

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Freudenberg
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Freudenberg	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Freudenberg	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Freudenberg	32
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Vergabewesen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Organisation des Vergabewesens	78
2.3.1	Organisatorische Regelungen	79
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	82
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	84
2.5	Sponsoring	88
2.6	Nachtragswesen	89
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	90
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	92
2.7	Maßnahmenbetrachtung	93
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	Informationstechnik an Schulen	97
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	IT an Schulen	99
3.3.1	IT-Steuerung	99
3.3.2	Stand der Digitalisierung	103
3.3.3	IT-Sicherheit	109
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	113
4.1	Managementübersicht	113
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	114
4.3	Örtliche Strukturen	114
4.4	Rechtmäßigkeit	116
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	117
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	118
4.4.3	Art der Bestattung	119
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	120
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	122
4.5	Verfahrensstandards	124
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	126
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen	126
4.6.2	Aufwendungen	128
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
5.	Friedhofswesen	132
5.1	Managementübersicht	132
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.3	Örtliche Strukturen	133
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	136
5.4.3	Digitalisierung	137
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	138
5.5	Gebühren	138
5.5.1	Kostendeckung	139
5.5.2	Grabnutzung	141
5.5.3	Trauerhallen	142
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	147
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.7	Grün- und Wegeflächen	151
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	151
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	152
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
6.	gpa-Kennzahlenset	Fehler! Textmarke nicht definiert.
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	Fehler! Textmarke nicht definiert.
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	Fehler! Textmarke nicht definiert.
6.3	gpa-Kennzahlenset	Fehler! Textmarke nicht definiert.
	Kontakt	156

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Freudenberg ist von positiven Jahresergebnissen in den betrachteten Jahren von 2017 bis 2021 geprägt. Damit unterliegt die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und die eigenen Handlungsspielräume sind nicht eingeschränkt.

Die **Jahresergebnisse** 2017 bis einschließlich 2021 schlossen mit insgesamt rund 14,7 Mio. Euro ab. Damit konnte die Ausgleichsrücklage zum Ende des Jahres 2021 einen Bestand von rund 13,7 Mio. Euro ausweisen. Die allgemeine Rücklage weist Ende 2021 einen Bestand von rund 46,5 Mio. Euro aus. Damit hat sich die Stadt gegenüber möglichen zukünftigen negativen Jahresergebnissen eine gute Ausgleichsmöglichkeit verschaffen.

Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2022 bis 2026 ein Gesamtdefizit von insgesamt rund 18,4 Mio. Euro vor. Allerdings konnte das Jahresergebnis 2022 mit rund +0,7 Mio. Euro deutlich besser als geplant abschließen (-2,9 Mio. Euro). Die global und wirtschaftlich angespannte Lage führt jedoch zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der Haushaltsplanung. Zudem besteht ein zusätzliches Haushaltsrisiko in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen. Daher sehen wir bei der Stadt Freudenberg einen Handlungsbedarf, die Haushaltssituation weiterhin zu verbessern.

Aufgrund der positiven Jahresergebnisse ist das **Eigenkapital** auf rund 60 Mio. Euro im Jahr 2021 angestiegen. Treten die Jahresergebnisse von 2023 bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital um rund 15,5 Mio. Euro verringern. Eine Verrechnung der isolierten Schäden nach dem NKF-CUIG¹ wird nur geringe Auswirkungen auf das Eigenkapital haben.

¹ 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 einwohnerbezogenen **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Ca. drei Viertel der Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt Freudenberg liegen bei den Stadtwerken. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind im interkommunalen Vergleich dagegen niedrig. Als Indikator für den Zustand des **Anlagevermögens** betrachten wir die bilanzielle Altersstruktur. Bei den Gebäuden ergeben sich im Rahmen der bilanziellen Betrachtung teilweise hohe Anlagenabnutzungsgrade. Wenn auch der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen kann, ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz dafür, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Aufgrund des überalterten Vermögens muss die Stadt mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen, der zumindest teilweise mit Investitionskrediten finanziert werden muss.

Im Rahmen der Haushaltssteuerung haben wir die Themen **Ermächtigungsübertragungen**, **Fördermittelmanagement** und das **Kredit- und Anlagenmanagement** näher betrachtet. Da es der Stadt im investiven Bereich nicht gelingt, mehr als ein Drittel des Haushaltsansatzes zu verbrauchen, sollte sie zukünftig den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüfen. Ein Grund für die umfangreich geplanten Investitionen sind die zahlreichen Fördermaßnahmen. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Für das Fördermittelcontrolling sollten die Fördermaßnahmen zentral festgehalten und ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet werden. Auch bei dem Kredit- und Anlagenmanagement sollten Regelungen für die Aufnahme von Krediten beziehungsweise die Anlage von liquiden Mitteln schriftlich festgelegt werden.

Das **Vergabewesen** der Stadt Freudenberg ist insgesamt gut aufgestellt. Insbesondere die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Durchführung von kommunalen Ausschreibungen mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein sehen wir positiv. Damit hat die Stadt Freudenberg einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Die Vorteile der zentralen Vergabeservicestelle sollten noch konsequenter genutzt werden, um bestehende Unsicherheiten bei den Vergabeverfahren in Eigenregie abzubauen.

Zusätzlich dazu hat Freudenberg eine eigene Submissionsstelle eingerichtet und verfügt über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen. Diese sollte sie um eindeutige Zuständigkeitsregelungen erweitern. Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der fehlenden Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und den fehlenden schriftlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen. Eine Schwachstellenanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sollte unter Beteiligung der Bediensteten regelmäßig durchgeführt werden. Bei dem Nachtragswesen sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen im Hinblick auf Umfang und beteiligter Unternehmen erfolgen.

Der Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** der Stadt Freudenberg liegen ein Medienentwicklungsplan und Projektpläne zugrunde. Nachdem die Stadt Freudenberg entsprechend der Medienentwicklungsplanung zunächst die IT-Grundstruktur aufbauen wollte, wurden aufgrund der Sofortausstattungsprogramme des Bundes und des Landes NRW vorrangig digitale Endgeräte beschafft. Da der Schwerpunkt zunächst bei dem Aufbau der IT-Grundstruktur lag, ist die Ausstattung mit pädagogisch genutzten IT-Endgeräten vergleichsweise gering. Werden die schülereigenen Geräte mitberücksichtigt, liegt die Ausstattungsquote bei 0,47 Geräten je Schülerinnen und Schüler.

Durch die vorhandene Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten ist an allen Freudenberger Schulen eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung möglich. Die Ausstattungsquote je Klasse liegt über 100 Prozent, da es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt. Positiv bewerten wir die angestrebte Homogenisierung der Hardware. Hierzu nutzt die Stadt bei Beschaffungen die Rahmenverträge des kommunalen IT-Dienstleisters.

Zur Verbesserung der IT-Steuerung sollte die Stadt bei der anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes die vorhandenen informellen Regelungen schriftlich fixieren und somit verbindlich vorschreiben. Über die aktuell anlassbezogene Kommunikation hinaus könnte ein regelmäßig tagendes, interdisziplinär besetztes Abstimmungsgremium die weitere Digitalisierung der Schulen unterstützen. Alle am Planungsprozess beteiligten Akteure sollten diesem Gremium angehören. Bei der IT-Sicherheit weisen die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen noch Defizite auf.

Die Stadt Freudenberg hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** ein. Lediglich bei Urnenbeisetzungen wird die zur Verfügung stehende Sechs-Wochen-Frist nicht immer eingehalten. Dies ist begründet durch die Zusammenarbeit mit dem Krematorium Siegen, welches an einem monatlich festen Termin anonyme Urnenbestattungen auf dem Friedhof der Stadt Freudenberg durchführt. Hierbei handelt es sich allerdings um eine wirtschaftliche Vorgehensweise der Stadt.

Neben der Kostenerstattung durch bestattungspflichtige Angehörige wird von diesen auch eine Verwaltungsgebühr erhoben, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken. Diese wird nur in Höhe der Mindestgebühr erhoben und sollte angepasst werden, um den fallbezogenen Verwaltungsaufwand widerzuspiegeln. Zusätzlich könnte die Stadt verbindliche Verfahrensstandards, z. B. in Form von Ablaufdiagrammen für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, verschriftlichen.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Wandel im **Friedhofswesen** zu mehr Urnen- statt Sargbestattungen zeigt sich auch in der Stadt Freudenberg. Strategische Ziele für das Friedhofswesen hat die Stadt noch nicht definiert. Auch Kennzahlen für das Friedhofswesen wurden noch nicht erarbeitet. Diese sollten möglichst in einen Bericht einfließen. So werden z. B. die bisher nicht erfassten Zahlen der belegten und freiwerdenden Grabstellen für eine wirtschaftliche Auslastung der Friedhöfe benötigt. Auf der Basis einer vollständigen Datenlage sollte die Stadt eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen.

Bei der Gebührenkalkulation ist die Stadt gut aufgestellt. Sie nutzt eine Äquivalenzziffernkalkulation, kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen werden berücksichtigt. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in allen betrachteten Jahren hoch. Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt im Vergleichsjahr 2021 einen Kostendeckungsgrad deutlich über dem Median der Vergleichskommunen. Die zu erwartende Konkurrenzsituation durch eine Kühlmöglichkeit und Räumlichkeiten für eine Trauerfeier eines örtlichen Bestatters kann zu einer sinkenden Nachfrage bei der Nutzung der Trauerhallen führen. Die Stadt Freudenberg könnte einzelne, kaum noch nachgefragte Trauerhallen einer anderen Nutzung zuführen. Denkbar wäre die Nutzung als Ort für Urnenstelen oder Kolumbarien.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Freudenberg

0.2.1 Strukturen

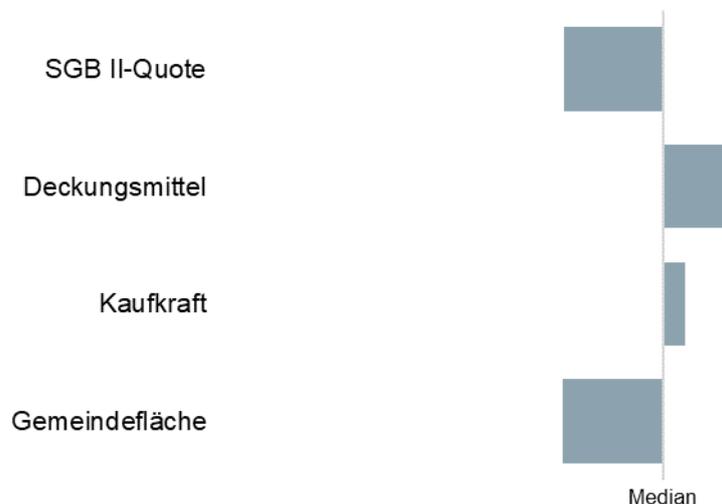
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Freudenberg. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen² und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Freudenberg 2022



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Median, der Ausschlag nach links unter dem Median.

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen

² IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Die SGB II-Quote³ der Stadt Freudenberg liegt mit 3,22 Prozent im interkommunalen Vergleich unter dem Median von 4,15 Prozent. Gegenüber der letzten Prüfung aus dem Jahr 2017 ist sie gesunken (3,4 Prozent).

Die Deckungsmittel⁴ (Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen) der Stadt sind von 1.168 Euro je Einwohner auf 1.604 Euro je Einwohner gestiegen. Damit haben sie sich deutlich verbessert und liegen im interkommunalen Vergleich über dem Median von 1.410 Euro je Einwohner.

Bei der Kaufkraft⁵ erreicht die Stadt weiterhin einen höheren Wert als die meisten der Vergleichskommunen. Die Kaufkraft hat sich von 22.398 Euro auf 27.143 Euro verbessert. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 25.848 Euro.

Bei der Stadtfläche gehört Freudenberg zu den kleineren Kommunen. Mit nur 54,60 qkm liegt sie deutlich unter dem Median von 70,75 qkm.

Intrakommunaler Vergleich

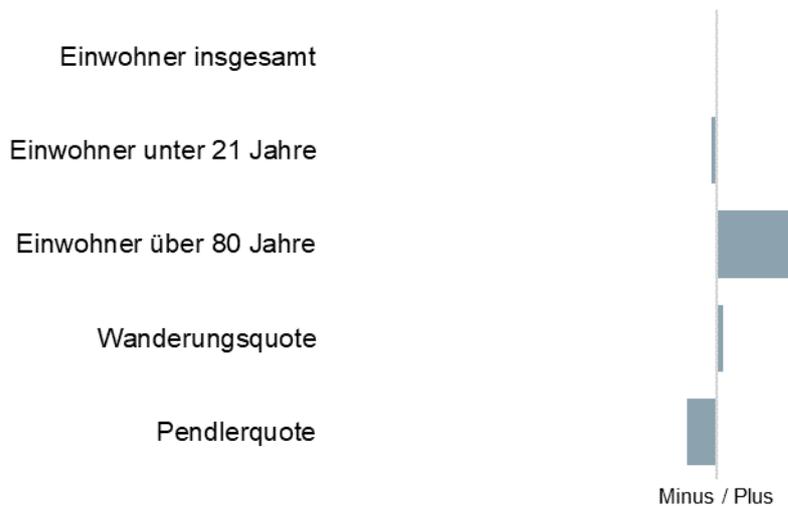
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative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

³ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

⁴ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

⁵ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

Strukturmerkmale Stadt Freudenberg 2022



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

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Stadt Freudenberg laut IT.NRW über einen Stand von 17.677 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 17.734 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang von 57 Einwohnern. Dieser Rückgang wird hauptsächlich durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung verursacht. Die Wanderungsquote zeigt einen geringen positiven Saldo, der die Gesamtentwicklung allerdings nicht wesentlich beeinflusst.

Bei der Altersstruktur der Stadt zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Da sich die jüngere Bevölkerungszahl kaum verändert hat, zeigt sich hiermit eine Verschiebung zu einer älter werdenden Bevölkerung.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Stadt über mehr Aus- als Einpendler verfügt. Gründe hierfür könnten die Nähe zum Oberzentrum der großen kreisangehörigen Stadt Siegen mit über 100.000 Einwohnern sowie die unmittelbare Anbindung an die Bundesautobahn „A 45“ durch die Autobahnanschlussstelle Freudenberg sein.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung wurden in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschuss am 20. September 2018 durch die gpaNRW in Form einer Power-Point-Präsentation vorgestellt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat im Rahmen der nichtöffentlichen Sitzungen am 08. Oktober und 26. November 2018 über die durch die gpaNRW getroffenen Feststellungen und Empfehlungen einschließlich einer individuellen Stellungnahme der Verwaltung beraten.

In der Ratssitzung vom 06. Dezember 2018 hat der Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses den Rat über die wesentlichen Inhalte des Prüfungsberichtes der gpaNRW sowie über das Ergebnis der Beratungen innerhalb des Rechnungsprüfungsausschusses unterrichtet.

Teilweise wurden Empfehlungen aus dem Bericht aufgegriffen und umgesetzt. Umgesetzt wurden z. B.

- die Aufstellung der Gesamtabschlüsse ab dem Jahr 2011 wurden nachgeholt und diese mit dem Gesamtabschluss für das Jahr 2018 durch den Rat in der Sitzung vom 29. November 2021 festgestellt,
- die OGS-Betreuung einschließlich der Bedarfsermittlung an OGS-Plätze soll im nächsten Schulentwicklungsplan aufgenommen werden und
- aufgrund der fehlenden körperlichen Inventur der Verkehrsflächen wurde ein externer Dienstleister mit der visuellen Erfassung der Verkehrsflächen und Verarbeitung der Daten im Jahr 2018 beauftragt.

Nicht alle Empfehlungen der gpaNRW wurden umgesetzt. Beispielhaft kann hier genannt werden:

- die Beitragserhebung für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen,
- die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Sporthallen,
- die Anpassung der Elternbeiträge zur Offenen Ganztagschule oder
- eine Reduzierung der Anzahl der Friedhöfe einschließlich der Trauerhallen.

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 auszugleichen⁶. 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

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

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.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁷. 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.

⁷ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 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 Stadt Freudenberg wurde in der Zeit von Oktober 2022 bis August 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Freudenberg überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021. Der Jahresabschluss 2022 wurden zum Ende der Prüfungsarbeiten aufgestellt und daher nur textlich an den relevanten Stellen des Finanzberichtes aufgenommen. Die Haushaltsplanung 2023 wurde einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltés, Frank Breidenbach
Finanzen	Pascal Cramer, Lena Steinkamp
Vergabewesen	Britta Wetter
Informationstechnik an Schulen	Lars Cramer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Karin Hein
Friedhofswesen	Karin Hein

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

Herne, den 27. September 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltés

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Freudenberg gelingt es in der Vergangenheit oft, die steigenden Aufwendungen aus eigener Kraft auszugleichen. Dennoch besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie die Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	E1	Die Stadt Freudenberg sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Freudenberg überträgt sowohl konsumtive als auch investive Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Der fortgeschriebene investive Haushaltsansatz wird jedoch nur zu rund einem Drittel in Anspruch genommen. Die Planung bietet somit kein realistisches Bild der tatsächlichen Umsetzung von investiven Maßnahmen.	E2	Die Stadt Freudenberg sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.
F3	Die Stadt Freudenberg hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Regelungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	E3	Die Stadt Freudenberg sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise und Richtlinien zum Verfahren formulieren.
F4	Die Stadt Freudenberg hat kein fördermittelbezogenes Controlling eingerichtet, um die Einhaltung von Förderbestimmungen zu überwachen. Ein strukturiertes, hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht ebenfalls nicht.	E4	Die Stadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
F5	Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E5	Die Stadt Freudenberg sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E6	Die Stadt Freudenberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Freudenberg hat sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeservicestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren. Die Stadt hat mit der Dienstanweisung für die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die noch weiter ergänzt werden könnten.	E1	Die Stadt Freudenberg sollte in ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen klare Zuständigkeitsregelungen aufnehmen.
F2	In der Stadt Freudenberg trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung.	E2	Die Stadt Freudenberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.
F3	Die Stadt Freudenberg hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt bislang nicht.	E3	Die Stadt Freudenberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F4	Die Stadt Freudenberg hat Verhaltensregeln zur Annahme von Belohnungen und Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.	E4	Die Stadt Freudenberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson könnte die Stadt zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.
F5	Die Stadt Freudenberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche nicht festgelegt.	E5.1	Die Stadt Freudenberg sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie, wie bereits angekündigt, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E5.2	Die Stadt Freudenberg sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.3	Die Stadt Freudenberg sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeber-schutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hin-weisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
		E5.4	Die Stadt Freudenberg sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämp-fungsgesetz NRW verschriftlichen.
F6	Bislang hat die Stadt Freudenberg keine Regelungen für den Umgang mit Sponso- ringleistungen festgelegt.	E6	Die Stadt Freudenberg sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlas- sen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.
F7	Die Stadt Freudenberg wertet die Nachträge nicht zentral aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht.	E7	Die Stadt Freudenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Freudenberg zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E8.1	Die Stadt Freudenberg sollte die Vorteile der Zentralen Vergabeservicestelle konse- quenter nutzen. Eine Inanspruchnahme bietet sich ab 10.000 netto Euro an, wie es die abgeschlossene Vereinbarung mit dem Kreis bereits vorsieht.
		E8.2	Die Stadt Freudenberg sollte Ihre eigenen Vorgaben der Vergabedienstanweisung einhalten und die Entscheidung über die Auswahl des Vergabeverfahrens entspre- chend begründen und dies dokumentieren.
		E8.3	Die Stadt Freudenberg sollte zukünftig darauf achten, die Ex-Ante Bekanntma- chungspflichten zu erfüllen.
		E8.4	Die Stadt Freudenberg sollte sicherstellen, dass die Ex-Post-Veröffentlichungen erfol- gen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert werden.
		E8.5	Die Stadt Freudenberg sollte künftig zwingend den Grundsatz der Gleichbehandlung im Vergabeverfahren berücksichtigen.
		E8.6	Die Stadt Freudenberg sollte generell formelle Abnahmen vornehmen und die Ergeb- nisse in einem Abnahmeprotokoll dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Freudenberg geht bei der Digitalisierung der Schulen gut organisiert vor. Allerdings können die teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben die Steuerung perspektivisch erschweren.	E1.1	Um die Kommunikation im Medienentwicklungsprozess sicherzustellen, sollte die Stadt Freudenberg ein interdisziplinäres Abstimmungsgremium etablieren. Um die verschiedenen Aspekte vollumfänglich zu betrachten, sollten ihm alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören.
		E1.2	Im Rahmen der Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt Freudenberg den Ausstattungsprozess verbindlich schriftlich beschreiben.
		E1.3	Die Stadt Freudenberg sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Freudenberg weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	E2	Die Stadt Freudenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Freudenberg führt ordnungsbehördliche Bestattungen im zweigeteilten Verfahren durch und verlasst zunächst nur die Einäscherung. Der Termin für die Beisetzung wird durch das Krematorium Siegen festgesetzt und unterschreitet in der Regel die gesetzliche Maximalfrist, die die Stadt nutzen kann, um bestattungspflichtige Angehörige ausfindig zu machen und zur Bestattung aufzufordern. Dies ist begründet in der wirtschaftlicheren Vorgehensweise durch die Zusammenarbeit mit dem Krematorium.	E1	Die Stadt sollte sich weiterhin des verfahrensrechtlichen Risikos ihrer Vorgehensweise bewusst sein und regelmäßig abwägen, ob es sich weiterhin um die wirtschaftlichste Vorgehensweise handelt.
F2	Die Stadt Freudenberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie im Einzelfall nach Lage des Sachverhaltes.	E2	Die Stadt Freudenberg sollte Standards festlegen, die den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und somit das Wissensmanagement sicherstellen.
F3	Die Stadt Freudenberg beauftragt im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung regelmäßig das ortsansässige Bestattungshaus. Markterkundungen werden nicht durchgeführt.	E3	Die Stadt Freudenberg sollte auch überregional Preisabfragen hinsichtlich der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele für das Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. Eine Steuerung des Bereichs über Kennzahlen erfolgt nicht. Ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Die Stadt Freudenberg sollte strategische Ziele für die Bewirtschaftung der Friedhöfe festlegen und die Zielerreichung prüfen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Freudenberg setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Daten aus dem Altbestand sind zum Teil noch nicht übertragen. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher beschränkt.	E2	Der Einsatz des vollständigen Geo-Informationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Freudenberg zur weiteren Analyse des Bereiches Friedhofswesen nutzen sollte. Die Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem GIS ermöglicht einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und Flächen.
F3	Die Stadt Freudenberg nutzt bereits verschiedenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und dessen Möglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern bekannt zu machen.	E3	Die Stadt Freudenberg sollte die Angebote anderer Anbieter in Bezug auf die Aufbahrung Verstorbener ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Trauerhallen durch geeignete Maßnahmen aktiver gestalten.
F4	Die Stadt Freudenberg betreibt ihre neun Trauerhallen nicht kostendeckend. Es besteht eine vergleichsweise geringe Nutzungsintensität.	E4	Die Stadt Freudenberg sollte eine differenzierte Analyse ihrer Trauerhallen vornehmen und bei weniger stark nachgefragten Trauerhallen eine Umnutzung in Erwägung ziehen.
F5	Bei der Stadt Freudenberg kann die durch aktive Nutzungsrechte belegte Friedhofsfläche nicht ermittelt werden. Der zunehmende Anteil der Urnenbestattungen führt bereits zu kleinteiligen Freiflächen auf den Friedhöfen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen und die Umnutzung freier Flächen steuert die Stadt Freudenberg gegen.	E5	Die Stadt Freudenberg sollte eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. So erhält sie die notwendigen Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen
F6	Die Stadt Freudenberg erfasst die Zahl belegten sowie der freiwerdenden Grabstellen nicht. Eine Planung bei der Vergabe der Grabstellen ist nicht möglich. Dies erschwert die wirtschaftliche Auslastung der Friedhöfe.	E6	Die Stadt Freudenberg sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

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 Aspekte⁸ 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 Besonderheiten⁹ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Freudenberg nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁸ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁹ 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)

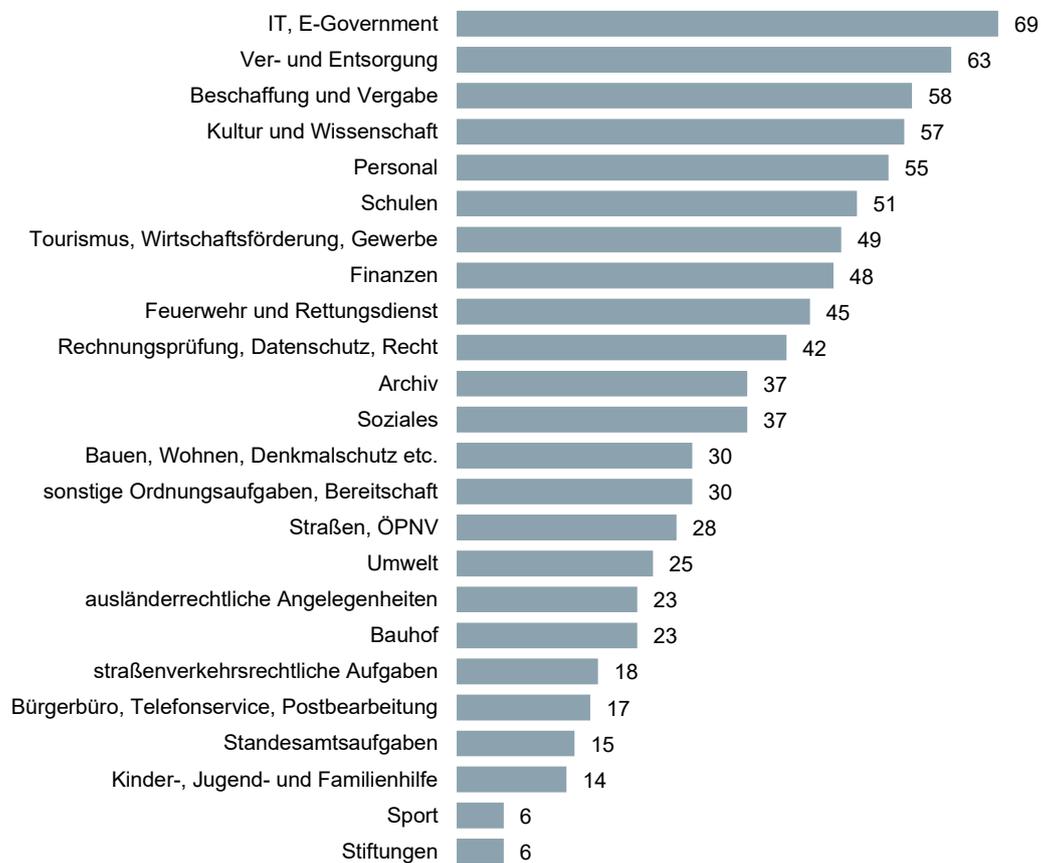
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

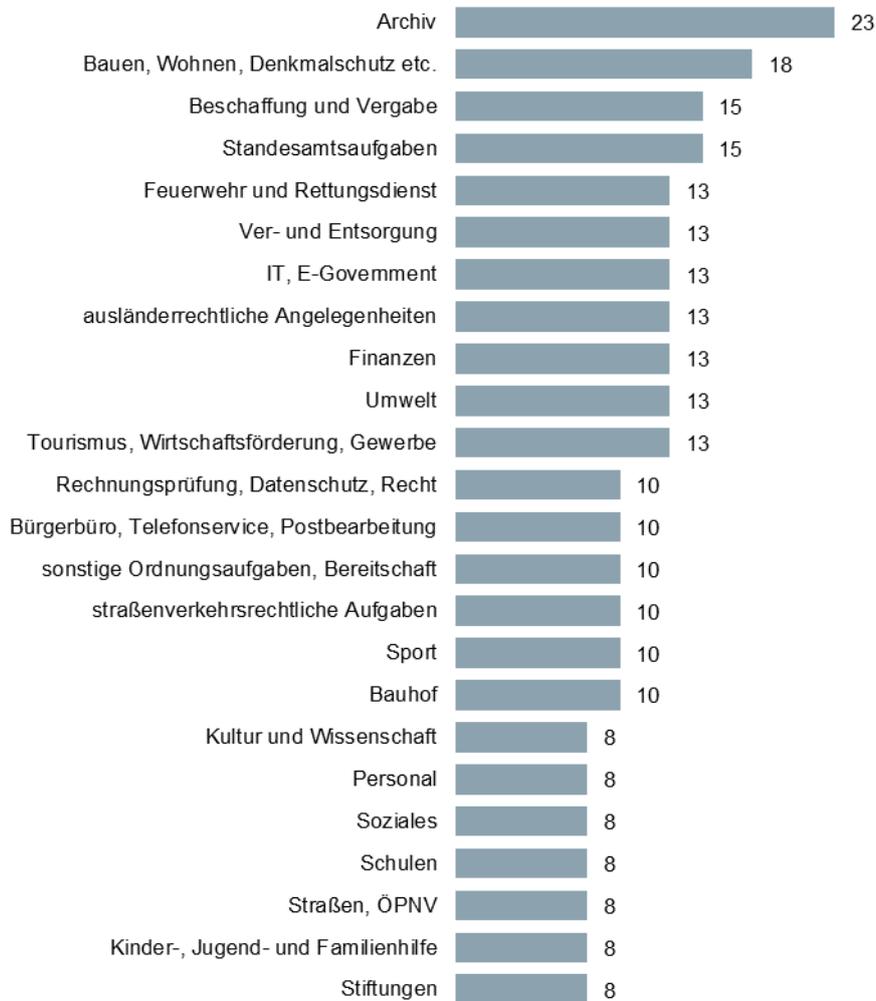


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

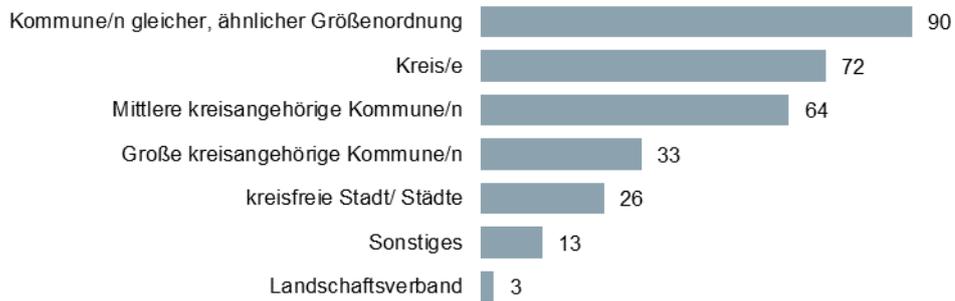


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die übrige Themenreihenfolge noch keine klaren Prioritäten erkennen lässt.

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



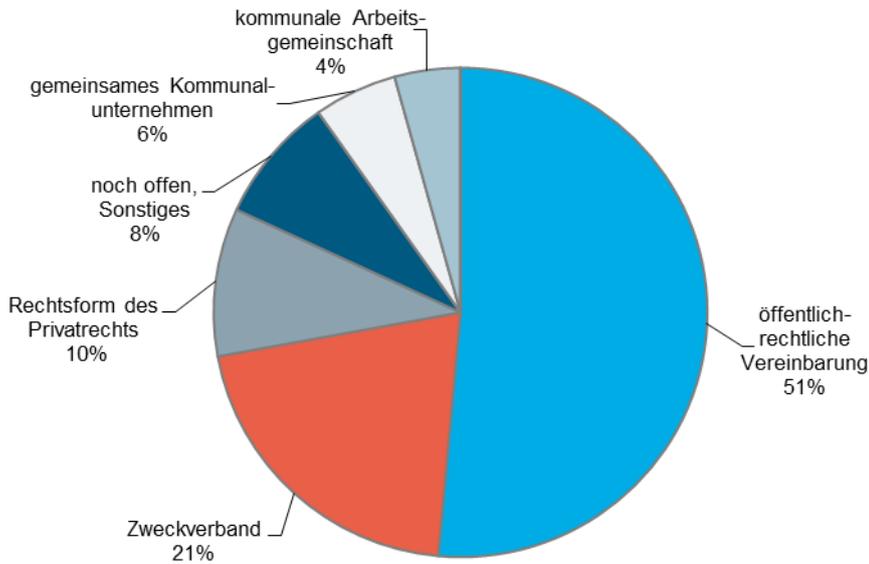
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen¹⁰.

¹⁰ 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

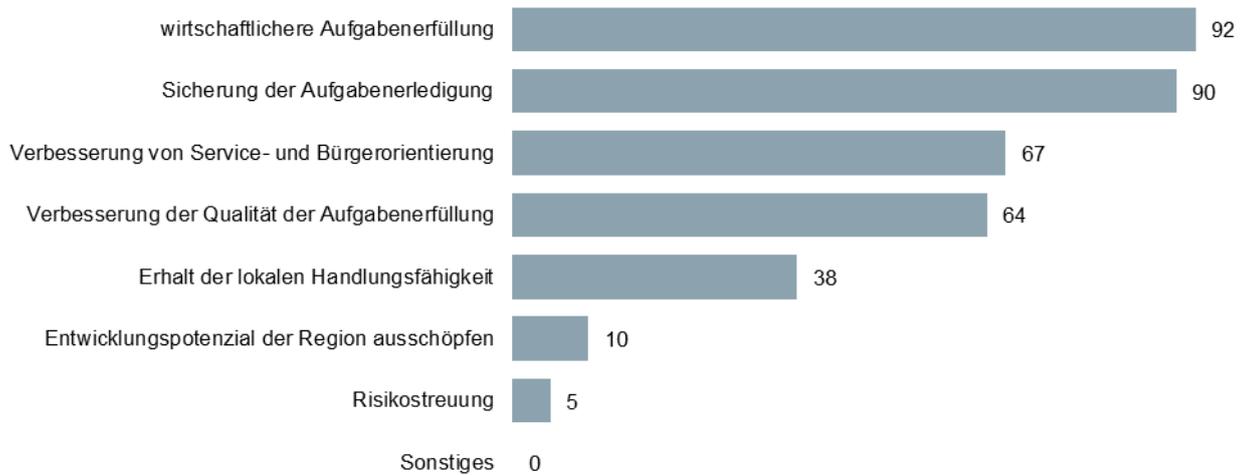


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

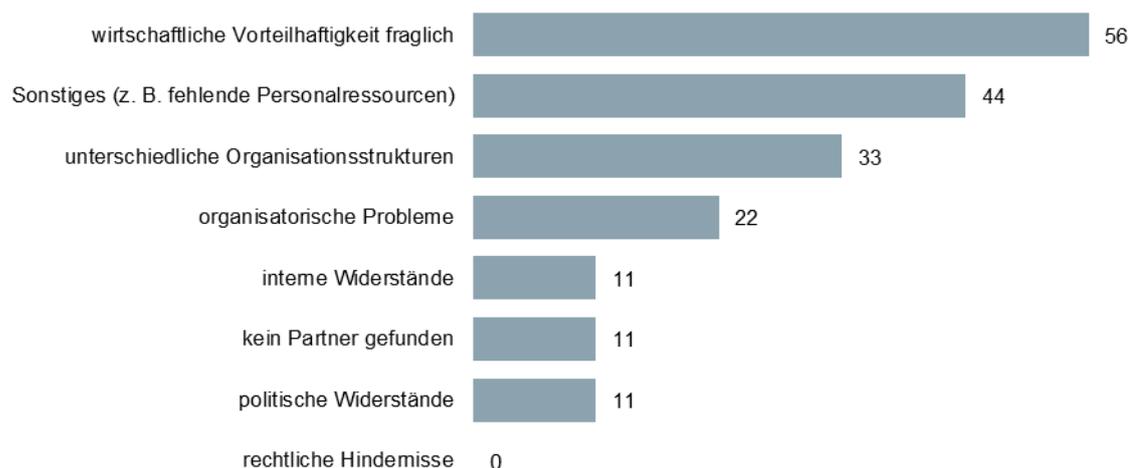


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Freudenberg

Die Stadt Freudenberg arbeitet nach eigener Auskunft in drei Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich um

- Mitgliedschaft im SIT Zweckverband
- Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein
- Finanzservicestelle (Finanzbuchhaltung, Zahlungsabwicklung, Vollstreckung)

Neben diesen bestehenden IKZ-Projekten prüft die Stadt Freudenberg eine interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Einsammlung und Entsorgung von Abfällen (Kreislaufwirtschaft). Partner sollen möglichst alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden unter Federführung des Kreises Siegen-Wittgenstein sein. Ein Ratsbeschluss zur Prüfung dieser IKZ wurde Ende 2022 gefasst.

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Stadt für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Hierbei handelt es sich um drei der vier meistgenannten Ziele der bisher geprüften Kommunen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, klare Zielvorgaben, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren), unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, Kooperation auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen. Mit dieser Einschätzung werden die sechs meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

Die Stadt Freudenberg sieht in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Finanzielle Anreize (Förderrichtlinie IKZ), die zunehmende Digitalisierung, Abbau des Fachkräftemangels oder auch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren eröffnen entsprechende Möglichkeiten.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Freudenberg.

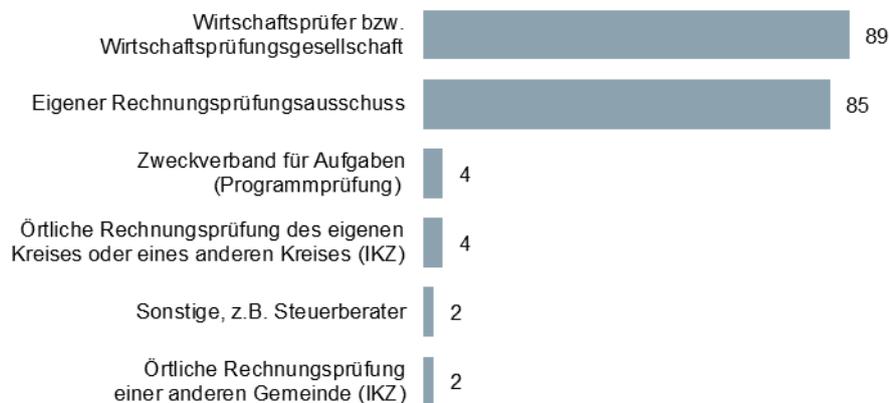
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

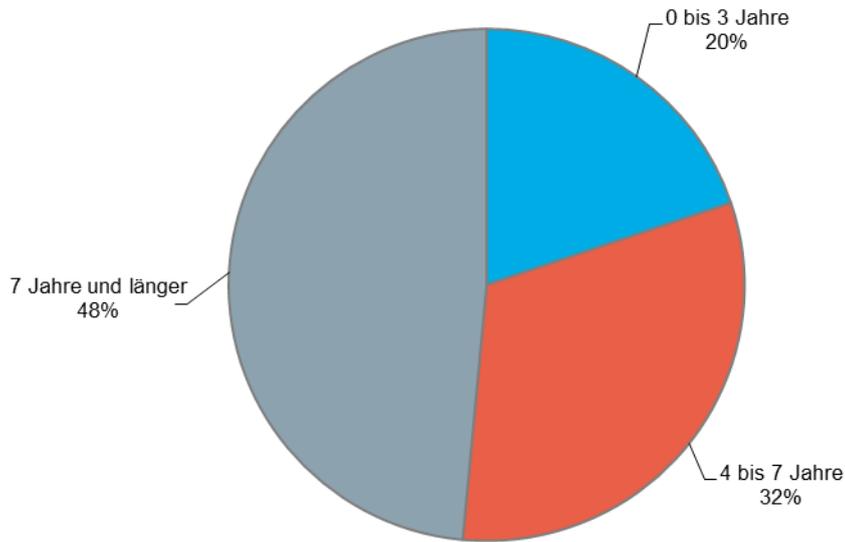
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 41 von 46 Kommunen (89 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in zwei Fällen (4 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

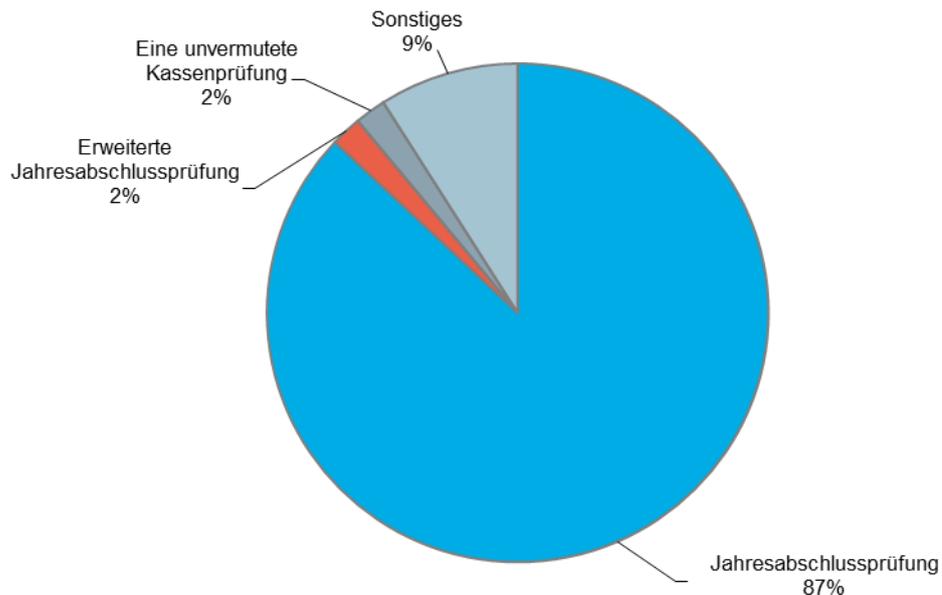
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



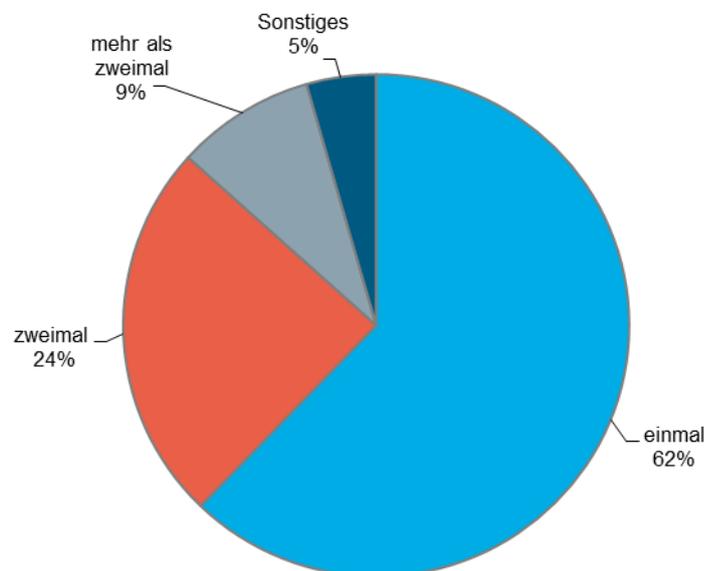
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹¹ 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 720¹² 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 2021



¹¹ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

¹² Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <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 Prüfungsleitlinien¹³ 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 Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) kaum genutzt wird. Es können hierdurch insbesondere bei Vergaben prüfungsfreie Räume entstehen.

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Freudenberg

In der Stadt Freudenberg werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2017.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss bzw. Gesamtjahresabschluss der Stadt Freudenberg. Im Jahr 2021 wurde der Jahresabschluss 2020 geprüft. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Freudenberg tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 und des Gesamtabchlusses 2018. Die Gesamtabchlüsse für die Jahre 2011 bis 2013 wurden mit Unterstützung einer Steuerberatungsgesellschaft aufgestellt. Für die Jahre ab 2014 wurden die Gesamtabchlüsse mit Unterstützung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufgestellt.

Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Freudenberg entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

¹³ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Durch die Verwaltung (Amtsleitung Amt für Finanzwirtschaft und Stadtkasse) wurde die Prüfung der Zahlungsabwicklung durchgeführt.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg 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 Stadt Freudenberg hat weiterhin Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Der Stadt gelingt es im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2022 durchgehend, Jahresüberschüsse zu erzielen. Auch die **strukturelle Haushaltssituation** ist positiv. Jedoch plant sie, ab 2023 keinen originären Haushaltsausgleich mehr zu erreichen. An vielen Stellen plant die Stadt sehr vorsichtig. Die globale und wirtschaftliche Lage führt jedoch zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Zudem besteht in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen auch ein zusätzliches Haushaltsrisiko.

Das **Eigenkapital** ist seit 2017 kontinuierlich gewachsen. Die Eigenkapitalausstattung ist besser als bei vielen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Durch den geplanten Eigenkapitalverzehr ab 2023 ist die Stadt nicht von einer Überschuldung bedroht.

Im städtischen Haushalt sind nur wenige Verbindlichkeiten. Zieht man jedoch die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Freudenberg in die Betrachtung mit ein, sind die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Freudenberg** im interkommunalen Vergleich deutlich höher. Rund Dreiviertel der Gesamtverbindlichkeiten entfallen auf die Stadtwerke. Aber auch im städtischen Haushalt werden die Kreditverbindlichkeiten deutlich ansteigen. In der Haushaltsplanung reicht die Selbstfinanzierungskraft nicht aus. Fehlende Mittel müssen über Liquiditätskredite ausgeglichen werden. Zudem führt das überalterte Vermögen zu einem Investitionsbedarf. Auch dieser muss teilweise mit Investitionskrediten finanziert werden.

Die Stadt Freudenberg musste nur im geringen Umfang coronabedingte Schäden in der Bilanz aktivieren. Dennoch sind ihr 2020 durch die Pandemie Einzahlungen weggefallen, die ihre Liquidität geschwächt haben. Dadurch müssen zukünftig voraussichtlich mehr Kredite zur Finanzierung der Haushaltswirtschaft aufgenommen werden.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Freudenberg ist es in der Vergangenheit zumindest teilweise gelungen, **Aufwandssteigerungen** durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Seit 2020 steigen die Aufwendungen jedoch deutlich stärker an. Dies betrifft vor allem Personalaufwendungen sowie

die Jugendamtsumlage. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die steigende Jugendamtsumlage, werden den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter begrenzen.

Durch die Mittelüberwachung sowie dem Berichtswesen liegen der Stadt alle wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft vor. Während die Aufstellung der Jahresabschlüsse verzögert erfolgt, liegt der Kommunalaufsicht der beschlossene Haushaltsplan fristgerecht vor. Durch die interaktiven Finanzberichte steigt der Informationsgehalt für die politischen Entscheidungsträger zukünftig weiter an.

Die Stadt Freudenberg überträgt im stärkeren Maß **Ermächtigungen** ins Folgejahr als viele andere kleine kreisangehörige Kommunen. In der Umsetzung wiederum gelingt es ihr im investiven Bereich nicht, mehr als ein Drittel des Haushaltsansatzes zu verbrauchen. In zukünftigen Haushaltsjahren sollte sie den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüfen.

Ein Grund für die umfangreich geplanten Investitionen sind die zahlreichen **Fördermaßnahmen**. Bei der Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt jedoch noch Optimierungsbedarf. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Für das Fördermittelcontrolling sollten die Fördermaßnahmen zentral festgehalten werden. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

Ähnlich ist es beim **Kredit- und Anlagenmanagement**. Auch hier sollte die Stadt Regelungen für die Aufnahme von Krediten beziehungsweise die Anlage von liquiden Mitteln festlegen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab- schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und 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 in- terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh- men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus- haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab- schlüssen, so- fern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Freudenberg 2017 bis 2023

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

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

Der Jahresabschluss 2022 wurde im Prüfverlauf aufgestellt. Da es sich noch nicht um einen geprüften Jahresabschluss handelt, geht die gpaNRW nur textlich auf die Ergebnisse ein. Die interkommunalen Vergleiche erfolgen auf Basis des festgestellten Jahresabschlusses 2021.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt der Stadt Freudenberg ist seit 2017 durchgängig ausgeglichen. Im Haushaltsjahr 2023 wird ein fiktiver Haushaltsausgleich erwartet. Somit unterliegt die Stadt 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 Freudenberg 2017 bis 2023

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

in Klammern: Entwurf Jahresabschluss 2022

Jahresergebnisse und Rücklagen Freudenberg 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	8.275	2.022	1.309	2.181	916
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.275	10.297	10.560	12.741	13.657
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	45.737	45.755	46.828	46.906	46.462
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	1.045	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis				

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.896	-3.978	-5.304	-3.735	-2.524
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.761	6.782	1.478	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	46.462	46.462	46.462	44.205	41.681
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	-2.257	-2.524
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	4,86	5,71
Fehlbetragsquote in Prozent	4,82	6,95	9,96	7,79	5,71

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

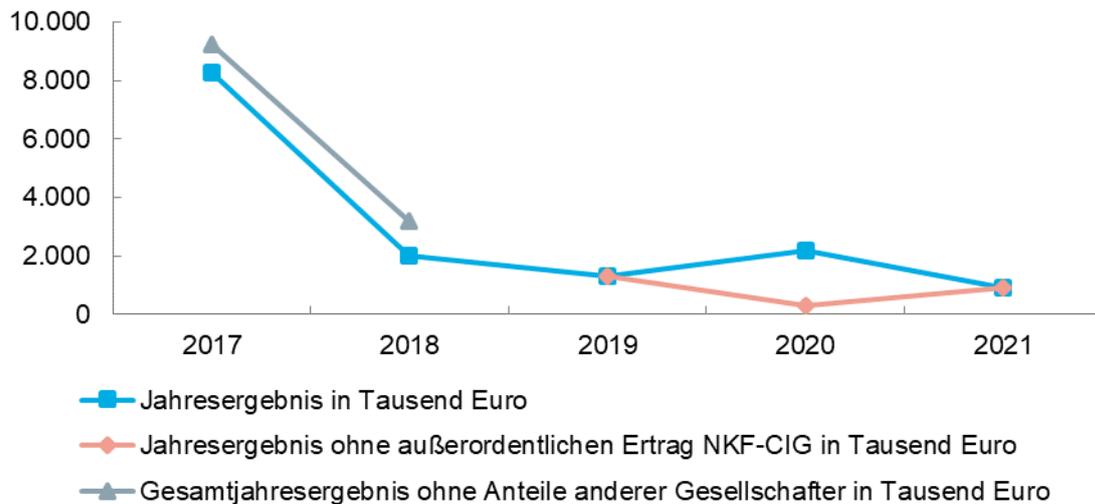
Mit dem tatsächlich erzielten Jahresergebnis 2022 von +689.000 Euro wird die Ausgleichsrücklage erst 2026 verbraucht.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum sind durchgängig positiv. Lediglich 2020 liegt ein pandemiebedingter Schaden vor, der zu isolieren war. Auch ohne den außerordentlichen Ertrag wäre das Jahresergebnis positiv gewesen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2021



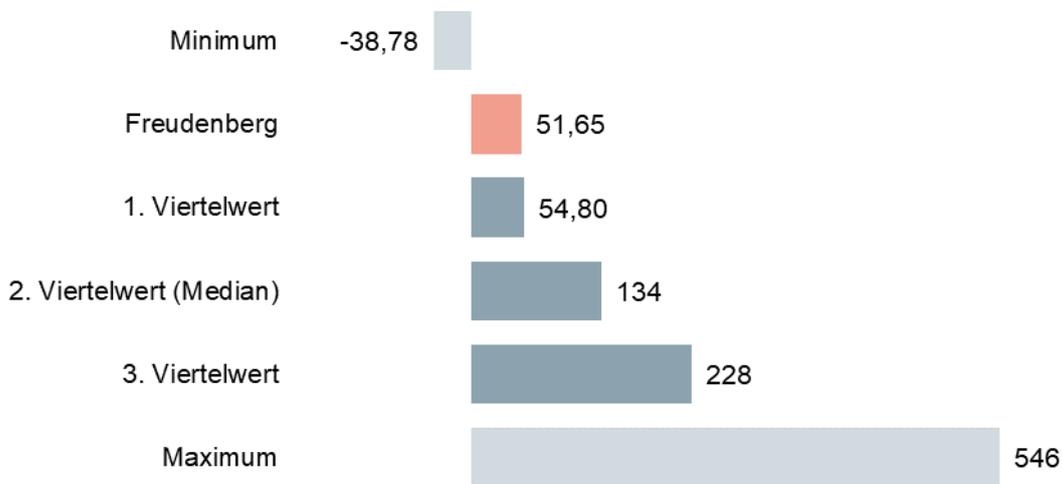
Nach dem NKF-CUIG¹⁴ hat die Stadt Freudenberg die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Jahresergebnisse der **Stadt Freudenberg** sind ausgeglichen. Das Jahr 2017 sticht im Betrachtungszeitraum deutlich positiv hervor. Dies ist auf einen positiven Sondereffekt zurückzuführen: Die Stadt hat zu ihren bestehenden Derivaten einen Vergleich schließen können. Dadurch konnten zu einem erheblichen Teil Rückstellungen aufgelöst werden.

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 vor allem konjunkturabhängige Erträge deutlich zurückgegangen. Hinzu kommen pandemiebedingte zusätzliche Aufwendungen. Die Kommunen haben über das NKF-CUIG die Möglichkeit, die pandemiebedingten Schäden zu isolieren. Die Stadt Freudenberg hat lediglich im Jahr 2020 Schäden von 1,87 Mio. Euro festgestellt und isoliert.

¹⁴ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz des positiven Ergebnisses ordnet sich die Stadt Freudenberg eher im unteren Ende des interkommunalen Vergleichs ein. Weniger als ein Fünftel der verglichenen Kommunen hat ein niedrigeres Jahresergebnis je Einwohner. Anders sah dies in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums aus. Von 2017 bis 2020 gehörte die Stadt immer zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang pandemiebedingte Schäden gemäß dem NKF-CUIG isoliert. Wir vergleichen daher auch die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

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

Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
51,65	-176	24,35	107	194	526	45

Da die Stadt Freudenberg 2021 keine pandemiebedingten Schäden isoliert hat, verändert sich auch das Jahresergebnis nicht. Da aber andere kleine kreisangehörige Kommunen von der Möglichkeit Gebrauch machen, ordnet sich Freudenberg etwas besser in den interkommunalen Vergleich ein.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage drei dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Freudenberg	
Jahresergebnis	916
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	17.615
Bereinigungen Sondereffekte	-1.115
= bereinigtes Jahresergebnis	-15.741
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	15.825
= strukturelles Ergebnis	240

Als Sondereffekte hat die gpaNRW die Aufwendungen aus der Zuführung zu den Instandhaltungsrückstellungen sowie zu den sonstigen Rückstellungen für die Kreis- und Jugendamtsumlage bereinigt.

Die Modellrechnung weist ein positives strukturelles Ergebnis auf. Trotzdem fällt das strukturelle Ergebnis deutlich negativer aus als das tatsächlich erzielte Jahresergebnis. Das ist auf die tatsächlich erzielten konjunkturabhängigen Erträge wie die Gewerbesteuer zurückzuführen. 2021 fallen diese rund 0,6 Mio. Euro höher aus, als in der Modellrechnung berücksichtigt. Zusammen mit den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern unterscheidet sich die Modellrechnung sogar um 1,6 Mio. Euro vom tatsächlichen Ergebnis.

2021 fällt das Jahresergebnis somit konjunkturbedingt besser aus als die strukturelle Haushaltssituation. Die konjunkturelle Lage ist in den nächsten Jahren nur schwer abzuschätzen. Entwickelt sie sich positiv und steigen die konjunkturabhängigen Erträge, wirkt sich dies auch positiv auf das strukturelle Ergebnis aus. Steigen hingegen die Aufwendungen im gleichen oder stärkeren Umfang, etwa durch eine hohe Inflation, kann sich die strukturelle Haushaltssituation weiter verschlechtern.

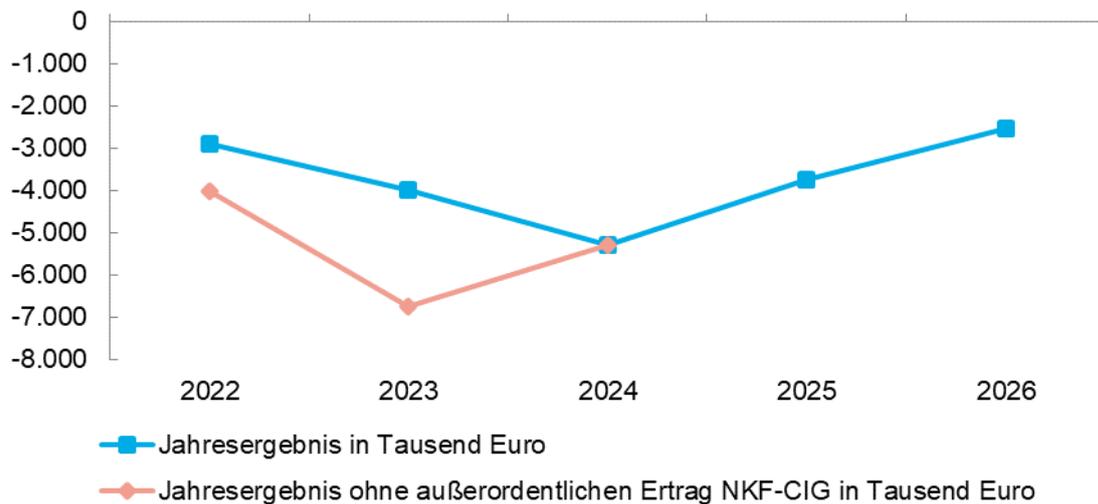
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt plant mit hohen negativen Jahresergebnissen. Während die Erträge sehr vorsichtig geplant werden, bestehen bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen zusätzliche Risiken.

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

Jahresergebnisse Freudenberg in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Freudenberg** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 2,5 Mio. Euro. Durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG bzw. dem NKF-CUIG werden die Jahresergebnisse bis 2023 um insgesamt 3,9 Mio. Euro entlastet. Eine Entlastung über 2023 hinaus ist im NKF-CUIG nicht vorgesehen.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	13.388 (12.775)	14.370	982 (1.941)	1,4 (2,4)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	12.500 (11.523)	13.765	1.265 (2.242)	1,9 (3,6)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.970	3.075	-1.895	-9,2
Übrige Erträge	10.364	10.932	567	1,1
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	7.395	8.513	1.119	2,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**	6.617	6.294	177	0,6
Bilanzielle Abschreibungen	3.356	2.712	-644	-4,2
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlagen)	5.204	6.071	867	3,1
allgemeine Kreisumlage	9.056 (9.183)	10.753	1.697 (1.569)	3,5 (3,2)
Jugendamtsumlage	6.643	8.255	1.612	4,4
Übrige Aufwendungen	2.036	2.069	32,30	0,3

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

** abzgl. Sondereffekt 2021

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.

Erträge:

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

- Die **Gewerbesteuer** plant die Stadt auf Basis der aktuellen Steuerveranlagungen. Sondereffekte wie Nachzahlungen aus Vorjahre sind nicht enthalten. Mittelfristig legt sie die Orientierungsdaten¹⁵ des Landes Nordrhein-Westfalen zugrunde. Die Planung ist sehr vorsichtig. 2022 ist das Ergebnis wie in den meisten Jahren deutlich besser ausgefallen als ursprünglich geplant (2022: 12,7 Mio. Euro statt 11,6 Mio. Euro).
- Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant die Stadt anhand der Orientierungsdaten.
- Die **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** sinken mittelfristig stark ab. Dies ist vor allem auf das Auslaufen von Fördermitteln wie dem Digitalpakt Schule zurückzuführen. In Aussicht stehende, aber noch nicht sichere Zuwendungen plant die Stadt Freudenberg nicht mit ein. Ähnlich ist es mit den Sonderposten für Investitionen. Förderungen für Investitionen werden als Sonderposten gebucht und sind über die Nutzungsdauer des Anlageguts aufzulösen. Die hieraus entstehenden Erträge plant sie Stadt erst nach Aktivierung der Investition in den Haushaltsplan ein.

Bei den geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Jedoch ergeben sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Es ist somit für die Stadt besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die geplanten Ansätze im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen:

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

- Die **Personalaufwendungen** steigen bis 2026 weiter an. Die Tarifentgelte und Besoldungen steigen hierbei mittelfristig um lediglich ein Prozent jährlich. Für 2022 wurde eine deutlich höhere Steigerung von über zehn Prozent eingeplant. 2023 sind die geplanten Beamtenbesoldungen sogar um 22 Prozent gestiegen. Diese Steigerung deckt jedoch auch zusätzliche Stellen ab. Für bestehende Stellen wurde nur eine Steigerung von 1,5 Prozent für tariflich Beschäftigte bzw. 2,8 Prozent für die Beamten geplant. Nach Abschluss der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst ist klar, dass diese Steigerungsraten nicht ausreichen. Dies kann im aktuellen Haushaltsjahr zumindest teilweise dadurch ausgeglichen werden, dass die Stadt immer mit einem voll besetzten Stellenplan plant. Die Realität zeigt jedoch, dass durch Krankheit, Beurlaubungen oder Stellenvakanzen

¹⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

der Stellenplan nie das ganze Jahr über ausgefüllt wird. Dennoch ist die Planung zum Haushaltsjahr 2024 zu überprüfen.

- Die **Versorgungsaufwendungen** enthalten die Versorgungskassenbeiträge und die Beihilfen. Die Stadt plant mit einem gleichbleibenden Niveau von 2021 bis 2026. Vergleicht man hingegen die Entwicklung im Zeitverlauf, so liegen die Beiträge 2021 rund 160.000 Euro über den Aufwendungen 2017. Trotz jährlicher Schwankungen lässt sich hier ein deutlicher Trend erkennen. In der Vergangenheit sind gerade die Kosten im Gesundheitswesen deutlich gestiegen. Eine gleichbleibende Planung von 2023 bis 2026 entgegen diesem Trend beinhaltet somit ein zusätzliches Risiko für den Haushalt.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sinken mittelfristig leicht ab. Das ist unter anderem auch auf das Auslaufen von Fördermaßnahmen wie dem Digitalpakt Schule zurückzuführen. Nicht nur die Zuwendungen hieraus fallen weg, sondern auch die entgegenstehenden Aufwendungen. Das Niveau der Instandhaltungen und Instandsetzungen bleibt auf einem ähnlichen Niveau. Die Strom- und Heizgaskosten sinken mittelfristig wieder ab, bleiben aber auf einem hohen Niveau. Risiken sind nicht erkennbar.
- Die **bilanziellen Abschreibungen** entlasten den Haushalt bis 2026 um rund 644.000 Euro. Die Stadt schreibt die bereits feststehenden Abschreibungen fort. Abschreibungen für bereits begonnene, aber noch nicht aktivierte Investitionen werden nicht in die Planung mit einbezogen. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum ab 2024 werden die Abschreibungen somit vermutlich höher ausfallen. Dem stehen die noch nicht geplanten Sonderposten entgegen, die diese zusätzliche Last abmildern.
- Die **Transferaufwendungen** umfassen rund die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen. Diese enthalten unter anderem Zuschüsse an Träger von Kindertagesstätten und Sozialleistungen. Die Transferaufwendungen sind in den letzten Jahren gestiegen und steigen auch bis 2026 weiter (vgl. Kapitel „1.4.1 - Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“).
- Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** sowie der **Jugendamtsumlage** sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Auch in den nächsten Jahren steigen sie weiter an. Die Stadt Freudenberg errechnet die Steigerungen anhand des vom Kreis Siegen-Wittgenstein herausgegebenen Eckpunktepapieres zum weiteren Verlauf des Umlagebedarfs. Hierbei plant die Stadt auch ihre eigene Steuerkraft mit ein. Zusätzlich arbeitet die Stadt seit 2020 mit Rückstellungen. Wurden hohe Steuererträge erzielt, bildet die Stadt eine Rückstellung, um die steigende Kreisumlage im Folgejahr abzufedern. Damit kompensiert die Stadt ihre eher zurückhaltend geplante Steuerkraft.

Bei den geprüften Aufwendungen hat sich bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches Risiko ergeben. Im aktuellen Haushaltsjahr kann dies voraussichtlich abgedeckt werden. Zum Haushaltsplan 2024 wird die Planung an dem nun feststehenden Abschluss angepasst.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die Haushaltsplanung meist deutlich besser ausgefallen ist als ursprünglich geplant. Aktuell hat sich das Jahresergebnis 2022 um fast 3,6 Mio. Euro gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung verbessert. Vor allem die Gewerbesteuer überstieg hierbei oft die Planungen. Auch wenn Risiken eintreten, können die Chancen

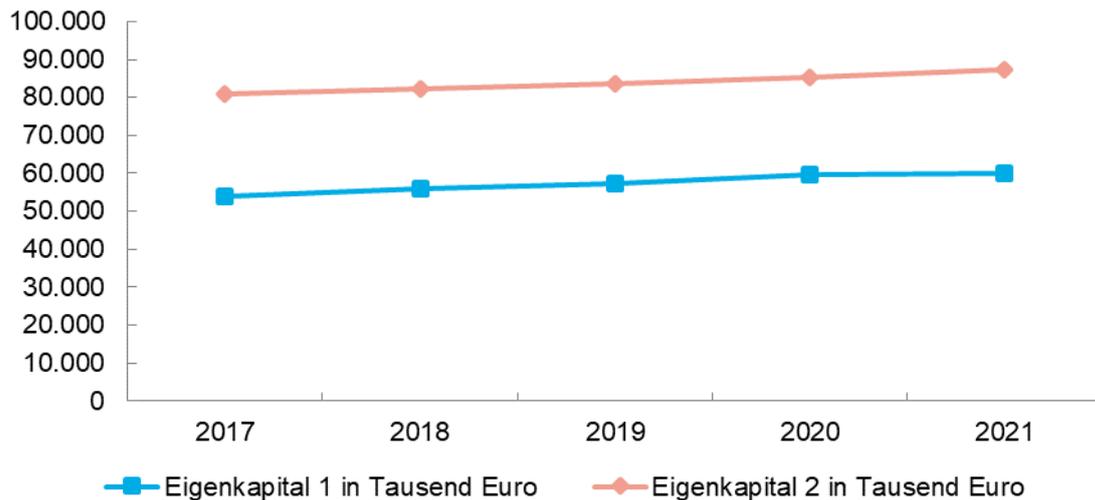
diese meist abfedern. Wie bereits beschrieben sind jedoch die allgemeinen Risiken für konjunkturell abhängige Positionen gewachsen. Dies stellt die Planer vor große Herausforderungen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Freudenberg hat eine sehr gute Eigenkapitalausstattung. Eine bilanzielle Überschuldung droht ihr nicht. Eine Verrechnung der isolierten Schäden nach dem NKF-CUIG wird nur geringe Auswirkungen auf das Eigenkapital haben.

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 Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2021



Das Eigenkapital der **Stadt Freudenberg** ist von 2017 bis 2021 um 6,1 Mio. Euro angewachsen. Das ist auf die durchgehend positiven Jahresergebnisse zurückzuführen. Der Verbrauch des Eigenkapitals seit der Eröffnungsbilanz 2009 konnte dadurch zu einem großen Teil wieder ausgeglichen werden (minus zwölf Mio. Euro).

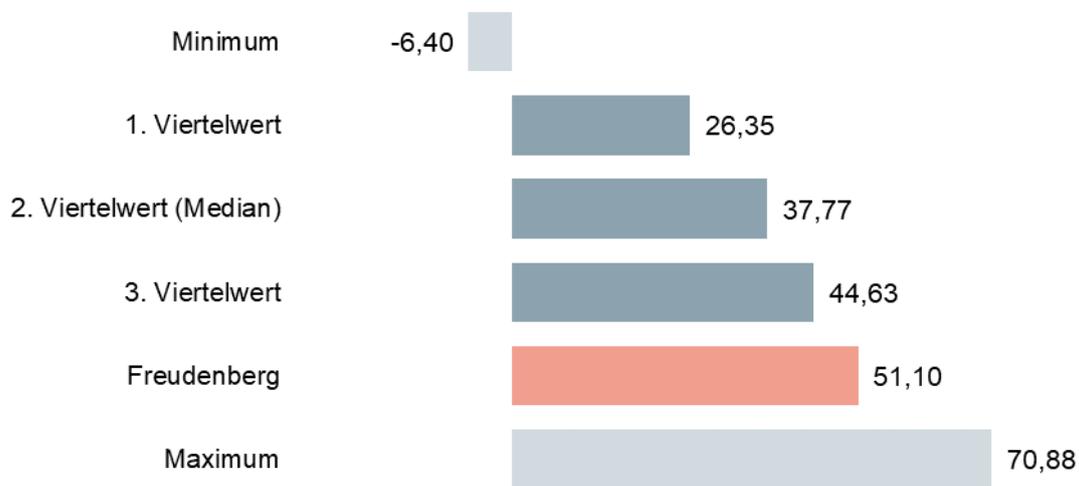
Zieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Dieses ist im fast gleichen Umfang (6,2 Mio. Euro) angestiegen wie das Eigenkapital 1. Während die Sonderposten für Zuwendungen leicht gestiegen sind, sind die Sonderposten für Beiträge etwas gesunken.

Im Planungszeitraum ab 2022 plant die Stadt durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. Berücksichtigt man das positive Jahresergebnis 2022, sinkt das Eigenkapital bis 2026 prognostisch um rund 15 Mio. Euro. Damit wäre der Anstieg seit 2017 um mehr als das Doppelte wieder verbraucht. Das Jahresergebnis 2023 wird hierbei um rund 2,8 Mio. Euro durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Ohne diese Isolierung der pandemie- und kriegsbedingten Schäden würde sich das Eigenkapital noch stärker reduzieren. Ab 2026 könnte

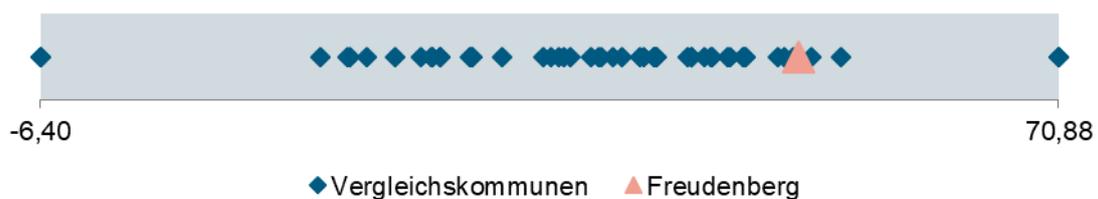
die Eigenkapitalverringerung jedoch im Nachgang erfolgen. Die Stadt Freudenberg hat ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die aktivierten Schäden über bis zu 50 Jahre ab. Der Haushaltsausgleich würde dadurch in Zukunft weiter erschwert. Oder die Stadt bucht die aktivierten außerordentlichen Erträge in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Realisiert sich die Planung 2023, wären dies in Summe mit der Isolierung 2020 rund 4,6 Mio. Euro. 2021 und 2022 mussten entgegen der ursprünglichen Planung keine außerordentlichen Erträge gebucht werden. Für welche Variante sich die Stadt auch entscheidet: So oder so wird der aktuell stattfindende Eigenkapitalverzehr nur verlagert.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Freudenberg gehört zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Damit ist die Stadt trotz der geplanten negativen Jahresergebnisse nicht von einer Überschuldung bedroht.

Die Eigenkapitalquote 2 (74,11 Prozent) fällt durch die Sonderposten höher aus als das Eigenkapital 1. Im interkommunalen Vergleich hingegen gehört die Stadt Freudenberg nicht mehr zu dem Viertel mit den höchsten Werten. Die Sonderposten fallen somit etwas geringer aus als in anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG verstärken zunächst das Eigenkapital. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	50,32	-7,65	25,63	36,84	44,54	70,53	49
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	73,69	19,83	61,06	68,93	77,70	86,46	49

Aufgrund der zurückhaltenden Isolierung von pandemiebedingten Schäden fallen die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nur geringfügig niedriger aus. Auch der interkommunale Vergleich verändert sich kaum.

1.3.5 Schulden und Vermögen

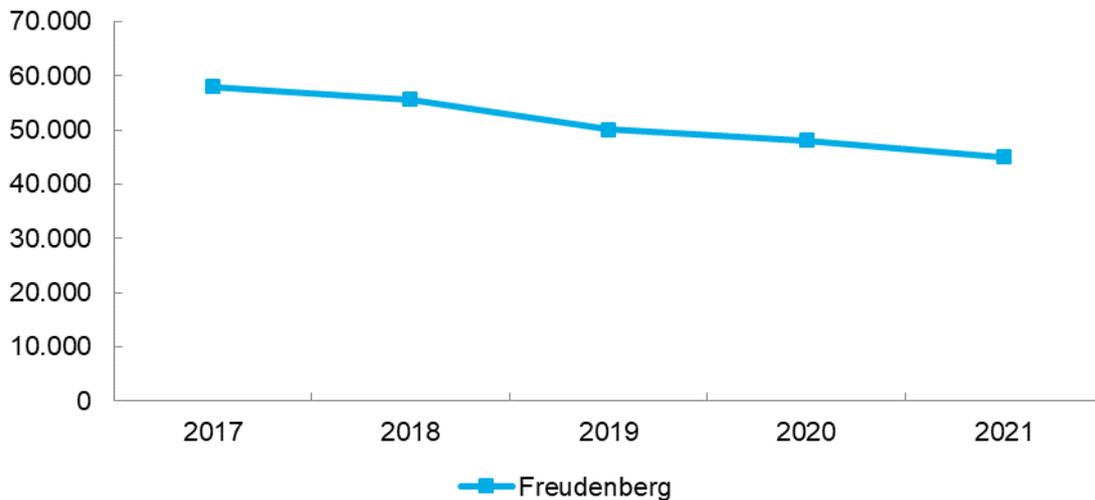
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Ein Großteil der Schulden des Konzerns Stadt Freudenberg liegt in den Stadtwerken. Der Kernhaushalt hat nur geringe Verbindlichkeiten. Prognostisch werden diese aber deutlich ansteigen: Im Haushaltsplanungszeitraum ist die Selbstfinanzierungskraft nicht mehr ausreichend. Auch das überalterte Vermögen führt zu steigenden Investitionskrediten.

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 Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

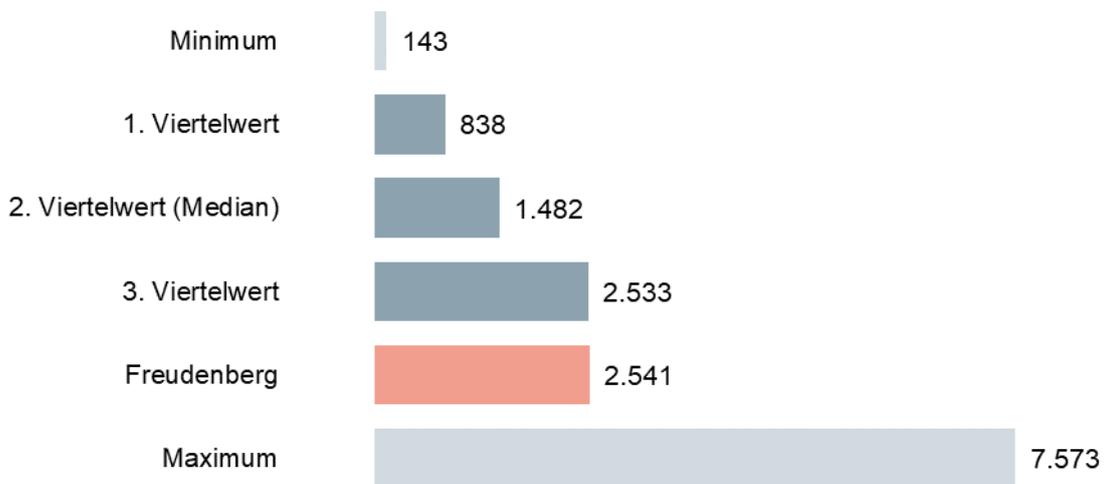


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Freudenberg** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher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

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

Die errechneten Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Freudenberg sind im Betrachtungszeitraum stetig gesunken. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind um 5,7 Mio. Euro auf 11,1 Mio. Euro 2021 zurückgegangen. Ein Großteil der Gesamtverbindlichkeiten liegt in den Stadtwerken Stadt Freudenberg. Diese machen etwa 75 Prozent aus. Die Stadtwerke umfassen die Betriebszweige Wasserversorgung und Abwasser.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen haben geringere Gesamtverbindlichkeiten als die Stadt Freudenberg. Wie festgestellt, haben die städtischen Verbindlichkeiten nur einen Anteil von rund einem Viertel. Der interkommunale Vergleich auf Basis des Kernhaushalts könnte sich daher anders darstellen.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner 2021

Kennzahl	Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	630	0,00	806	1.219	1.775	5.741	49
Investitionskredite je EW in Euro	116	0,00	156	456	1.130	3.751	50
Liquiditätskredite je EW in Euro	31,86	0,00	0,00	22,66	85,44	2.294	50

Vergleicht man die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts, sind die Verbindlichkeiten Freudenbergs geringer als bei über 75 Prozent der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die Stadt hat somit deutlich mehr Verbindlichkeiten in ihren Mehrheitsbeteiligungen als andere Städte. Ein Blick allein auf die städtischen Finanzen ist für eine vollumfängliche Steuerung des Konzerns also nicht ausreichend.

Die Liquiditätskredite gehen vollständig auf Mittel aus dem „Gute Schule 2020“-Paket zurück. Unterjährig nimmt die Stadt aufgrund des Cashpoolings mit den Stadtwerken regelmäßig Liquiditätskredite auf. Diese werden im gleichen Jahr getilgt und stehen somit nicht in den Bilanzen.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die **Stadt Freudenberg** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. 2021 hat die Stadt bei einer Investitionsquote von 124 Prozent sogar mehr investiert, als sie über Abschreibungen verbraucht hat. Dennoch reicht dies nicht im gesamten Betrachtungszeitraum aus: Der Wert des Anlagevermögens ist seit 2017 um zwei Mio. Euro gesunken. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Freudenberg 2021

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* in Jahren		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	40	80	80,00	15,00	81,25
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	66,00	17,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	22,30	72,13
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	18,81	68,65
Schulgebäude	40	80	80,00	23,00	71,25

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* in Jahren		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Schulsporthallen	40	60	80,00	4,50	94,38
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80,00	9,60	88,00
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	35,00	4,05	88,43

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

Die Stadt Freudenberg hat für ihre Vermögensgegenstände lange Nutzungsdauern festgelegt. Meistens nutzt sie den vorgegebenen Rahmen der Gesamtnutzungsdauern voll aus. Lediglich das Straßenvermögen als größter Posten des Sachanlagevermögens hat eine kurze Nutzungsdauer. Im Gegensatz zum restlichen Vermögen werden bei den Verkehrsflächen daher schneller hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig sinkt dadurch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern der übrigen Vermögensgegenstände steigt das Risiko eines überalterten Vermögens.

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

Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt sind trotz der hohen Gesamtnutzungsdauern oft erhöht. Lediglich das Rathaus hat mit einer Restnutzungsdauer von 66 Jahren noch einen niedrigen Anlagenabnutzungsgrad. Die anderen Vermögensgruppen sind bereits zu einem großen Teil abgeschrieben. Besonders dramatisch ist die Situation bei den Schulsporthallen. So hat zum Beispiel die Sporthalle an der Osterbergschule nur noch eine Restnutzungsdauer von zwei Jahren, ebenso die Halle am Schulzentrum in Freudenberg. Die Stadt hat das Handlungserfordernis erkannt und plant für beide Sporthallen umfangreiche Sanierungsmaßnahmen in dem Haushaltsplan 2023. Dies wird sich auch positiv auf die Anlagenabnutzungsgrade und die Restnutzungsdauern auswirken.

Was sich bilanziell nicht ausgewirkt hat sind die Instandhaltungsmaßnahmen, die die Stadt in den vergangenen Jahren in den Schulgebäuden und Schulsporthallen umgesetzt hat. Die Mittel aus dem „Gute Schule 2020“-Paket hat die Stadt nicht investiv, sondern konsumtiv umgesetzt. Die Maßnahmen wurden daher in der Bilanz nicht aktiviert und wirken sich daher nicht positiv auf die Anlagenabnutzungsgrade aus. Dennoch ist durch die Maßnahmen der Zustand besser, als es die bilanzielle Darstellung vermuten lässt. Bei den Gebäuden insgesamt verbleibt eine hohe Altersstruktur, die die Stadt zukünftig verstärkt belasten wird.

Die Situation bei den Verkehrsflächen stellt sich anders dar. Auch hier besteht nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von vier Jahren. Das Durchschnittsalter ist aufgrund der geringeren Gesamtnutzungsdauer jedoch deutlich geringer. Die Stadt Freudenberg hat im

Haushaltsplan einige Maßnahmen für Straßensanierungen eingeplant. Auch in den vergangenen Jahren hat sie teils deutlich investiert. So lag die Reinvestitionsquote – also für die Investition in bereits bestehendes Straßenvermögen – 2021 bei 149 Prozent.¹⁶

Das Handlungserfordernis beim Vermögen hat die Stadt erkannt und teilweise auch schon in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Liegen keine ausreichenden liquiden Mittel vor, sind die Maßnahmen über Investitions- oder Liquiditätskredite zu finanzieren. Die zukünftige Entwicklung dieser Verbindlichkeiten betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Abschnitt.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Freudenberg in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.111	-6.831	-4.126	-2.662	-1.546
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.798	-6.377	-4.050	2.803	-772
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-6.909	-13.207	-8.176	141	-2.318
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.909	13.207	8.176	-141	2.318
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0	0

Die **Stadt Freudenberg** plant im von 2022 bis 2026 teils deutliche Fehlbeträge aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Selbstfinanzierungskraft reicht somit nicht aus, um die laufende Aufgabenerfüllung mit den erzielten Einzahlungen zu finanzieren. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit sowie die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite sind nach Verbrauch der liquiden Mittel aus Liquiditätskrediten zu finanzieren. Das Jahresergebnis 2022 fiel entgegen der ursprünglichen Planung positiv aus. Das wirkt sich auch auf die Finanzrechnung aus: Der negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt nur noch bei -1,1 Mio. Euro. Ende 2022 verfügt die Stadt damit noch über 771.000 Euro Liquidität. Realisiert sich die Haushaltsplanung ab 2023, verringern sich die eigenen Finanzmittel bis 2026 um rund 16,9 Mio. Euro. Abzüglich der liquiden Mittel 2022 besteht bis 2026 ein Bedarf an zusätzlichen Liquiditätskrediten von rund 16,1 Mio. Euro.

Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt die Aufnahme regulärer Liquiditätskredite vermeiden. Lediglich die Kreditmittel aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ hat die Stadt als Liquiditätskredit aufgenommen. Zwar werden die Fördermittel als Kredit verbucht. Die Tilgung und die Zinsen trägt aber das Land Nordrhein-Westfalen. Zudem nimmt die Stadt unterjährig Liquiditätskredite von der Bank auf. Dies dient vor allem der Finanzierung der Stadtwerke: Über ein Cashpooling hat der Betrieb Zugang zu den liquiden Mitteln. Für die Inanspruchnahme leisten

¹⁶ vgl. gpaNRW-Kennzahlenset

die Stadtwerke der Stadt Zinsen. Nimmt die Stadt die Liquidität der Stadtwerke in Anspruch, muss sie ebenfalls Zinszahlungen leisten. In der Vergangenheit hat die Stadt hier eher einen Gewinn erwirtschaftet.

Bis 2026 plant die Stadt mit einem negativen Saldo aus laufender Investitionstätigkeit von rund zehn Mio. Euro. 2022 konnten trotz der Ermächtigungsübertragungen sogar nur im geringeren Umfang Investitionen umgesetzt werden als ursprünglich geplant (vgl. Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“). Da die liquiden Mittel zur Finanzierung der laufenden Aufgabenerledigung eingesetzt werden, ist der negative Saldo abermals mit Krediten zu finanzieren. Wie bereits festgestellt, hat die Stadt im Kernhaushalt nur im geringen Maß Kreditverbindlichkeiten. 2026 könnten nach derzeitiger Planung 26 Mio. Euro hinzukommen. Vor allem die Liquiditätskredite belasten dabei den Haushalt: Hier stehen keine Vermögenswerte entgegen. Investitionskredite könnten wiederum den Zustand des Anlagevermögens erheblich verbessern. Hierdurch könnte die Haushaltsbelastung aus Instandhaltungen zukünftig sinken.

Auch in das Jahr 2023 wurden Ermächtigungen für Auszahlungen (investiv wie konsumtiv) übertragen, die die Kreditaufnahmen weiter erhöhen können.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Stadt Freudenberg gelingt es in der Vergangenheit oft, die steigenden Aufwendungen aus eigener Kraft auszugleichen. Dennoch besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie die Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.

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, der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG 2017 und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW unter anderem

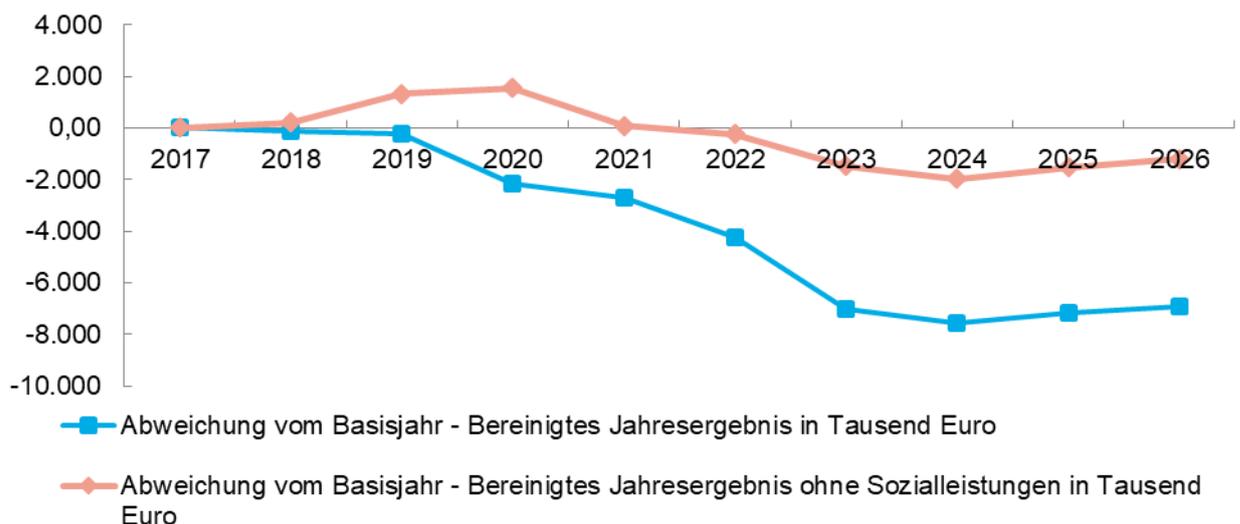
- die Zuführung zu den Rückstellungen für die Kreisumlage 2020 und 2021 sowie
- die Auflösung der Drohverlustrückstellung 2017.

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

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2026



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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der Stadt Freudenberg gelingt es seit 2020 nicht mehr, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen entstehen unter anderem durch die allgemeine Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen. Der Anstieg des Jahresergebnisses 2021, der zu einem großen Teil auf die starke Gewerbesteuer zurückgeht, findet sich in dem Graphen nicht wieder.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 2,8 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 98.000 Euro (Verbesserung)
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -70.000 Euro
- Jugendamtsumlage: -2,8 Mio. Euro (inkl. Rückstellungen i.H.v. 320.000 Euro)

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

Die Graphen unterscheiden sich in der Entwicklung im Haushaltsplanungszeitraum ab 2022. Werden die Sozialleistungen herausgerechnet, können Aufwandssteigerungen auch weiterhin zu einem großen Teil ausgeglichen werden. Die Stadt rechnet mit steigenden Sozialleistungen von fast drei Mio. Euro bis 2026. Auch hier hat die Jugendamtsumlage mit 1,6 Mio. Euro wieder einen erheblichen Anteil. Wie im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ festgestellt, gibt es im Bereich der mittelfristigen Finanzplanung Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen. Die Chancen liegen eher bei den nicht beeinflussbaren Haushaltspositionen und sind hier nicht dargestellt. Somit könnten die Aufwandssteigerungen mittelfristig stärker ausfallen, als im Graph erkennbar. Damit steigt auch der Druck auf die Stadt, die Aufwandssteigerungen auszugleichen. Schwächt sich das konjunkturelle Klima ab oder realisieren sich die Haushaltschancen nicht, könnten Konsolidierungsmaßnahmen notwendig werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bei der Wahl der Grundsteuerhebesätze gilt der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung: Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies

ergibt sich aus § 77 GO NRW. Die Stadt Freudenberg hat in der Vergangenheit die Haushaltskonsolidierung mit einer Anhebung der Hebesätze umgesetzt. Zuletzt geschah dies 2014. Von 2014 bis Ende 2015 hatte die Stadt zudem eine Nachhaltigkeitssatzung in Kraft. Diese sah eine automatische Erhöhung der Hebesätze vor, sobald eine Verschuldung drohte. Auch ohne weitere Anhebung der Hebesätze ist der Haushalt seit 2017 ausgeglichen. Durch die Konsolidierung über den Grundsteuer B-Hebesatz ist dieser interkommunal überdurchschnittlich. Die Grundsteuer A und die Gewerbesteuer sind interkommunal durchschnittlich bis unterdurchschnittlich.

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Freudenberg	Kreis Siegen-Wittgenstein*	Regierungsbezirk Arnsberg*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG***
Hebesatz Grundsteuer A	250	328	321	294	247
Hebesatz Grundsteuer B	650	549	634	550	479
Hebesatz Gewerbesteuer	440	463	472	445	414

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

*** fiktive Hebesätze für kreisangehörige Städte und Gemeinden

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Der Stadt Freudenberg liegen aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Durch das Berichtswesen ist die Stadt unterjährig in der Lage, Steuerungsmaßnahmen zu beschließen.

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

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

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

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

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

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

Für die unterjährige Haushaltssteuerung ist es notwendig, dass aktuelle Informationen zum Verlauf des Haushaltsjahres vorliegen. Die Stadt Freudenberg hat daher ein Finanzcontrolling sowie ein hierauf aufbauendes Finanzberichtswesen eingerichtet. Das Controlling erfolgt anhand einer Mittelprüfung in der Finanzbuchungssoftware. Wird das festgelegte Budget überschritten, gibt das Programm eine Fehlermeldung heraus. Somit kann es zu keiner unbemerkten Haushaltsüberschreitung kommen. Unterjährig können so Deckungsvorschläge erarbeitet werden.

Dreimal jährlich, zum 30. April, 31. Juli und 31. Oktober, wird dem Rat zum Verlauf des Haushaltsjahres berichtet. Die Stadt prognostiziert hierbei die Erträge und Aufwendungen. Die wichtigsten Veränderungen werden textlich und grafisch erläutert. Zudem nimmt die Stadt eine Prognose des Jahresergebnisses zum Jahresende vor. Der Stadtrat ist auf diese Weise in der Lage, erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt zu erkennen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen zu beschließen.

Bis 2022 wurden die Berichte zentral vom Finanzbereich erstellt. Seit 2023 geben die Verwaltungsbereiche dezentral eine eigene Prognose ab. Die Ratsmitglieder haben die Möglichkeit, online auf die Prognosen zuzugreifen. Hierbei können Sie nach verschiedenen Organisationseinheiten oder Produktbereichen filtern. Ein Ampelsystem (grün, gelb, rot) zeigt an, ob der Haushalt in dem Bereich planmäßig ausgeführt wird. Der Informationsgehalt wird auf diese Weise erhöht.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg überträgt sowohl konsumtive als auch investive Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Der fortgeschriebene investive Haushaltsansatz wird jedoch nur zu rund einem Drittel in Anspruch genommen. Die Planung bietet somit kein realistisches Bild der tatsächlichen Umsetzung von investiven Maßnahmen.

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

nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Stadt Freudenberg** hat in ihrer Dienstanweisung zur Übertragung von Ermächtigungen vom 05. März 2018 folgende Regelungen getroffen:

- Ermächtigungsübertragungen sind nur für begründete Ausnahmefälle vorgesehen. Dies soll sehr restriktiv beurteilt werden.
- Investive Auszahlungen sind nur unter Beachtung der sachlichen Bindung der Haushaltsansätze übertragbar. Noch zur Verfügung stehende Mittel können somit nach Übertragung nicht für andere Maßnahmen eingesetzt werden.
- Eine Übertragung ist nur zulässig, soweit im Budget noch Mittel verfügbar sind.
- Die Ermächtigungsübertragungen können nach Abschluss des Haushaltsjahres auch in das nachfolgende Jahr übertragen werden.

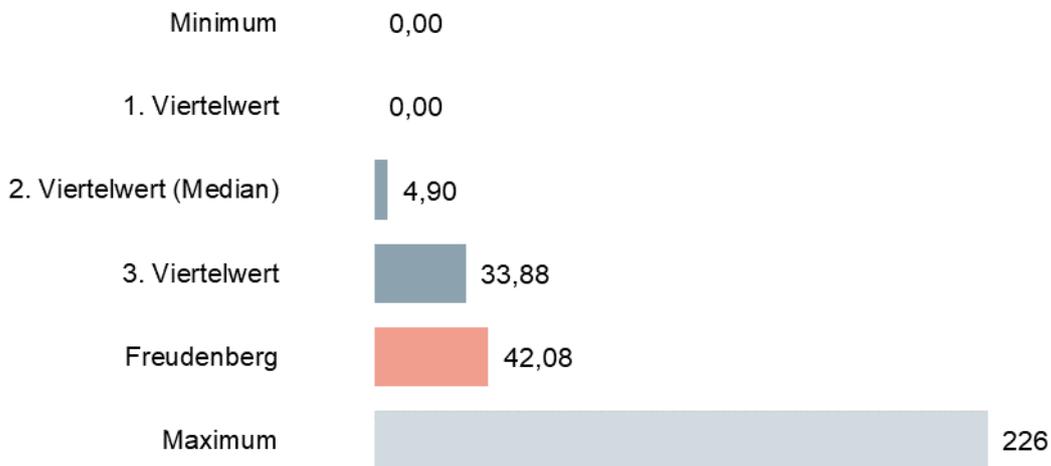
Die getätigten Ermächtigungsübertragungen betrachtet die gpaNRW im Folgenden genauer.

Ordentliche Aufwendungen Freudenberg 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	34.101	35.430	38.571	38.313	38.537
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	562	745	966	1.012	746
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,65	2,10	2,51	2,64	1,94
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	34.663	36.175	39.538	39.325	39.283
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,62	2,06	2,44	2,57	1,90
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	37.479	36.766	37.492	39.733	40.085
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	108	102	94,83	101	102

Die Stadt Freudenberg überträgt regelmäßig konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der Haushaltsansatz wird hierbei nur im geringen Umfang erhöht. Oftmals reichen auch die so fortgeschriebenen Ansätze nicht aus: Der Grad der Inanspruchnahme liegt meistens über 100 Prozent. Dies ist auf Mehrerträge zurückzuführen. Laut Haushaltssatzung der Stadt können Mehrerträge für Mehraufwendungen eingesetzt werden. Die hohen Aufwendungen sind somit gedeckt.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen.

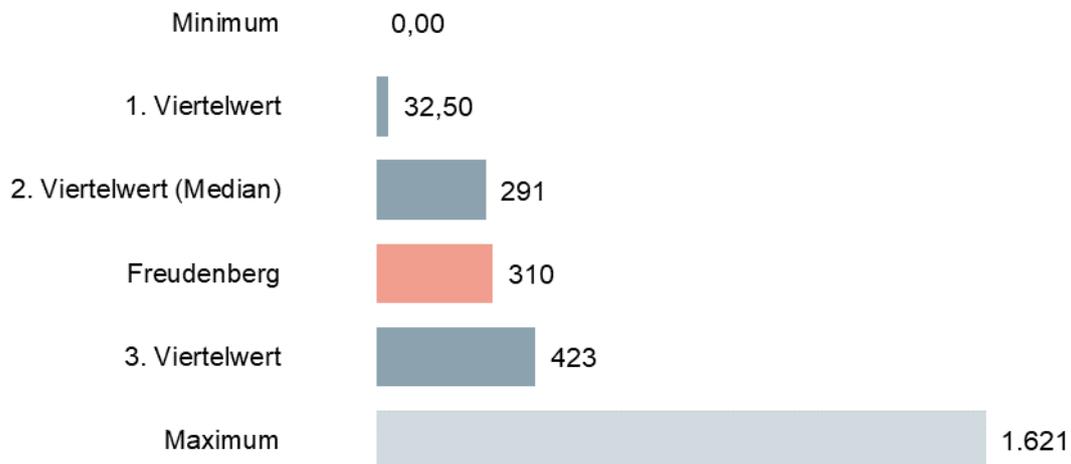
Viele kleine kreisangehörige Kommunen verzichten vollständig auf eine Übertragung von konsumtiven Ermächtigungen ins nächste Haushaltsjahr. Trotz der anteilig nur geringen Erhöhung der Haushaltsansätze überträgt die Stadt Freudenberg daher im höheren Umfang Aufwandsermächtigungen als rund 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Investive Auszahlungen Freudenberg 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.271	3.506	3.447	3.696	6.221
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	607	2.710	4.020	5.388	5.490
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	18,55	77,30	117	146	88,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.878	6.217	7.466	9.084	11.712
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	15,65	43,60	53,84	59,32	46,88
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.339	1.858	2.032	2.949	5.242
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	34,54	29,89	27,22	32,47	44,76

Die investiven Ermächtigungsübertragungen sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Investive Ermächtigungen werden im deutlich höheren Umfang übertragen als konsumtive Ermächtigungen. 2019 und 2020 wurden die Haushaltsansätze sogar mehr als verdoppelt. Auffallend ist, dass in jedem Jahr sogar der ursprüngliche Haushaltsansatz ausgereicht hätte.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen.

2017 gehörte die Stadt noch zu der Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen, die im geringeren Umfang investive Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Der Trend, immer mehr Ermächtigungen zu übertragen, lässt sich aber auch landesweit erkennen: 2017 lag der Median noch bei knapp 95 Euro je Einwohner.

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wird durchschnittlich nur zu 34 Prozent in Anspruch genommen. Somit wird gerade einmal ein Drittel des veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umgesetzt. Die Ermächtigungsübertragungen werden für den ursprünglichen Zweck eingesetzt. Nicht zur Umsetzung kommen hingegen zu großen Teilen die neu für das Haushaltsjahr eingeplanten Maßnahmen. Dies deutet darauf hin, dass zu viele Investitionsmaßnahmen für das Haushaltsjahr geplant werden. Verstärkt wird dies durch die verfügbaren Fördermittel: Um diese abrufen zu können, müssen Mittel zur Umsetzung der Maßnahme eingeplant werden. Gleichzeitig erschwert und verlangsamt der Fachkräftemangel in der Verwaltung und der Baubranche die Umsetzung von Maßnahmen.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ Empfehlung

Die Stadt Freudenberg sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Regelungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.

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

Die **Stadt Freudenberg** verringert vor allem im investiven Bereich die Haushaltsbelastung regelmäßig durch Fördermittel. Die Akquise erfolgt dezentral durch die jeweils zuständigen Fachämter. Die fachlich zuständigen Ämter recherchieren hierbei selbstständig die Fördermöglichkeiten und nehmen gegebenenfalls Kontakt zu den Fördermittelgebern auf. Hier kann jeder Bereich nach eigenem Ermessen vorgehen: Es sind keine Abläufe oder Richtlinien festgelegt. Auch hat die Stadt bisher keine strategische Entscheidung getroffen, unter welchen Bedingungen Fördermittel beantragt werden sollen.

Aufgrund der Nähe zu den fachlichen Themen besteht eine große Chance, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Haushaltsprozess geprüft wird. Jedoch ist eine solche Prüfung nicht vorgeschrieben. Im Tiefbaubereich findet ein Austausch mit den Stadtwerken statt: Bei gemeinsamen Baumaßnahmen im Straßenbau (z.B. Kanal- und Straßensanierung) werden Fördermöglichkeiten besprochen und geprüft.

Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise und Richtlinien zum Verfahren formulieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg hat kein fördermittelbezogenes Controlling eingerichtet, um die Einhaltung von Förderbestimmungen zu überwachen. Ein strukturiertes, hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht ebenfalls nicht.

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.

Wie schon bei der Akquise sind bei der Verwaltung und Bewirtschaftung von Fördermitteln in der **Stadt Freudenberg** die Fachämter zuständig. Nach der Akquise wird eine Förderakte sowie die Mittelabrufe und Verwendungsnachweise erstellt. Die Kämmerei wird im Zuge der Haushaltsplanung über die Fördermaßnahmen informiert. Detailliertere Informationen erhält sie bei investiven Maßnahmen zur Verbuchung der Sonderposten. Die Förderauflagen werden in den Fachämtern verwaltet.

Es gibt aktuell keine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen gesammelt werden. Dies würde die Verwaltung vereinfachen und einen Grundstein für ein fördermittelbezogenes Controlling bilden. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

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

Auf diesen Daten aufbauend kann ein Berichtswesen eingerichtet werden. Aktuell sind keine Berichte zum Fortlauf der Projekte oder zur Einhaltung des Budgets vorgesehen. Es erfolgt ein Bericht an den Stadtrat, wenn Förderbescheide eingehen. Bei großen Einzelmaßnahmen erfolgen teilweise auch Zwischenberichte zum Verlauf der Umsetzung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können

entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für die Aufnahme von Krediten haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen. Dabei sollte die Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben könnten.

Kreditportfolio der Stadt Freudenberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	1.463
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	3
Anzahl der Kreditgeber	2
Anzahl Derivate	0

Die **Stadt Freudenberg** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.

- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Freudenberg kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Freudenberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁸

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt Freudenberg hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Stadt jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Vorgaben, ohne dass diese verschriftlicht wurden.

¹⁷ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁸ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

So verfolgt die Stadt Wirtschaftlichkeit und Sicherheit als oberste Ziele des Kreditmanagements. Derivate meidet die Stadt ebenso wie Fremdwährungskredite. Bis 2017 hatte die Stadt noch Derivate in der städtischen Bilanz. Sie hatte sogenannte SWAPs zur Zinsoptimierung genutzt. Durch das Sinken des Zinsniveaus war die Stadt gezwungen, Drohverlustrückstellungen zu bilden. 2017 schloss die Stadt mit der Bank einen Vergleich und konnte die Drohverlustrückstellung auflösen (vgl. Kapitel „1.3.2 – Ist-Ergebnisse“).

Vor jeder Kreditaufnahme holt die Stadt mindestens fünf Angebote von Banken und Vermittlern ein, die sie in Form einer Bieterliste abgespeichert hat. Hierbei erfragt sie auch Konditionen bei unterschiedlichen Laufzeiten. Ihre Entscheidung dokumentiert sie in einem Vermerk. Kreditentscheidungen trifft die Stadt auf Grundlage eines Austausches der Ämter 20 (Kämmerei) und 21 (Finanzwirtschaft und Stadtkasse) mit dem Stadtkämmerer.

Über die Entwicklung der Kredite berichtet der Kämmerer dem Rat vierteljährlich im Rahmen des Finanzberichtes. Hierbei geht er auf die aktuellen Bankbestände sowie Kreditaufnahmen ein und weist, wenn nötig, auf Zinsänderungsrisiken hin.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.

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

Geldmittel und Anlagen der Stadt Freudenberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.062
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	0
Ausleihungen in Tausend Euro	256

Die **Stadt Freudenberg** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. Aufgrund der in den vergangenen Jahren vorherrschenden Haushaltssicherung, hat die Stadt ihre Prioritäten bislang anders gesetzt.

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 Stadt Freudenberg 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.

ger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt Freudenberg beabsichtigt, ihr Anlagemanagement sicherheitsorientiert auszurichten und risikante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen. Auch angesichts der Erfahrungen mit den Derivat-Geschäften in der Vergangenheit kann eine solche Regelung hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

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

Angepasst an ihre individuellen Bedürfnisse kann die Stadt Freudenberg 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 Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der 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 Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt 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 Wertpapierhandelsgesetz¹⁹ können Vorgaben getroffen werden.

¹⁹ 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.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Freudenberg gelingt es in der Vergangenheit oft, die steigenden Aufwendungen aus eigener Kraft auszugleichen. Dennoch besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie die Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	54	E1	Die Stadt Freudenberg sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	56
F2	Die Stadt Freudenberg überträgt sowohl konsumtive als auch investive Auszahlungen und Aufwendungen ins Folgejahr. Der fortgeschriebene investive Haushaltsansatz wird jedoch nur zu rund einem Drittel in Anspruch genommen. Die Planung bietet somit kein realistisches Bild der tatsächlichen Umsetzung von investiven Maßnahmen.	58	E2	Die Stadt Freudenberg sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.	61
F3	Die Stadt Freudenberg hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Regelungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	62	E3	Die Stadt Freudenberg sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise und Richtlinien zum Verfahren formulieren.	63
F4	Die Stadt Freudenberg hat kein fördermittelbezogenes Controlling eingerichtet, um die Einhaltung von Förderbestimmungen zu überwachen. Ein strukturiertes, hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht ebenfalls nicht.	63	E4	Die Stadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	63

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	64	E5	Die Stadt Freudenberg sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	65
F6	Die Stadt Freudenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	66	E6	Die Stadt Freudenberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	67

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Freudenberg 2016	Freudenberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	106	103	92,28	101	103	108	121	47
Eigenkapitalquote 1	39,88	51,10	-6,40	26,35	37,77	44,63	70,88	49
Eigenkapitalquote 2	63,92	74,11	20,76	61,20	69,33	77,89	86,50	49
Fehlbetragsquote	2,23	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	39,31	34,02	13,75	31,46	36,56	45,06	57,70	50
Abschreibungsintensität	11,14	8,37	5,15	8,37	9,27	11,36	13,96	45
Drittfinanzierungsquote	46,46	63,84	37,16	54,38	62,54	70,51	87,20	42
Investitionsquote	83,89	124	49,95	96,17	134	198	553	47

Kennzahlen	Freudenberg 2016	Freudenberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	77,78	93,62	66,06	89,55	97,33	103	121	49
Liquidität 2. Grades	13,91	125	20,08	55,65	157	280	3.328	49
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	60,19	5,86	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,53	5,68	0,18	4,00	5,68	8,31	19,36	49
Zinslastquote	10,59	0,55	0,04	0,20	0,47	0,96	3,15	47
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	65,30	74,88	39,06	51,17	60,72	68,15	76,46	46
Zuwendungsquote	5,04	12,06	9,12	12,24	16,26	23,21	38,65	46
Personalintensität	15,60	16,81	11,18	16,01	17,83	20,18	26,46	47
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,58	16,51	9,42	15,58	17,46	21,56	28,78	47
Transferaufwandsquote	54,53	52,15	33,29	40,84	44,46	47,95	59,81	47

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) Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	8.275	2.022	1.309	2.181	916	

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Gewerbesteuern	12.963	12.531	12.001	12.990	13.388	12.775
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.181	9.863	10.188	9.733	10.583	9.909
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.193	1.492	1.654	1.815	1.917	1.614
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.307	1.672	1.845	3.367	1.872	2.013
Summe der Erträge	24.643	25.558	25.688	27.904	27.761	26.311
Steuerbeteiligungen	1.828	2.088	1.769	1.014	1.090	1.558
Allgemeine Kreisumlage	8.111	8.453	9.488	9.534	9.056	8.928
Summe der Aufwendungen	10.046	10.541	11.257	10.548	10.146	10.486
Saldo	14.597	15.017	14.431	17.356	17.615	15.825

Tabelle 4: Eigenkapital Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	54.012	56.052	57.389	59.647	60.119
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	k.A.	k.A.	k.A.
Eigenkapital 1	54.012	56.052	57.389	59.647	60.119
Sonderposten für Zuwendungen	21.632	21.046	21.332	21.274	22.934
Sonderposten für Beiträge	5.350	5.034	4.753	4.434	4.128

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	80.994	82.132	83.474	85.355	87.180
Bilanzsumme	113.647	114.949	112.826	115.798	117.640

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Freudenberg in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	42.903	40.993
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	100	306
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.402	3.250
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.443	6.786
Sonstige Verbindlichkeiten	836	1.873
Erhaltene Anzahlungen	1.365	2.381
Gesamtverbindlichkeiten	58.049	55.588

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

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	13.186	12.459	11.163
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	1.532	1.640	1.735
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Ausleihungen an Sondervermögen	256	256	256
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	624	1.140	2.320
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	39.325	38.666	38.191
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	50.099	48.089	45.043

* In die Berechnung eingeflossen sind die Verbindlichkeiten der Stadtwerke.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	8.275	2.022	1.309	2.181	916	-2.896	-3.978	-5.304	-3.735	-2.524
Gewerbesteuer	12.963	12.531	12.001	12.990	13.388	11.600	12.500	13.360	13.930	14.370
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.181	9.863	10.188	9.733	10.583	10.603	10.160	10.607	11.286	11.850
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.193	1.492	1.654	1.815	1.917	1.620	1.731	1.820	1.878	1.915
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.307	1.672	1.845	3.367	1.872	1.027	1.058	1.058	1.058	1.058

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Summe der Erträge	24.643	25.558	25.688	27.904	27.761	24.850	25.449	26.845	28.152	29.193
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	107	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	8.111	8.453	9.488	9.534	9.056	10.676	10.593	10.646	10.699	10.753
Steuerbeteiligungen	1.828	2.088	1.769	1.014	1.090	923	994	1.062	1.121	1.160
Summe der Aufwendungen	10.046	10.541	11.257	10.548	10.146	11.599	11.587	11.708	11.820	11.912
Saldo der Bereinigungen	14.597	15.017	14.431	17.356	17.615	13.251	13.862	15.138	16.332	17.281
Saldo der Sondereffekte	6.564	0,00	0,00	-148	-1.115	979	2.050	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.886	-12.995	-13.122	-15.027	-15.584	-17.126	-19.890	-20.442	-20.067	-19.806
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-108	-236	-2.141	-2.698	-4.240	-7.004	-7.556	-7.180	-6.919

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.886	-12.995	-13.122	-15.027	-15.584	-17.126	-19.890	-20.442	-20.067	-19.806
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-565	-350	-260	-1.211	-467	-822	-1.572	-1.578	-1.580	-1.586
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-482	-509	-585	-636	-552	-653	-696	-707	-726	-745
Jugendamtsumlage	3.831	4.344	5.600	6.728	6.643	7.396	8.132	8.173	8.214	8.255
Saldo aus Sozialleistungen	-4.878	-5.203	-6.446	-8.575	-7.662	-8.871	-10.400	-10.458	-10.520	-10.586

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.008	-7.792	-6.677	-6.452	-7.922	-8.255	-9.490	-9.984	-9.547	-9.220
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	217	1.332	1.557	86,27	-247	-1.482	-1.976	-1.539	-1.212

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Freudenberg hat mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Durchführung von kommunalen Ausschreibungen abgeschlossen. Damit hat die Stadt Freudenberg einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Zusätzlich dazu hat Freudenberg eine eigene Submissionsstelle eingerichtet.

Die Stadt Freudenberg verfügt außerdem über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen. Diese sollte sie um eindeutige Zuständigkeitsregelungen erweitern.

Bei der Maßnahmenbetrachtung wurde deutlich, dass zum Teil noch Unsicherheiten bei der Durchführung der Vergabeverfahren in Eigenregie bestehen. Die Stadt Freudenberg sollte die Vorteile der zentralen Vergabeservicestelle konsequenter nutzen. Außerdem sollte Freudenberg die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen.

Im Bereich der Korruptionsprävention hat die Stadt Freudenberg Regelungen für den Umgang mit Belohnungen und Geschenken in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung verschriftlicht und dazu ergänzend einen Leitfaden entwickelt. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Eine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Bediensteten hat sie bisher ebenfalls noch nicht durchgeführt. Mit einer Schwachstellenanalyse sollen die Bediensteten sensibilisiert und korruptionsgefährdete sowie besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Stadt Freudenberg ermittelt werden.

Für Sponsoringleistungen hat die Stadt ebenfalls noch keine Rahmenbedingungen verschriftlicht. Verbindliche Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Bei der Betrachtung der Abweichungen vom Auftragswert wurde deutlich, dass diese im Vergleichsjahr 2022 niedriger als bei den meisten anderen Kommunen sind. Dennoch sollte die Stadt Freudenberg das Nachtragswesen zentral steuern. Es sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen damit Auswertungen der Nachträge im Hinblick auf Umfang und beteiligter Unternehmen möglich sind.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine

große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeserviceestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren. Die Stadt hat mit der Dienstanweisung für die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die noch weiter ergänzt werden könnten.

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

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

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

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

Die **Stadt Freudenberg** hat keine eigene zentrale Vergabestelle. Freudenberg hat sich aber im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeserviceestelle (ZVS) des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dazu hat die Stadt Freudenberg, neben weiteren Kommunen in der Region, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein abgeschlossen.

Bei der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein wird komplexes Vergabefachwissen an zentraler Stelle vorgehalten. Durch zahlreiche Vergabemaßnahmen entsteht bei der ZVS ein umfassendes Fachwissen. Dieses fördert einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren. Rechtsänderungen, die ein enormes Tempo aufgenommen haben, können an zentraler Stelle erfasst und bei den Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden. Die organisatorische und personelle Trennung der Ausführung der Bau-/Maßnahme und der Abwicklung des Vergabeverfahrens mindert erheblich die Korruptionsgefahr.

Die Stadt Freudenberg kann die (ZVS) des Kreises ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (netto) nutzen. Nach Angaben der Stadt Freudenberg nutzt die Stadt die ZVS des Kreises nicht in allen Vergabeverfahren. Einige Maßnahmen wickelt die Stadt auch in Eigenregie ab. Die jeweiligen Organisationseinheiten der Stadt Freudenberg entscheiden nach eigenem Ermessen, ob sie das Vergabeverfahren selbst durchführen oder die ZVS des Kreises nutzen. Sofern die Vergabeverfahren in Eigenregie durchgeführt werden, ist jeder Bereich für seine jeweiligen Vergabeverfahren verantwortlich. Lediglich die Submission wird bei der Stadt Freudenberg zentral durch eine eigene Submissionsstelle durchgeführt.

Die Submissionsstelle ist im Amt für Bauen, Stadtentwicklung und Liegenschaften angesiedelt. Dort werden ausschließlich die Submissionen für die Vergabeverfahren durchgeführt, die die Stadt Freudenberg in Eigenregie vornimmt. Zusätzlich hat die Submissionsstelle eine beratende und unterstützende Funktion im Hause. Auch die Wettbewerbsregisterabfragen werden von dort zentral wahrgenommen. Eine Vertretung der Submissionsstelle ist derzeit lediglich bei der Durchführung von Submissionen gegeben. Insbesondere im Hinblick auf die Beratungsfunktion gibt es bislang keine Vertretungsregelung.

In einer Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Stadt Freudenberg den Umgang mit Vergaben geregelt. Die Dienstanweisung ist mit Wirkung vom 12. Januar 2022 in Kraft getreten. Darin sind die wichtigsten komplexen Rechtsnormen des Vergaberechts aufgeführt. Sie liefert eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vorgaben, die bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen zu beachten sind.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein regelt eindeutig die einzelnen Zuständigkeiten von der ZVS des Kreises und der Stadt Freudenberg. Eine solche Regelung ist in der Vergabedienstanweisung der Stadt Freudenberg nicht enthalten. Auch die Zuständigkeiten der eigenen Submissionsstelle und der Bedarfsstellen finden in der Dienstanweisung bislang keine Berücksichtigung. So ist nicht eindeutig geregelt, wer welche Aufgabe beziehungsweise Zuständigkeit im Vergabeverfahren hat. Das erschwert die Durchführung von einheitlichen und rechtssicheren Vergabeverfahren. Als Grundlage für eine Anpassung der Dienstanweisung kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW²⁰ hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte in ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen klare Zuständigkeitsregelungen aufnehmen.

→ **Feststellung**

In der Stadt Freudenberg trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung.

²⁰ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

In der Vergabedienstanweisung der Stadt Freudenberg wird darüber hinaus unter Ziffer 12.5 die Beteiligung von Rat und Ausschüssen genannt. Konkret wird hier auf die Hauptsatzung und die Ausschussordnung der Stadt Freudenberg verwiesen. Nach den Regelungen der Ausschussordnung werden die politischen Gremien bei der Entscheidung von Vergabeverfahren beteiligt. Dabei werden den Gremien explizit die Zuständigkeiten für die Vergabeentscheidung, nach dem das eigentlich Vergabeverfahren abgeschlossen ist, zugewiesen.

Das Vergabeverfahren schließt mit dem Zuschlag – also der Vergabeentscheidung – ab. Die Vergabevorschriften geben dazu vor, dass am Ende eines korrekt durchgeführten Vergabeverfahrens der Zuschlag auf das gem. den festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist (vgl. § 43 Abs. 1 UVgO, § 16d Abs. 1 Nr.4 VOB/A). Ein Ermessen besteht insofern gerade nicht. Damit stellt sich folgerichtig die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Ausschuss- oder Ratsentscheidung.

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

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

Daher ist es sinnvoller, die politischen Gremien im Vorfeld, etwa im Zuge der Bedarfsermittlung einzubinden. Der Rat ist zudem bereits im Rahmen der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.

Daneben macht es Sinn, die Politik über durchgeführte Vergaben in Kenntnis zu setzen. Viele Kommunen informieren daher die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.

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.²¹

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt bislang nicht.

Wenn die Kommune eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet hat, obliegt dieser gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW auch die Prüfung von Vergaben. Eine Kommune sollte die Rechnungsprüfung dabei bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden. Zudem sollte sie die 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.²² Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²³ 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 Vergaben von Lieferungen und Leistungen einer Kommune erfolgen nach dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So ist es Ziel, eine bestimmte Leistung beziehungsweise ein bestimmtes Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist zudem einer hohen Änderungsdynamik unterworfen, die es den mit den Vergabe beauftragten Bediensteten nicht einfach macht, die Verfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig treten bei der Bearbeitung Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

²¹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²² Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²³ 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 Möglichkeit einer solchen Unterstützung bietet sich darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen und dafür konkrete Regelungen aufzustellen, wie es § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW bereits vorsieht. Aus Sicht der gpaNRW sollten mindesten folgende Beteiligungen der Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden (die Kommune kann Wertgrenzen festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden soll). Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.
- Ebenso ist die Rechnungsprüfung unverzüglich zu informieren, wenn Verfehlungen nach § 5 KorruptionsbG bekannt werden.

Wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen in NRW hat die **Stadt Freudenberg** keine örtliche Rechnungsprüfung. Der Jahresabschluss wird in Freudenberg durch den Rechnungsprüfungsausschuss geprüft. Innerhalb der eigenen Verwaltung hat die Stadt bisher keine sachkundige Person bestellt, um die rechtmäßige Abwicklung von Vergaben zu prüfen.

Wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, ist es positiv zu bewerten, dass sich die Stadt Freudenberg im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit dem ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen hat. Grundsätzlich ist damit schon ein wichtiger Schritt zur Korruptionsprävention im Vergabewesen sowie einer rechtssicheren Bearbeitung der Vergaben durch gebündeltes Fachwissen gegeben. Dennoch verbleiben die Entscheidung über die Wahl der Ausschreibungsart sowie die Auftragsabwicklung bei der Stadt Freudenberg. Auch erfolgt keine inhaltliche Überprüfung durch den ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

Möglich wäre für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder mit anderen Kommunen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung, die einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren fördert. Zudem dient sie der Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg hat Verhaltensregeln zur Annahme von Belohnungen und Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.

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 KorruptionsbG²⁴ 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*

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- 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.

In der **Stadt Freudenberg** gibt es bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Gleichwohl hat die Stadt in ihrer Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) unter Ziffer 2.4 Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken getroffen. Nach Abs. 1 sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtet, jeden Versuch, dienstliche Handlungen durch das Angebot von Geschenken oder Belohnungen zu beeinflussen, dem Bürgermeister sofort auf dem Dienstweg zu melden. Außerdem regelt die ADGA, dass die Annahme von Belohnungen und Geschenken in Bezug auf dienstliche Tätigkeiten auch nach Beendigung des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses nicht gestattet ist. Ausgenommen davon sind übliche Werbeartikel und sonstiger Aufmerksamkeiten von geringem Wert (z. B. Kalender, Kugelschreiber, Schreibblock). Ergänzend dazu hat die Stadt in einem sogenannten „Leitfaden zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2008 verbindliche Regelungen und ergänzende Erläuterungen zusammengefasst.

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

Der Korruptionsprävention dient es auch, eine Korruptionsschutzbeauftragte beziehungsweise einen Korruptionsschutzbeauftragten zu benennen. Korruptionsschutzbeauftragte sind besonders fortgebildete Bedienstete auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Sie unterstützen bei der Korruptionsbekämpfung, beraten in Fragen der Korruptionsprävention und stehen insbesondere als Ansprechpartner im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu beauftragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson könnte die Stadt zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche nicht festgelegt.

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie

aus besonderen Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Die Stadt Freudenberg hat eine Schwachstellenanalyse bisher noch nicht durchgeführt. Auch hat sie die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht festgelegt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die Stadt aber bereits angekündigt, dass die Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche umgehend erfolgen wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie, wie bereits angekündigt, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Um die eigenen Regelungen zur Korruptionsprävention übersichtlich zu erfassen und aufzubereiten, sollte die Stadt Freudenberg eine Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen. Die gpaNRW hat eine Musterdienstanweisung zur Korruptionsprävention veröffentlicht. Diese Dienstanweisung könnte Freudenberg als Hilfestellung zur Erstellung einer eigenen, auf die Gegebenheiten und Anforderungen der Stadt Freudenberg zugeschnittenen Dienstanweisung, nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche

Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Stadt Freudenberg zu.

Mittlerweile stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zu und das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) trat am 02. Juli 2023 in Kraft. Nun ist zeitnah mit dem Entwurf eines Landesgesetzes zu rechnen.

Demzufolge ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Nach § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

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

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Die Stadt Freudenberg erhebt die zuvor aufgeführten Angaben. Die Bekanntmachung erfolgt im Amtsblatt der Stadt durch einen Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Diensträumen der Stadtverwaltung.

Gemäß § 8 KorruptionsbG NRW hat der Bürgermeister die Pflicht, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW) vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Darüber hinaus ist dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres eine Aufstellung gemäß § 53 LBG vorzulegen.

Die Anzeigepflicht des Bürgermeisters, die sich aus dem bisherigen § 17 KorruptionsbG ergab, ist nun in § 8 des KorruptionsbG geregelt. Die Bürgermeisterin der Stadt Freudenberg kommt der Verpflichtung nach, indem sie jährlich die Stadtverordneten über ihre Nebentätigkeiten und Gremien-Mitgliedschaften schriftlich informiert. Dazu erstellt das Haupt- und Personalamt eine entsprechende Vorlage jeweils für die erste reguläre Ratssitzung des Jahres.

Eine gesonderte Regelung in einer Dienstanweisung zum Umgang mit § 8 KorruptionsbG NRW findet sich in Freudenberg nicht. Natürlich ergibt sich die Notwendigkeit grundsätzlich aus dem Gesetz. Es empfiehlt sich aber, zumindest den Zeitpunkt zu verschriftlichen, zu dem der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin die Nebentätigkeiten offenlegt und welcher Bereich innerhalb der Stadtverwaltung die Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe koordiniert. Zudem gilt die Regelung aus § 8 KorruptionsbG NRW auch noch innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand. Insofern sollte die Stadt festlegen, welche Stelle in diesem Zeitraum kontrolliert, dass eine ausgeschiedene Bürgermeisterin bzw. ein ausgeschiedener Bürgermeister dieser Verpflichtung nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW verschriftlichen.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Bislang hat die Stadt Freudenberg keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.

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

Die **Stadt Freudenberg** hat bisher keine Regelungen zum Sponsoring verschriftlicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Kommune jedoch schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring

auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Das Thema Sponsoring kann kurzfristig relevant werden, dann sollten verbindliche Regelungen vorliegen und die damit verbundenen Fragestellungen sollten den Beschäftigten bewusst sein. Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Nach Ansicht der gpaNRW sollten für Sponsoringleistungen Regelungen in Form einer Dienst-anweisung festgehalten werden, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte eine Dienst-anweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁵ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienst-anweisung. Als weitere Grundlage kann die Musterdienst-anweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁶ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

²⁵ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

²⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Freudenberg gehört im interkommunalen Vergleich im Jahr 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen der Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten.

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

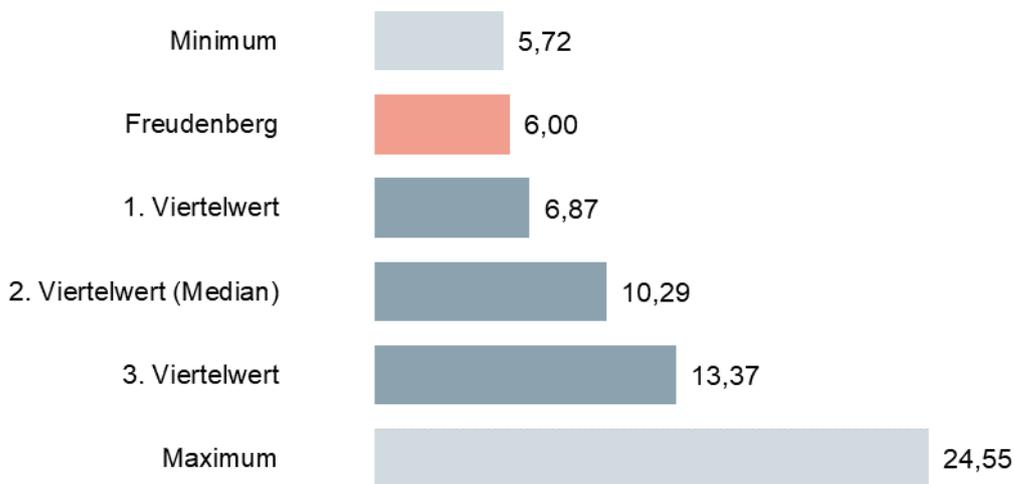
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.121.451	
Abrechnungssummen	7.155.305	
Summe der Unterschreitungen	340.302	4,78
Summe der Überschreitungen	374.156	5,25

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Freudenberg** 26 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 309.087 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Freudenberg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Freudenberg gehört im Vergleichsjahr 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert. Diese Abweichungen schwanken in den drei betrachteten Jahren. In den Jahren 2020 und 2021 weist die Stadt mit rund 17 und 22 Prozent deutlich höhere Abweichungen aus und positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich wesentlich ungünstiger.

Insbesondere im Jahr 2021 sind die hohen Abweichungen auf einzelne Baumaßnahmen zurückzuführen. So wurden hier unter anderem die Schlussrechnungen für die PCB-Sanierung einer Grundschule berücksichtigt. Dabei kam es in einigen Teilbereichen zu deutlichen Mehraufwendungen in Folge von unvorhersehbaren zusätzlich notwendigen Sanierungsarbeiten.

Nach eigenen Angaben erfolgt im Baubereich maßnahmenbezogen ein Soll-Ist-Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert. Eine übergreifende Auswertung aller Maßnahmen gibt es bislang nicht. Weitere Ausführungen dazu folgen im nächsten Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg wertet die Nachträge nicht zentral aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist.

Die **Stadt Freudenberg** hat bisher keine Regelungen verschriftlicht, wie mit Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen umzugehen ist. Das Verfahren wird dabei bislang durch die für die Vertragsdurchführung zuständigen Fachämter selbst abgewickelt. Diese sind auch für die Dokumentation der Nachtragsaufträge zuständig. Bei Änderungen in der Bauausführung kann es erforderlich sein, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Bei der Beurteilung der Abweichungen vom Auftragswert ist auch vergaberechtliches Fachwissen gefordert. Daher ist es sinnvoll, die Beschäftigten entsprechend zu schulen, wie mit eventuellen Nachträgen umzugehen ist. Verbindliche Vorgaben zur standardisierten Bearbeitung und Dokumentation können dabei eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein.

Ein zentrales Nachtragsmanagement, in dem die Stadt die entstandenen Nachträge festhält, ist bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt Freudenberg wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bietstrategien ergeben. Aus Sicht der gpaNRW sollten die entstanden Nachträge erfasst und damit eine Möglichkeit zur zentralen Auswertung geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Freudenberg hat sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeserviceestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren. Die Stadt hat mit der Dienstanweisung für die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die noch weiter ergänzt werden könnten.	79	E1	Die Stadt Freudenberg sollte in ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen klare Zuständigkeitsregelungen aufnehmen.	80
F2	In der Stadt Freudenberg trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung.	80	E2	Die Stadt Freudenberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.	81
F3	Die Stadt Freudenberg hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt bislang nicht.	82	E3	Die Stadt Freudenberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	84
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Stadt Freudenberg hat Verhaltensregeln zur Annahme von Belohnungen und Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.	84	E4	Die Stadt Freudenberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson könnte die Stadt zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Freudenberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche nicht festgelegt.	85	E5.1	Die Stadt Freudenberg sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie, wie bereits angekündigt, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	86
			E5.2	Die Stadt Freudenberg sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.	86
			E5.3	Die Stadt Freudenberg sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	87
			E5.4	Die Stadt Freudenberg sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW verschriftlichen.	88
Sponsoring					
F6	Bislang hat die Stadt Freudenberg keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.	88	E6	Die Stadt Freudenberg sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.	89
Nachtragswesen					
F7	Die Stadt Freudenberg wertet die Nachträge nicht zentral aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht.	92	E7	Die Stadt Freudenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Freudenberg zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E8.1 Die Stadt Freudenberg sollte die Vorteile der Zentralen Vergabeservice-stelle konsequenter nutzen. Eine Inanspruchnahme bietet sich ab 10.000 netto Euro an, wie es die abgeschlossene Vereinbarung mit dem Kreis bereits vorsieht.	
			E8.2 Die Stadt Freudenberg sollte Ihre eigenen Vorgaben der Vergabedienst-anweisung einhalten und die Entscheidung über die Auswahl des Verga-beverfahrens entsprechend begründen und dies dokumentieren.	
			E8.3 Die Stadt Freudenberg sollte zukünftig darauf achten, die Ex-Ante Be-kanntmachungspflichten zu erfüllen.	
			E8.4 Die Stadt Freudenberg sollte sicherstellen, dass die Ex-Post-Veröffentli- chungen erfolgen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert wer- den.	
			E8.5 Die Stadt Freudenberg sollte künftig zwingend den Grundsatz der Gleich- behandlung im Vergabeverfahren berücksichtigen.	
			E8.6 Die Stadt Freudenberg sollte generell formelle Abnahmen vornehmen und die Ergebnisse in einem Abnahmeprotokoll dokumentieren.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Freudenberg geht im Rahmen der Medienentwicklungsplanung sehr organisiert vor. So mündet der Medienentwicklungsplan für die Jahre 2019 bis 2023 in konkreten Projektplänen, inklusiver Kostenschätzungen.

Die Stadt verfolgt demnach zunächst das Ziel, die IT-Grundstruktur an ihren Schulen aufzubauen. Aufgrund der Sofortausstattungsprogramme des Bundes und des Landes, kam es in den vergangenen Jahren aber zu einer Prioritätenverschiebung. Entgegen der ursprünglichen Planungen stand zwischenzeitlich doch zunächst die Beschaffung digitaler Endgeräte im Fokus.

Die Zahl der zu Unterrichtszwecken genutzten Endgeräte der Stadt Freudenberg ist dennoch vergleichsweise niedrig. Allerdings bindet die Stadt an ihrer Gesamtschule seit einigen Jahren verstärkt schülereigene Geräte (Bring-your-own-device) ein.

Positiv bewertet die gpaNRW die unlängst von der Stadt Freudenberg durchgeführte Bestandsaufnahme der IT-Ausstattung an ihren Schulen. Der vollständige und kurzfristige Überblick unterstützt die weitere Digitalisierung und die Planung von Ersatzbeschaffungen.

Durch die vorhandene Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten ist an allen Freudenberger Schulen eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung möglich.

Positiv bewerten wir die angestrebte Homogenisierung der Hardware. Hierzu nutzt die Stadt bei Beschaffungen die Rahmenverträge des kommunalen IT-Dienstleisters.

Wie viele andere Kommunen geht auch die Stadt Freudenberg bei der Beschaffung und Betreuung der Schul-IT sehr pragmatisch vor. Fehlende formale Regelungen, beispielsweise in Bezug auf den Beschaffungsprozess und dem Support, können die IT-Steuerung allerdings erschweren. Bei der anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt Freudenberg daher die vorhandenen informellen Regelungen schriftlich fixieren und somit verbindlich vorschreiben.

Im Rahmen der Medienentwicklung erfolgt die Kommunikation zwischen IT, Schulverwaltung und Schulen vorwiegend anlassbezogen.

Die Medienentwicklungsplanung muss vielfältige Aspekte, beispielsweise aus dem Bereich des Gebäudemanagements, berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt durch ein regelmäßig tagendes, interdisziplinär besetztes Abstimmungsgremium die weitere Digitalisierung der Schulen unterstützen. Einem entsprechenden Gremium sollten alle am Planungsprozess beteiligten Akteure angehören.

Hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen bestehen an den Schulen der Stadt Freudenberg deutliche Optimierungspotenziale.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg geht bei der Digitalisierung der Schulen gut organisiert vor. Allerdings können die teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben die Steuerung perspektivisch erschweren.

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-Support²⁷, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Stadt Freudenberg** ist Schulträger von vier Grundschulen und einer weiterführenden Schule.

Darüber hinaus befindet sich im Stadtgebiet ein Teilstandort einer Förderschule. Schulträger ist die Nachbarstadt Siegen. Allerdings trägt die Stadt Freudenberg auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Sachkosten. Im Stadtgebiet befindet sich ferner eine Realschule in privater Trägerschaft. Die gpaNRW betrachtet im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung ausschließlich die Schulen in Trägerschaft der Stadt Freudenberg.

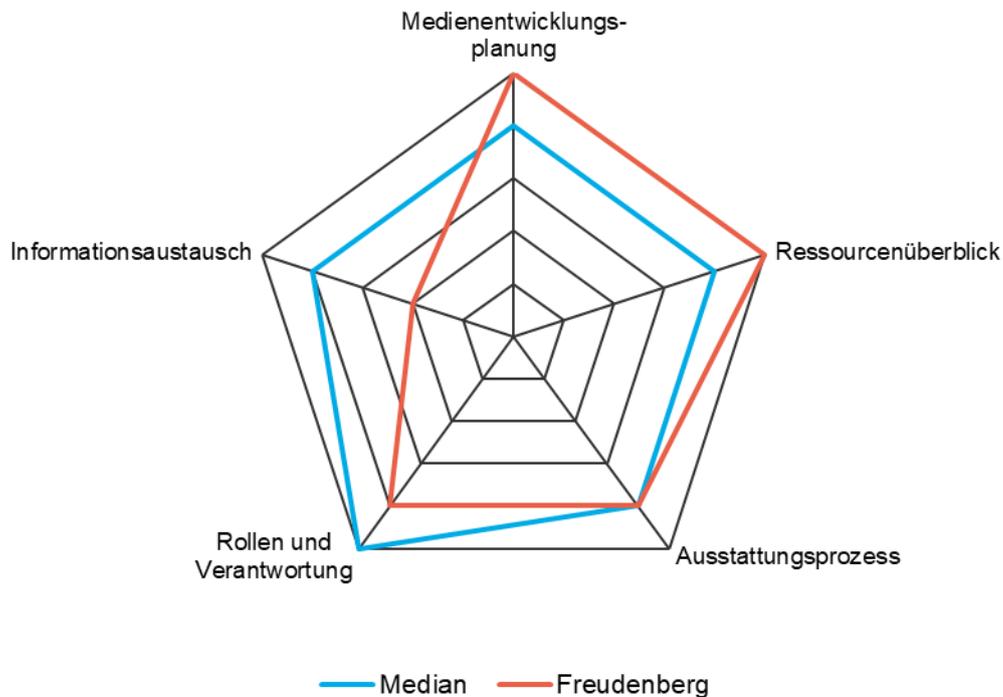
Schulen der Stadt Freudenberg

Schule	Klassen	Schüler/innen
Gemeinschaftsgrundschule Alchen	7	134
Gemeinschaftsgrundschule Am Alten Flecken	8	198
Gemeinschaftsgrundschule Büschergrund	5	118
Gemeinschaftsgrundschule Oberfischbach	7	177
Gesamtschule Hermann-Vomhof-Straße	33	772
Summe	60	1.399

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

²⁷ 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

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



Die Stadt Freudenberg erzielt bei der „Medienentwicklungsplanung“ und beim Ressourcenüberblick überdurchschnittlich gute Ergebnisse. Optimierungsbedarfe bestehen hingegen bei den Anforderungen „Informationsaustausch“ und „Rollen und Verantwortung“.

Die Schulen der Stadt Freudenberg haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Im Januar 2019 hat der Schulträger die Südwestfalen – IT (SIT) beauftragt, diese als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie (Medienentwicklungsplan) für die Jahre 2020 bis 2023 münden zu lassen. Zur Finanzierung des Medienentwicklungsprozesses nutzte die Stadt Mittel aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“.

Der Medienentwicklungsplan der Stadt Freudenberg bildet eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung für die Digitalisierung der Schulen. Er mündet hierzu in konkrete jährliche Ausstattungspläne, inklusive Kostenkalkulationen. Ihr Schwerpunkt liegt dabei zunächst auf den Aufbau bzw. der Verbesserung der digitalen Vernetzung in den Schulen, inklusive des WLAN-Netzes.

Aufgrund der Umsetzung der Sofortausstattungsprogramme kam es in den vergangenen Jahren zu zeitlichen Verschiebungen bei der Projektumsetzung. Entgegen der oben dargestellten ursprünglichen Planung lag der Schwerpunkt zwischenzeitlich doch auf der Beschaffung digitaler Endgeräte.

Die Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes soll nach eigenen Angaben spätestens im Jahr 2024 erfolgen.

Bei der Stadt Freudenberg sind zwei Beschäftigte ausschließlich für die Schul-IT zuständig. Sie stehen im engen, informellen Austausch mit den Schulleitungen und der Schulverwaltung. Ein darüberhinausgehendes interdisziplinäres Abstimmungsgremium mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen konnte die Stadt bislang nicht etablieren.

Im Medienentwicklungsprozess sind diverse Aspekte zu berücksichtigen, wie zum Beispiel:

- Gebäudeinfrastruktur,
- IT-Sicherheit,
- Datenschutz,
- Fortbildungsbedarfe.

Daher sind in der Regel auch verschiedene Beteiligte einzubinden. Dies können sein:

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

→ **Empfehlung**

Um die Kommunikation im Medienentwicklungsprozess sicherzustellen, sollte die Stadt Freudenberg ein interdisziplinäres Abstimmungsgremium etablieren. Um die verschiedenen Aspekte vollumfänglich zu betrachten, sollten ihm alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören.

Der Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Freudenberg einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Eine koordinierende Funktion haben die beiden Beschäftigten der Schul-IT inne. Sie planen und führen die Beschaffungen durch. Dabei stimmen sie sich mit den Schulleitungen und der Schulverwaltung ab. Viele Vergleichskommunen gehen ähnlich pragmatisch vor. Dennoch befindet sich die Stadt Freudenberg damit nicht in einer guten Ausgangslage. Sie kann einen schlanken Prozessablauf nur dauerhaft gewährleisten, wenn für alle Beteiligten verbindlich geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen 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. Aufgrund der fehlenden Formalisierung ist die Stadt Freudenberg stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung der gelebten Strukturen abhängig.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen der Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt Freudenberg den Ausstattungsprozess verbindlich schriftlich beschreiben.

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

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind in Freudenberg sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Grundsätzlich orientiert sich die Stadt dabei an der Vereinbarung „Wartung und Pflege von IT-Ausstattung in Schulen“ zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den kommunalen Spitzenverbänden. Allerdings hat sie die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander nicht hinreichend definiert bzw. geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.

Während dieser überörtlichen Prüfung führte die Stadt Freudenberg eine umfassende Bestandsaufnahme der gesamten IT-Ausstattung an ihren Schulen durch. Sie hat hierdurch einen vollständigen Überblick über die eingesetzte Hard- und Software. Er unterstützt die Medienentwicklung und die Planung von Ersatzbeschaffungen.

Positiv bewertet die gpaNRW auch die von der Stadt Freudenberg in den vergangenen Jahren vorangetriebene Homogenisierung der Hardwareausstattung an den Schulen. Hierzu nutzt die Kommune die Rahmenverträge des IT-Dienstleisters. Hierdurch kann die Stadt den Supportaufwand minimieren, Systemkompatibilitäten gewährleisten und Sicherheitsstrukturen optimieren. Zudem kann sie Kostenvorteile erzielen und Fortbildungsaufwände reduzieren.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Stadt Freudenberg legt den Schwerpunkt bei der Digitalisierung ihrer Schulen entsprechend der Medienentwicklungsplanung auf den Aufbau der IT-Grundstruktur. Auch aus diesem Grund ist die Ausstattung mit pädagogisch genutzten IT-Endgeräten vergleichsweise gering. Dennoch erfüllt sie die mit den Schulen abgestimmten pädagogischen Anforderungen.

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

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

Das Schulumfeld ist in **Freudenberg** vergleichsweise groß. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, befinden sich fünf Schulen mit insgesamt 1.399 Schülerinnen und Schülern in städtischer Trägerschaft. Darüber hinaus trägt die Stadt entsprechend der öffentlichen Vereinbarung mit der Stadt Siegen für den Teilstandort der Förderschule unter anderem Sachkosten für die Unterhaltung, Neubeschaffung und Ergänzung der Schuleinrichtung sowie für Lernmittel.²⁸ Hierunter fällt auch die IT-Ausstattung. Insgesamt ist die Umsetzung der Digitalisierung in den Freudenberger Schulen daher entsprechend herausfordernd.

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben legte die Stadt Freudenberg den Schwerpunkt der Medienentwicklung zunächst auf den Aufbau bzw. die Verbesserung der IT-Infrastruktur. Zwar verfügen die Schulen bereits seit Jahren über WLAN. Die Ausstattung der Gebäude reichte aber nicht aus, dass eine hohe Anzahl von Schülerinnen und Schüler zuverlässig mit digitalen Endgeräten und internetbasierten Anwendungen arbeiten können.

Der Aufbau bzw. die Verbesserung der IT-Grundstrukturen an den Freudenberger Schulen ist zum Zeitpunkt dieser überörtlichen Prüfung zwar weit fortgeschritten. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, verzögerte sich die Arbeiten durch die Beschaffung von IT-Endgeräten im Rahmen der Sofortausstattungsprogramme. Die Arbeiten sollen im Jahr 2024 abgeschlossen werden.

Für die Digitalisierung ihrer Schulen nimmt die Stadt Freudenberg konsequent die zur Verfügung stehenden Fördermittel in Anspruch:

In Anspruch genommene Fördermittel zur Digitalisierung der Schulen in Freudenberg

Förderprogramm	Fördersumme in Euro	Verwendungszweck
Gute Schule 2020	8.000	Erstellung Medienentwicklungsplan (2019)
Förderung der Digitalisierung der Schulen in NRW (DigitalPakt NRW)	361.275	Ausbau der IT-Infrastruktur, Beschaffung digitaler Arbeitsgeräte und mobiler Endgeräte, Schaffung

²⁸ vgl.3.3.1 „IT-Steuerung“

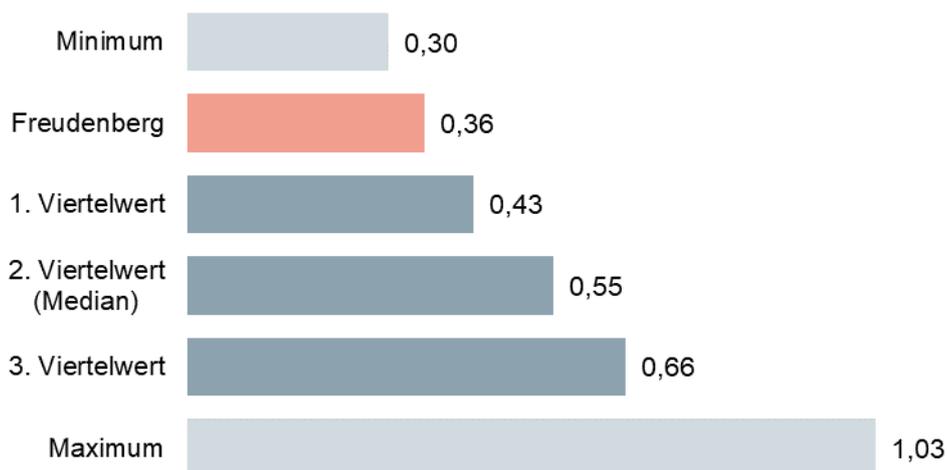
Förderprogramm	Fördersumme in Euro	Verwendungszweck
		von Strukturen zur Administration und Wartung digitaler Infrastrukturen
Förderung von digitalen Sofortausstattungen an Schulen (Zusatzvereinbarungen zum DigitalPakt)	67.092	Mobile Endgeräte für Schülerinnen und Schüler
Förderung von dienstlichen Endgeräten für Lehrkräfte an Schulen in NRW	60.500	Mobile Endgeräte für Lehrkräfte
Förderung von IT-Administration (Zusatzvereinbarung zum Digitalpakt)	55.607	Befristete Personalausgaben für IT-Administrierende bzw. Sachausgaben für OIT-Administration durch externe Dienstleister, Qualifizierung und Weiterbildung beim Schulträgern beschäftigter IT-Administrierenden

Stadt Freudenberg, Mitteilungsvorlage 16/2021 vom 15.02.2021, Anfrage 1/2021 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 01.02.2021: Digitalisierung und Umgang mit Distanz- und Wechselunterricht an Freudenberger Schulen.

Darüber hinaus nutzt die Stadt weitere Bundes- und Landesmittel die Ausstattung der Schulstandorte mit Glasfaseranbindungen. Die Freudenberger Schulen sind aktuell mit einer Verbindungsgeschwindigkeit von 250 bis 300 Mbit/S an das Internet angebunden. Damit besitzen die Schulen bereits jetzt eine gute Performance, die im Bedarfsfall erweitert werden kann.

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

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aktuell teilen sich an den Grundschulen rechnerisch etwa drei Schülerinnen und Schüler ein Gerät. Dieser Wert liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Damit gehört die Stadt Freudenberg an den Grundschulen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Anzahl von Endgeräten je Schülerin und Schüler.

Bei einer differenzierten Betrachtung der vier Grundschulen ergeben sich folgende Ausstattungsquote:

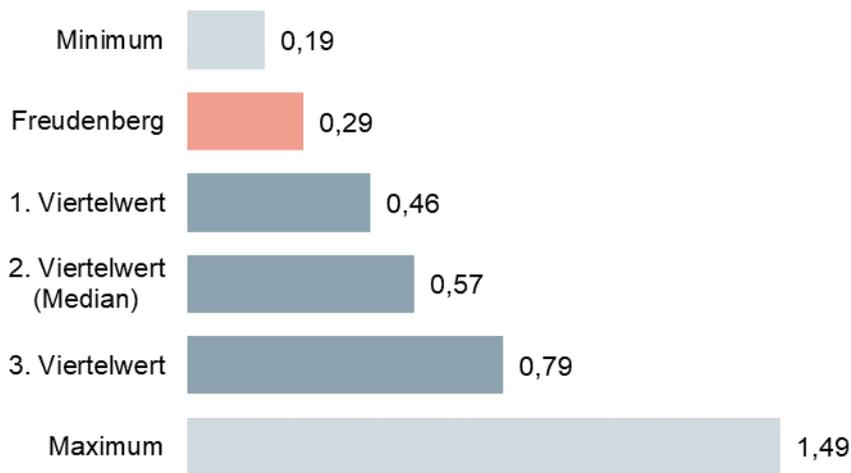
IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler
Gem. Grundschule Alchen	57	134	0,43
Gem. Grundschule Büschergrund	38	118	0,32
Gem. Grundschule Oberfischbach	58	177	0,32
Grundschule am Alten Flecken	70	198	0,35
Insgesamt	223	627	0,36

Der Medienentwicklungsplan sieht für die Grundschulen vor, dass sich mehrere Schülerinnen und Schüler ein Endgerät teilen. Je nach Schule stehen daher Notebooks oder Tablets in Form von Klassensätzen zur Verfügung.

Die Gesamtschule setzt seit dem Schuljahr 2019/20, beginnend mit der Oberstufe, jahrgangsweise schülereigene Tablets ein. Hierzu organisiert die Schule jährlich eine Sammelbestellung. Lediglich bedürftige Familien können sich ein Endgerät ausleihen. Zudem konnte die Stadt einen Fonds zur Unterstützung von Familien bei Kauf von schülereigenen Endgeräten etablieren.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen. Sie verteilen sich wie folgt:



Nur vier Vergleichskommunen verzeichnen an den weiterführenden Schulen eine niedrigere Ausstattungsquote als Freudenberg. Der Kennzahlenvergleich berücksichtigt allerdings nur Geräte im kommunalen Eigentum. Unter Berücksichtigung der schülereigenen Geräte liegt die Ausstattungsquote bei 0,47 Geräten je Schülerinnen und Schüler.

Die gpaNRW betrachtet im Folgenden auch die Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten.

Interaktion und das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Dies können beispielsweise großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer sein.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Freudenberg bei der Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	1,26	0,00	0,05	0,17	0,48	1,67	65

Geräteart	Freuden-berg	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bild-schirme	0,00	0,00	0,00	0,04	0,39	1,90	65
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,00	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	65
Dokumentenkameras und Visualizer	0,67	0,00	0,00	0,14	0,52	1,90	65

Die Stadt Freudenberg erreicht bei den Grundschulen einen im interkommunalen Vergleich sehr guten Wert von 1,26 Präsentationsgeräten je Klasse. Damit liegt die Ausstattungsquote deutlich über 100 Prozent. Dies liegt darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

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

Geräteart	Freuden-berg	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	1,15	0,00	0,17	0,38	1,21	2,92	46
Großformatige Bild-schirme	0,06	0,00	0,00	0,01	0,17	1,84	46
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,12	0,00	0,05	0,51	1,20	2,31	46
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,06	0,37	3,83	46

Im Schuljahr 2021/22 sind an der Gesamtschule 1,33 Geräte je Klasse vorhanden. Damit konnte der Schulträger neben den Klassenräumen auch weitere Unterrichtsräume mit modernen Präsentationsgeräten ausstatten.

Entsprechend ihrer Medienentwicklungsplanung setzt die Stadt Freudenberg an ihren Schulen vorwiegend festinstallierte Beamer als Präsentationsmedien ein. Projektionsflächen und Audiosysteme ergänzen die Präsentationsplätze. Im Sommer 2023 beschafft die Gemeinde allerdings für die Grundschule „Am alten Flecken“ testweise zwei Touch-Displays²⁹.

Darüber hinaus setzen folgende Schulen Dokumentenkameras ein:

- Gemeinschaftsgrundschule Alchen,
- Gemeinschaftsgrundschule Büschergrund,
- Gemeinschaftsgrundschule Oberfischbach.

Die Gemeinschaftsgrundschule „Am alten Flecken“ und die Gesamtschule nutzen hingegen die Kameras der Tablets.³⁰ Insgesamt gelingt so das Teilen von analogen Unterrichtsinhalten.

Die Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten ermöglicht an den Freudenberger Schulen eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung.

Die Stadt Freudenberg setzt moderne IT-Service-Management-Systeme ein, die den Verwaltungs- bzw. Wartungsaufwand der Schul-IT verringern. So steht eine Fernwartungssoftware zur Verfügung. Sie soll zeitnah weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus verwaltet die Stadt die mobilen Endgeräte über ein mobiles Device Management. Zudem nutzt die Stadt eine Supportplattform. Hier werden die Meldungen der Schule dokumentiert. Ferner können dort Statusmeldungen hinterlegt werden. Dies erleichtert die Kommunikation zwischen den Beteiligten.

In Freudenberg betreuen aktuell 1,5 Vollzeitkräfte die Schul-IT. Zukünftig stehen hierfür sogar 2,0 Vollzeitstellen zur Verfügung. Entsprechend der Grundsatzvereinbarung des Landes übernehmen sie den Second-Level-Support. Die Stadt Freudenberg weist darauf hin, dass sich die Abgrenzung zwischen First- und Second-Level-Support in der Praxis schwierig gestaltet. Sie ist insbesondere von den in den Schulen vorhandenen IT-Kenntnissen abhängig. Auf mögliche Schwierigkeiten aufgrund fehlender formaler Festlegungen von Rollen und Verantwortungen sind wir bereits im vorherigen Kapitel eingegangen.

Insgesamt nutzen 24 Kommunen ein ähnliches Betriebsmodell mit einer autarken Schul-IT bzw. geringen Auslagerung. Der Stellenanteil für die Betreuung der Förderschule beträgt rund zehn Prozent. Damit stehen zukünftig rund 1,8 Vollzeit-Stellen für die Schulen in Trägerschaft der Stadt Freudenberg zur Verfügung. Damit betreut eine Vollzeit-Stelle 247 Endgeräte. Im interkommunalen Vergleich gehört Freudenberg zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Werten. Bei der Einordnung dieser Kennzahl muss berücksichtigt werden, dass auch die schülereigenen Geräte durch den Schulträger betreut werden. Diese sind in den 247 Endgeräten je Vollzeit-Stelle nicht enthalten. Aus Sicht der gpaNRW stellt die vorhandene Stellenausstattung im interkommunalen Vergleich daher derzeit eine gute Grundlage für die Betreuung und Steuerung der Schul-IT dar.

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.

³⁰ Sie sind in der Kennzahl zu den eingesetzten Dokumentenkameras und Visualizer nicht erfasst.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³¹-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 Stadt Freudenberg weisen Defizite und mithin ein 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 **Stadt Freudenberg** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

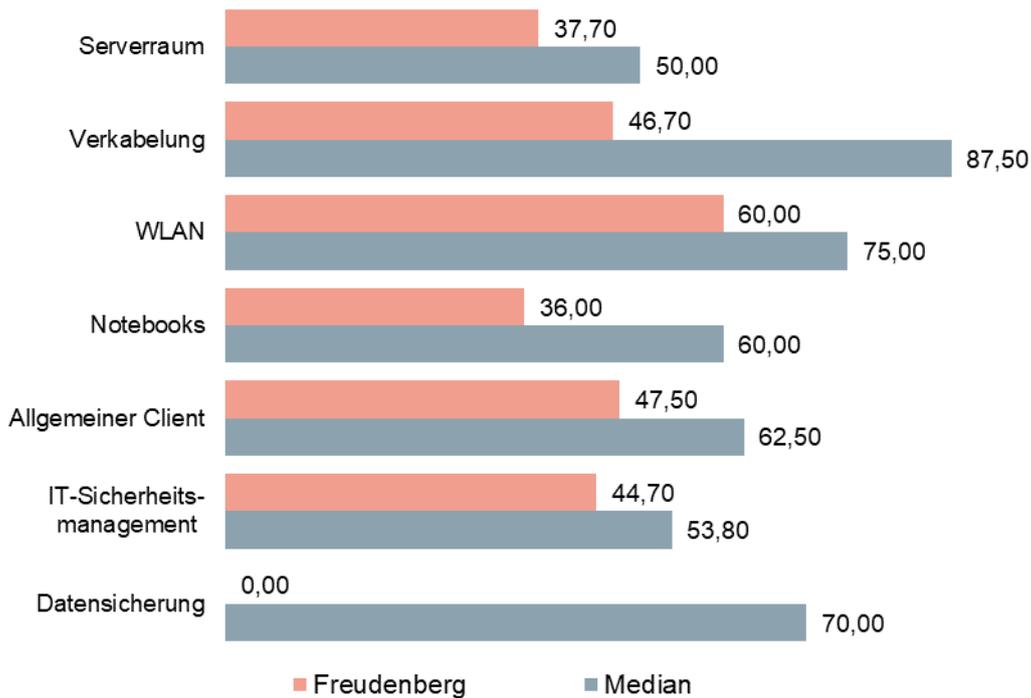


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllen weniger als 60,2 Prozent unserer geprüften Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Freudenberg ist mit 39,8 Prozent sehr niedrig.

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

³¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



In allen geprüften Bereichen liegen die Erfüllungsgrade der Stadt Freudenberg deutlich unter den Medianwerten.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Stadt Freudenberg besprochen.

Der Stadt Freudenberg sind die Defizite teilweise auch bekannt. Teilweise konnte sie inzwischen erste Maßnahmen ergreifen. Sie plant diese unter anderem im Rahmen des weiteren Aufbaus der IT-Grundstruktur weiter zu verbessern.

→ Empfehlung

Die Stadt Freudenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Freudenberg geht bei der Digitalisierung der Schulen gut organisiert vor. Allerdings können die teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben die Steuerung perspektivisch erschweren.	99	E1.1	Um die Kommunikation im Medienentwicklungsprozess sicherzustellen, sollte die Stadt Freudenberg ein interdisziplinäres Abstimmungsgremium etablieren. Um die verschiedenen Aspekte vollumfänglich zu betrachten, sollten ihm alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören.	102
			E1.2	Im Rahmen der Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt Freudenberg den Ausstattungsprozess verbindlich schriftlich beschreiben.	103
			E1.3	Die Stadt Freudenberg sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.	103
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Freudenberg weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	110	E2	Die Stadt Freudenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	111

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Freudenberg** verzeichnet im Betrachtungszeitraum eine leicht steigende Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen. Im Vergleichsjahr 2021 wird mit vier Bestattungsfällen der höchste Wert der Zeitreihe verzeichnet. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ergeben sich überwiegend durch Todesfälle in den örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen.

Die Stadt Freudenberg hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Sie stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindestfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Freudenberg rechtmäßig. Bei Urnenbeisetzungen wird die zur Verfügung stehende Sechs-Wochen-Frist nicht immer eingehalten.

Ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen macht die Stadt Freudenberg konsequent geltend. Sie erhebt eine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken. Diese wird nur in Höhe der Mindestgebühr erhoben und sollte dahingehend angepasst werden, den Verwaltungsaufwand widerzuspiegeln.

Durch die Rufbereitschaft für Dienst außerhalb der Arbeitszeiten hat die Stadt die ständige Handlungsfähigkeit sichergestellt. Verbindliche Verfahrensstandards z. B. in Form von Ablaufdiagrammen sind für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle jedoch nicht festgelegt. Gerade weil diese Aufgabe selten ansteht, sich aber oft über längere Zeiträume streckt, sollten Verfahrensabläufe verschriftlicht werden.

Im Vergleichsjahr 2021 gelingt es der Stadt Freudenberg, die Aufwendungen aller vier durchgeführten Bestattungsfälle durch eigene Mittel der Verstorbenen bzw. Kostenerstattung Dritter zu decken. Ein Fehlbetrag wird nicht verzeichnet. Dies gelingt der Stadt auch im Jahr 2019. Lediglich das Jahr 2020 schließt mit einem Fehlbetrag von 2.180 Euro bzw. 723 Euro je durchgeführter Bestattung ab.

Die wirtschaftliche Erfüllung dieser Aufgabe spiegelt sich in den Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall wider. Hier positioniert sich die Stadt Freudenberg knapp unterhalb des Median.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der **Stadt Freudenberg** befindet sich das Krankenhaus Bethesda. Zudem bestehen vier Pflegeeinrichtungen. Eine weitere große Pflegeeinrichtung befindet sich in der Bauphase. Hospize gibt es in Freudenberg nicht. Im betrachteten Zeitraum sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen.

Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Zahl der Sterbefälle und damit auch die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohner auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen.

Sterbefälle Freudenberg 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	191	222	217

Die Zahl der Sterbefälle liegt in den Jahren 2020 und 2021 deutlich über dem Wert des Jahres 2019. Die Stadt Freudenberg hat im Interkommunalen Vergleich der absoluten Zahlen mehr Sterbefälle als 75 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die höhere Zahl der Sterbefälle begründet sich mit der für dieses Segment hohen Einwohnerzahl von 17.729. Die Stadt Freudenberg ist die einwohnerreichste Kommune des Vergleichsringes der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 10.000 und unter 18.000 Einwohner.

Diese hohe Einwohnerzahl und die daraus folgende höhere Zahl der Sterbefälle kann dazu führen, dass die Stadt Freudenberg mehr ordnungsbehördliche Bestattungen abwickeln muss als die Vergleichskommunen. Sonstige Einflussfaktoren, die zu einer höheren Fallzahl führen können, liegen nicht vor.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Stadt Freudenberg 2019 bis 2021

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

In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes wurden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle abgewickelt. Sowohl die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle als auch die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen steigt im Betrachtungszeitraum leicht an.

Der Stadt Freudenberg ist es in einigen Fällen gelungen, bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln, die die Bestattung veranlassten. Damit wurde die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung vermieden. In der Mehrheit der Fälle hat die Stadt auch die ordnungsbehördliche Bestattung durchführen müssen.

Das Vergleichsjahr 2021 verzeichnet mit sechs ordnungsbehördlichen Bestattungen den Höchstwert im Zeitreihenvergleich. Bei vier der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle wurde eine Bestattung durch die Ordnungsbehörde durchgeführt.

Für den interkommunalen Vergleich werden die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in das Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Freudenberg mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,69	1,69	2,26

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung steigt im Betrachtungszeitraum an. Damit steigt auch die hier abgebildete Kennzahl.

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen in diesem Aufgabengebiet oft nur geringere Fallzahlen. So kommt es vor, dass eine geringe Änderung der Fallzahlen eine grundsätzliche andere Positionierung im interkommunalen Vergleich zur Folge hat.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Stadt Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,26	0,00	0,00	0,67	1,35	5,74	45

Die Stadt Freudenberg hat interkommunal verglichen mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind daher von besonderer Bedeutung. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie

- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Freudenberg 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. Die örtliche Ordnungsbehörde kann auf Antrag von hinterbliebenen Personen oder deren Beauftragen sowie im öffentlichen Interesse diese Fristen verlängern.

Eine Rufbereitschaft des Ordnungsamtes der **Stadt Freudenberg** garantiert auch am Wochenende, an Feiertagen und nachts die durchgehende Erreichbarkeit auch außerhalb der Öffnungszeiten. Die Stadt ist damit umgehend handlungsfähig, sobald sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält.

Die meisten der Sterbefälle, die als ordnungsbehördliche Bestattung beigesetzt werden, werden der Stadt durch die ortsansässigen Senioreneinrichtungen oder das Krankenhaus gemeldet. Diese sind im Umgang mit Sterbefällen routiniert, das Verfahren über das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ist mit den Einrichtungen abgestimmt.

Beim Tod einer Bewohnerin bzw. eines Bewohners in einer Pflegeeinrichtung zieht die Einrichtung eine ärztliche Fachperson hinzu. Diese stellt die erforderliche Todesbescheinigung aus. Die Pflegeeinrichtungen nehmen Kontakt zu den Angehörigen bzw. zu gesetzlichen Betreuungspersonen auf, um diese über den Todesfall zu informieren und das weitere Vorgehen zu

besprechen. Das Ordnungsamt wird nur dann telefonisch informiert, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar sind. Auch wenn Angehörige des bzw. der Verstorbenen gegenüber der Einrichtung die Bestattung ablehnen erfolgt die Mitteilung an das Ordnungsamt.

Sofern der Tod im örtlichen Krankenhaus eintritt übernimmt das Krankenhaus zunächst die Suche nach Angehörigen und überführt den Leichnam in die Kühlkammer des Krankenhauses. Sind keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt worden bzw. verweigern diese die Durchführung der Bestattung informiert das Krankenhaus die Ordnungsbehörde. Diese übernimmt die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung einschließlich der Inanspruchnahme Dritter. Bestattungsrechtliche Pflichten werden auch durch dieses Vorgehen nicht verletzt.

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.

Das Ordnungsamt achtet nach eigener Auskunft darauf, die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW einzuhalten.

Die Stadt stellt Ausnahmegenehmigungen nach § 13 Abs. Satz 3 BestG NRW aus, wenn sich die Beisetzung verzögert und die Frist zur Erdbestattung bzw. Urnenbeisetzung nicht eingehalten werden kann. Dies kann erfolgen, wenn beispielsweise bestattungspflichtige Angehörige erst kurz vor dem geplanten Beisetzungstermin ermittelt werden können bzw. sich die Beisetzung durch Auslandsbeteiligung verzögert.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Freudenberg nutzt im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren alle Maßnahmen, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

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

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

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

Die **Stadt Freudenberg** nimmt die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Ordnungsamt wahr. Hier führt die Stadt auch das Melde- und Personenstandsregister. Nach Meldung eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls werden umgehend Ermittlungsmaßnahmen

durchgeführt, um bestattungspflichtige Angehörige zu finden. Dazu befragt die Stadt den Meldenden nach den persönlichen Verhältnissen der Verstorbenen. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, bittet die Stadt Freudenberg die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Die Stadt fragt in den Pflegeeinrichtungen nach, sofern die bzw. der Verstorbene dort seinen letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Stadt Freudenberg auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden bzw. Standesämtern (Geburtsstandesamt der bzw. des Verstorbenen) erfolgt im Rahmen der Amtshilfe umgehend. Sofern erforderlich erfolgen auch Anfrage an Auslandsvertretungen anderer Staaten.

Sofern die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, erfolgt in der Regel keine Begehung des Wohnraumes. Die Stadt Freudenberg erkundigt sich bei Nachbarn und weiteren Kontaktpersonen, ob Haustiere in der Wohnung vorhanden sind. Diese werden aus dem Haushalt genommen und untergebracht. Diese nur in Ausnahmefällen durchgeführte Begehung zur Herausnahme der Haustiere nutzt die Stadt nicht, um Hinweise auf bestattungspflichtige Angehörige, Vermögen, Versicherungen, Vorsorgeverträge und ähnliches zu ermitteln.

Die Stadt dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen in einem Vorgang. Sämtliche Unterlagen wie E-Mails und eingereichte Dokumente werden in diesem Vorgang gesammelt. Dort sind auch handschriftliche Vermerke über geführte Gespräche enthalten.

Die bestattungspflichtigen Angehörigen werden schriftlich über ihre Bestattungspflicht informiert. Mit diesem Anschreiben erfolgt neben der Mitteilung über den Todesfall auch die Aufklärung über die Bestattungspflicht. Das Anschreiben enthält den Hinweis, dass es gleichzeitig die gemäß § 28 VwVfG NRW erforderliche Anhörung darstellt. Die Bestattungspflichtigen werden gebeten, sich unter den angegebenen Kontaktdaten mit der Stadt in Verbindung zu setzen.

Die gesetzliche Rangfolge nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind, hält die Stadt immer ein. Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Stadt Freudenberg diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Freudenberg nimmt Hinweise zum Bestattungswunsch des Verstorbenen auf und berücksichtigt diese. Ohne vorliegende Willensbekundung wählt sie die Urnenbeisetzung auf dem anonymen Urnengrabfeld auf dem Friedhof Freudenberg. Sie richtet sich damit nach den 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 **Stadt Freudenberg** wählt in der Regel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsart. Diese Bestattungen erfolgen durch das Krematorium Siegen auf dem anonymen Urnengrabfeld auf dem Friedhof Freudenberg.

Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung häufig bei der Heimleitung bekannt oder bei einer eingesetzten Betreuungsperson hinterlegt. Die Stadt erkundigt sich im Umfeld der bzw. des Verstorbenen bei allen bekannten Kontaktpersonen wie Hinterbliebenen, Ansprechpartnern im Pflegeheim, Betreuern, Nachbarn und weiteren Personen, ob ein abweichender Bestattungswunsch bekannt ist.

Sofern ein abweichender Bestattungswunsch in Erfahrung gebracht werden kann und die Kosten der Bestattung von Dritten z. B. aus dem Nachlass, einem Vorsorgevertrag oder ähnlichem getragen wird, kommt die Stadt diesem Wunsch nach. Sofern Anhaltspunkte bekannt sind, die gegen eine Einäscherung sprechen, erfolgt immer eine Erdbestattung.

Somit trifft die Stadt Freudenberg 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**

Die Stadt Freudenberg führt ordnungsbehördliche Bestattungen im zweigeteilten Verfahren durch und verlässt zunächst nur die Einäscherung. Der Termin für die Beisetzung wird durch das Krematorium Siegen festgesetzt und unterschreitet in der Regel die gesetzliche Maximalfrist, die die Stadt nutzen kann, um bestattungspflichtige Angehörige ausfindig zu machen und zur Bestattung aufzufordern. Dies ist begründet in der wirtschaftlicheren Vorgehensweise durch die Zusammenarbeit mit dem Krematorium.

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.

Soweit die zur Bestattung Verpflichteten ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde der Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die oder der Tote gefunden worden ist, die Bestattung zu veranlassen. Danach ist die Kommune nur verpflichtet bzw. ermächtigt, für die Bestattung zu sorgen, soweit Anordnungen gem. § 8 Abs. 1 BestG NRW gegenüber den Bestattungspflichtigen nicht möglich oder nicht zulässig sind oder keinen Erfolg versprechen.

Sofern sich die zur Bestattung verpflichteten Dritten weigern, ihrer Verpflichtung nachzukommen, liegt eine Ordnungswidrigkeit nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 BestG NW vor. Danach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht dafür Sorge trägt, dass die Erdbestattung oder Einäscherung oder Beisetzung der Totenasche vor Ablauf der bestimmten Fristen durchgeführt wird. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 3.000 Euro geahndet werden. Durch die Androhung der Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahren verfügt die Kommune über ein wirksames Mittel, den bzw. die Bestattungspflichtigen zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zu bewegen.

Die **Stadt Freudenberg** führt ordnungsbehördliche Bestattungen in der Regel als Einäscherung und Urnenbestattung durch. Sie nimmt Erdbestattungen nur ausnahmsweise vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder wenn aufgrund der Religionszugehörigkeit eine Feuerbestattung ausgeschlossen ist. Die Stadt Freudenberg beauftragt ein ortsansässiges Bestattungsunternehmen mit der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung, sofern nicht unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung vornehmen. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, erfolgt bereits durch die fristgerechte Einäscherung. Ab dem Zeitpunkt der Einäscherung ist die Urnenbeisetzung innerhalb einer gesetzlich festgelegten Frist von sechs Wochen vorzunehmen.

Nach der erfolgten Einäscherung gibt die Stadt den bestattungspflichtigen Angehörigen durch rechtsmittelfähigem Bescheid unter Androhung der Ersatzvornahme und Anordnung der sofortigen Vollziehung auf, die Beisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen. Sofern sich die bestattungspflichtigen Angehörigen nicht fristgemäß um die Beisetzung der Urne kümmern, erlässt die Stadt Freudenberg einen Bescheid über die Festsetzung der Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme und stellt diesen per Postzustellungsurkunde oder Boten zu.

Die Urne verbleibt während des Verfahrens bis zur möglichen Ersatzvornahme der Bestattung im Krematorium. Da nach dem Zeitpunkt der Einäscherung keine gegenwärtige Gefahr gem. § 14 Abs. 1 OBG i.V.m. § 8 Abs. 1 BestG NRW mehr vorliegt, besteht zunächst keine Notwendigkeit für weitere Zwangsmaßnahmen auf Grundlage von § 55 Abs. 2 VwVG NRW. Zudem gewinnt die Stadt Zeit, um Angehörige zur Bestattung aufzufordern.

Ausschlaggebend für die Frage, ob die Sechswochenfrist in der Stadt Freudenberg eingehalten wird, ist der Terminplan des Krematorium Siegen. Dieses führt anonyme Urnenbestattungen auf dem Friedhof in Freudenberg immer am letzten Arbeitstag des Monats durch. Aufgrund dieser Regelung erfolgen Urnenbeisetzungen auch vor Ablauf der Sechswochenfrist. Die Stadt nutzt die mögliche Frist zur Beisetzung und damit auch zur Ermittlung und Heranziehung bestattungspflichtiger Dritter vor der Beisetzung nicht immer vollständig aus.

Bei der bisherigen Vorgehensweise der Stadt Freudenberg droht im Falle einer Ersatzvornahme die Gefahr, dass in strittigen Fällen der Kostenerstattung Teilniederlagen beim Verwaltungsgericht wahrscheinlich sind.

Dem Krematorium Siegen steht das alleinige Belegungsrecht auf dem anonymen Urnengrabfeld zu. Bei Abweichen von der bisherigen Vorgehensweise müsste die Stadt einen örtlichen Bestatter mit der Beisetzung der Urne beauftragen. Die Beisetzung ist dann nicht mehr auf dem anonymen Grabfeld möglich. Nach einem Preisvergleich der Stadt Freudenberg würde dies zu höheren Aufwendungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen führen. Die Stadt hat daher nach Abwägung der Risiken und Kosten entschieden, die Urnenbeisetzung einer ordnungsbehördlichen Bestattung auch vor Ablauf der sechswöchigen Frist durchführen. Sie kann so das kostengünstigere Verfahren, das das Krematorium Siegen anbietet, in Anspruch nehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich weiterhin des verfahrensrechtlichen Risikos ihrer Vorgehensweise bewusst sein und regelmäßig abwägen, ob es sich weiterhin um die wirtschaftlichste Vorgehensweise handelt.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Freudenberg setzt ihre Kostenerstattungsansprüche einschließlich der Anmeldung beim Nachlassgericht konsequent durch. Sie erhebt eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.

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

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

Die zur Kostenerstattung Verpflichteten werden in der gesetzlichen Reihenfolge herangezogen. Bei mehreren gleichrangig Verpflichteten nimmt die Stadt meist die/den Ältesten in gesamtschuldnerische Haftung. Auf Bitte der Verpflichteten nimmt die Stadt Freudenberg auch mehrere Verpflichtete in Regress. Dabei stellt sie den Verpflichteten die Kosten jeweils anteilig zuzüglich der Verwaltungsgebühr in Rechnung.

Grundsätzlich ist auch bei Auffinden eines Testaments zu prüfen, ob der Erbnehmer zur Bestattung des Erblassers verpflichtet ist. Gem. § 1968 BGB trägt der Erbe die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Erbe ist entweder die Person, die der Verstorbene in einer letztwilligen Verfügung (z.B. in einem Testament) bedacht hat oder falls diese fehlt, die gesetzlichen Erben.

Die Stadt Freudenberg ermittelt die zur Kostentragung verpflichteten Erben nach § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), indem sie sich in allen Fällen vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung setzt. Sie meldet ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren an. Das Amtsgericht ermittelt von Amts wegen mögliche Erben auch des 2. oder 3. Grades.

Die Stadt Freudenberg dokumentiert die Ergebnisse der Recherche in einer Vorgangsakte. Eine Aufstellung aller Möglichkeiten der Recherche und ggfls. Kontaktdaten von Dritten wie Rentenversicherungsträgern u. ä enthält, führt sie nicht.

Eine solche Liste dient der vollständigen Erfassung aller Fragestellungen. Sie verhindert Fehler und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Dies kann 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 des Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern der Verstorbene 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.

Diese Mindeststandards kann die Stadt Freudenberg beliebig erweitern. 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.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Freudenberg** von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine Verwaltungsgebühr für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Die Verwaltungsgebühr sollte den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor.

Die Stadt Freudenberg bemisst die Verwaltungsgebühr nicht entsprechend dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Die Gebühr wird in allen Fällen in Höhe der Mindestgebühr festgesetzt. Klageverfahren gegen die festgesetzten Gebühren verzeichnete die Stadt bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben. Die Höhe der Gebühr sollte den Aufwand der Kommune im Einzelfall widerspiegeln.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie im Einzelfall nach Lage des Sachverhaltes.

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.

Schriftliche und verbindliche Standards, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist, hat die **Stadt Freudenberg** nicht festgelegt. Die gesamte Fallbearbeitung erfolgt nicht mit Hilfe einer Checkliste, die das Ordnungsamt auf die notwendigen Arbeitsschritte bei ihrer Ermittlungstätigkeit hinweist und die die Fallabwicklung unterstützt. Die Einhaltung von Verfahrensschritten kann daher auch nicht überprüft werden. Innerhalb des Ordnungsamtes sind jedoch Zuständigkeiten und Vertretungsregelungen getroffen worden. Das Vier-Augen-Prinzip ist immer sichergestellt

Die Stadt dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Die Dokumentation erfolgt sowohl in Papierform als auch in digitaler Form. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige auffinden konnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte Standards festlegen, die den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und somit das Wissensmanagement sicherstellen.

In der Checkliste sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern die Orientierung.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

Checklisten geben Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie verhindern mögliche Fehler und erinnern 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 zu vereinfachen.

So könnte die Stadt Freudenberg beispielsweise einen Fragenkatalog mit allen notwendigen Erstinformationen zu dem Sterbefall entwerfen. Dieser standardisierte Fragenkatalog kann im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung durch das gesamte Verfahren führen und dabei helfen, weitere Fragen zu klären und alle Verfahrensschritte abzuwickeln. So ist gewährleistet, dass die Arbeitsschritte auch im Vertretungsfall nach einheitlichen Standards erledigt werden.

Die handelnden Personen nehmen nicht regelmäßig an Seminaren zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) teil. Die Fallbearbeitung im Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfordert ein umfangreiches Fachwissen sowie ein ausgeprägtes Einfühlungsvermögen im Umgang mit Hinterbliebenen. Das jährliche Fallaufkommen ist in Kommunen dieser Größe relativ gering, so dass den eingesetzten Beschäftigten die Routine fehlen kann. Durch regelmäßig angebotene Qualifizierungen erhalten die Fachkräfte die Möglichkeit der fachlichen Fortbildung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg beauftragt im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung regelmäßig das ortsansässige Bestattungshaus. Markterkundungen werden nicht durchgeführt.

Nach Auskunft der Stadt Freudenberg kann nur ein ortsansässiges Bestattungsunternehmen mit der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung beauftragt werden. Bei Vorliegen

eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles setzt sich die Stadt umgehend mit dem Bestattungshaus in Verbindung und gibt die Bestattung in Auftrag. Markterkundungen hat die Stadt in den letzten sechs Jahren nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte auch überregional Preisabfragen hinsichtlich der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen durchführen.

Die durchgeführten Markterkundungen dienen dazu, den jeweils günstigsten Anbieter zu ermitteln und die Aufwendungen für die Stadt gering zu halten. Sie dienen auch dazu, gegenüber erstattungspflichtigen Dritten den Nachweis zu führen, dass nur die notwendigen Aufwendungen in Rechnung gestellt werden. Sollte die Kommune diesen Nachweis nicht führen können, besteht die Gefahr, dass verpflichtete Angehörige im gerichtlichen Verfahren eine Überprüfung anstreben. Dies kann dazu führen, dass die Stadt nicht alle Aufwendungen geltend machen kann.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Freudenberg handelt bei der Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungen wirtschaftlich.

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 Bestattungen

- Im Vergleichsjahr 2021 deckt die Stadt Freudenberg ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig. Ein Fehlbetrag besteht nicht.

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.

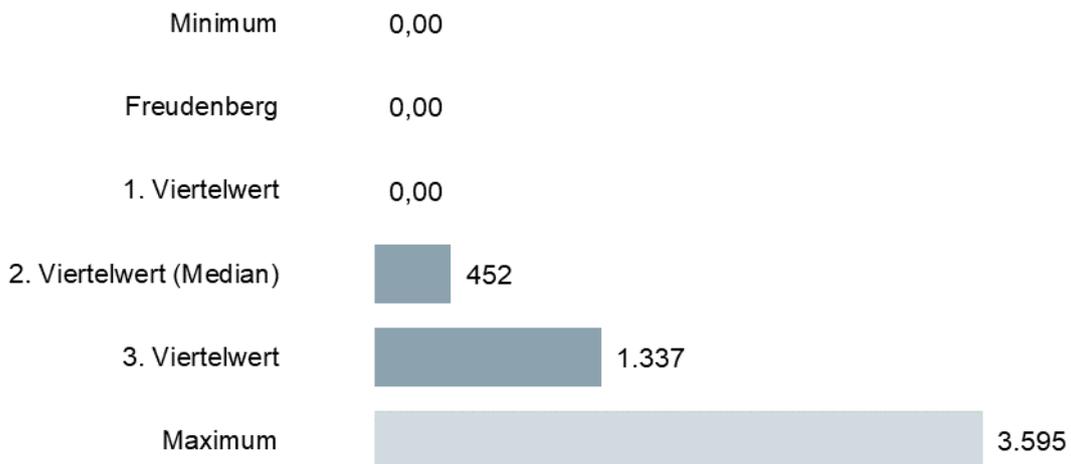
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Freudenberg in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	723	0

In den Jahren 2019 und 2021 wurden die entstandenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen in voller Höhe vereinnahmt. Im Jahr 2020 konnte in zwei der drei durchgeführten Bestattungsfälle jeweils nur das noch vorhandene Guthaben der bzw. des Verstorbenen vereinnahmt werden. Die Stadt verzeichnet einen ungedeckten Fehlbetrag in Höhe von rund 2.170 Euro.

Die höchste Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen verzeichnet die Stadt Freudenberg im Vergleichsjahr 2021. Für insgesamt vier durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind Aufwendungen in Höhe von 7.854 Euro entstanden, die vollständig durch eigene Mittel der Verstorbenen bzw. Kostenerstattungen gedeckt wurden.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Die Stadt Freudenberg bildet im Vergleichsjahr 2021 keinen Fehlbetrag ab. Von 40 Kommunen im Vergleichsring verzeichnen 26 Kommunen Fehlbeträge in Höhe zwischen vier Euro und 3.595 Euro.

4.6.2 Aufwendungen

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

- ➔ Die durchschnittlichen Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall liegen in der Stadt Freudenberg im Vergleichsjahr 2021 am Median.

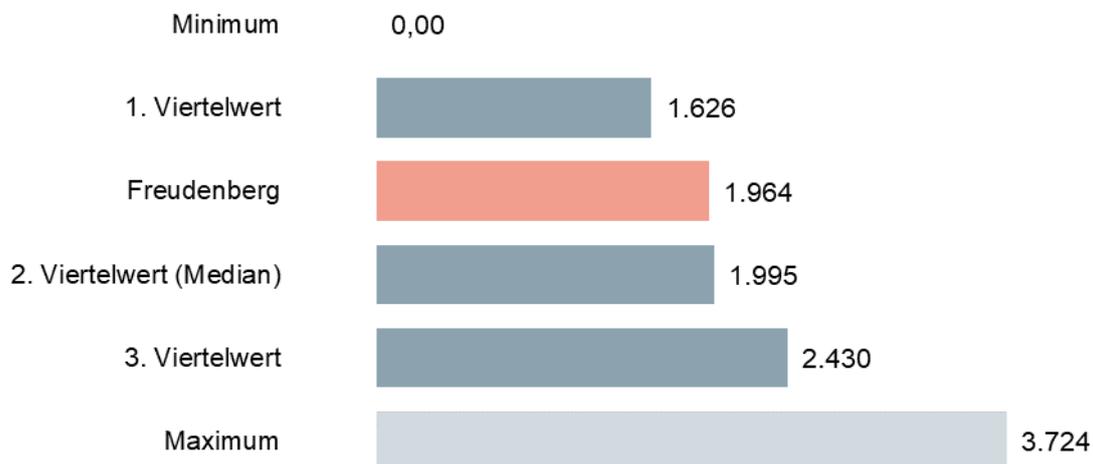
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Freudenberg in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Anzahl ordnungsbehördliche Bestattungen mit durchgeführter Bestattung	3	3	4
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.940	5.676	7.854
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.647	1.892	1.964

Durch die gestiegene Zahl der Fälle steigen auch die Aufwendungen. Die Aufwendungen je Fall steigen im Zeitreihenvergleich an.

Wie bereits im Kapitel 4.4.3. ausgeführt nutzt die Stadt Freudenberg die Feuerbestattung grundsätzlich als wirtschaftlichste Bestattungsform. Ein Preisvergleich der regionalen Bestatter kann künftig die wirtschaftliche Verhaltensweise der Stadt Freudenberg gewährleisten.

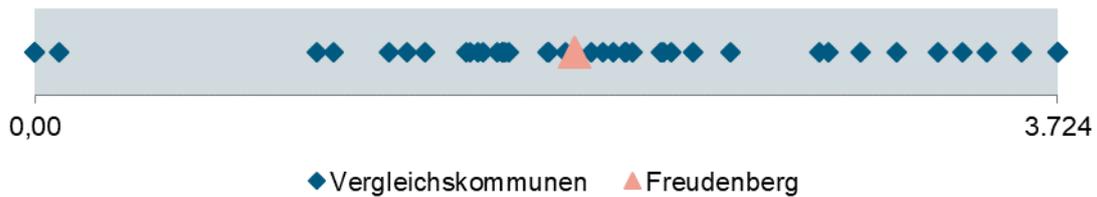
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Im Fall des Minimal-Wertes wurde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, die Rechnungen wurden jedoch vollständig von einem erstattungspflichtigen Dritten bzw. aus dem Nachlass gezahlt.

Der Maximal-Wert wird durch eine Kommune abgebildet, die keinerlei Markterkundung oder Preisverhandlungen mit den örtlichen Bestattungshäusern durchführt.

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



Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen entsprechen in Freudenberg dem Median der Kommunen im Vergleichsring.

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 bleiben unberücksichtigt.

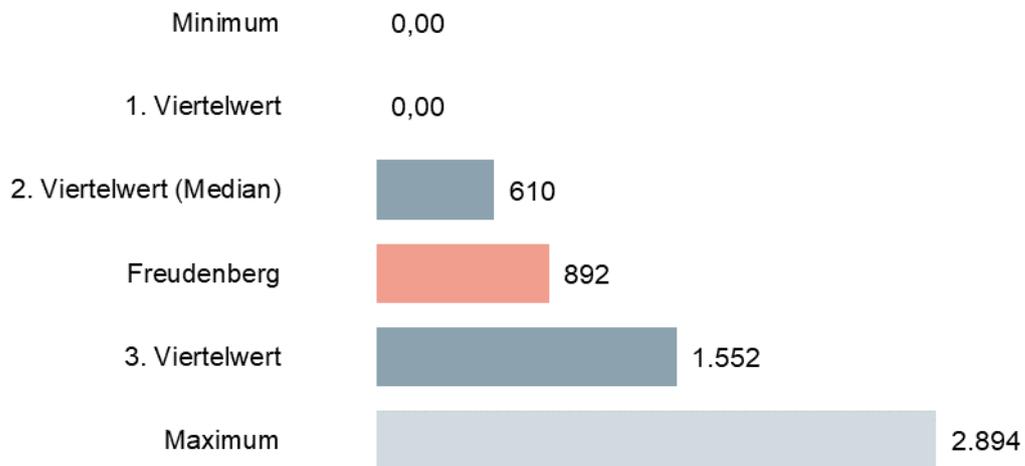
- Die Stadt Freudenberg kann in den Jahren 2019 und 2021 die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig refinanzieren. Dies erfolgt sowohl aus Kostenerstattungen als auch durch weitere Erträge. Im Jahr 2020 war eine vollständige Refinanzierung nicht möglich.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Freudenberg 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.689	0	3.568
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	3	4
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	563	0	892

In den Jahren 2019 und 2021 konnte die Stadt Kostenerstattungen vereinnahmen, die dazu geführt haben, dass die Stadt die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen in voller Höhe decken konnte. Im Jahr 2020 war die Durchsetzung von Kostenerstattungen nicht möglich. Insgesamt verblieb ein Fehlbetrag in Höhe von 2.170 Euro bei der Stadt.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Von den 40 Vergleichskommunen vereinnahmen 14 Kommunen keine Kostenerstattung.

Die Stadt Freudenberg weist im Jahr 2021 den höchsten Erstattungsbetrag je Fall der Zeitreihe auf. Im interkommunale Vergleich erreicht sie mit einer durchschnittlichen Kostenerstattung von 892 Euro einen Wert, der über dem Wert liegt, den die Vergleichskommunen im Median erreichen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Freudenberg führt ordnungsbehördliche Bestattungen im zweigeteilten Verfahren durch und verlasst zunächst nur die Einäscherung. Der Termin für die Beisetzung wird durch das Krematorium Siegen festgesetzt und unterschreitet in der Regel die gesetzliche Maximalfrist, die die Stadt nutzen kann, um bestattungspflichtige Angehörige ausfindig zu machen und zur Bestattung aufzufordern. Dies ist begründet in der wirtschaftlicheren Vorgehensweise durch die Zusammenarbeit mit dem Krematorium.	120	E1	Die Stadt sollte sich weiterhin des verfahrensrechtlichen Risikos ihrer Vorgehensweise bewusst sein und regelmäßig abwägen, ob es sich weiterhin um die wirtschaftlichste Vorgehensweise handelt.	122
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Freudenberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie im Einzelfall nach Lage des Sachverhaltes.	124	E2	Die Stadt Freudenberg sollte Standards festlegen, die den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und somit das Wissensmanagement sicherstellen.	124
F3	Die Stadt Freudenberg beauftragt im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung regelmäßig das ortsansässige Bestattungshaus. Markterkundungen werden nicht durchgeführt.	125	E3	Die Stadt Freudenberg sollte auch überregional Preisabfragen hinsichtlich der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen durchführen.	126

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Freudenberg 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 Stadt Freudenberg betreibt 15 kommunale Friedhöfe mit neun Trauerhallen. Weitere Friedhöfe bestehen im Stadtgebiet nicht. Strategische Ziele für das Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. Eine Steuerung des Bereichs über Kennzahlen erfolgt nicht. Auch ein Berichtswesen, das notwendige Steuerungsinformationen darstellt, ist nicht vorhanden.

Die Aufgaben im Friedhofswesen sind bei der Stadt Freudenberg auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Diese arbeiten eng zusammen und stimmen sich zu den operativen Arbeiten und Planungen ab. Bei der Verwaltung der Friedhöfe unterstützt eine Fachsoftware die Verantwortlichen. Die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software enthält noch nicht alle steuerungsrelevanten Daten der Stadt Freudenberg. Durch eine Änderung im Softwareeinsatz wird kurzfristig ein Zugriff auf alle zur Steuerung erforderlichen Daten erfolgen, so dass die Grundlage für die Steuerung des Friedhofsbereichs sowie ein Berichtswesen gegeben ist. Dabei wird auch ein Geoinformationssystem eingepflegt werden, so dass die Analyse der Flächendaten möglich ist.

Die Gebührenkalkulation erfolgt in Freudenberg jährlich. Mittels einer Äquivalenzziffernkalkulation bewertet und berücksichtigt die Stadt die grabspezifischen Vor- und Nachteile. Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen fließen in die Kalkulation ein. Der Kostendeckungsgrad entwickelt sich im Betrachtungszeitraum stark unterschiedlich. Im Vergleichsjahr 2021 erreicht die Stadt Freudenberg eine höhere Kostendeckung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

In der Stadt Freudenberg erfolgen viele Beisetzungen Verstorbener, die ihren letzten Wohnsitz nicht in Freudenberg hatten. Ursächlich hierfür ist die Kooperation mit dem Krematorium Siegen, das die Bestattung von Urnen auf einem anonymen Urnengrabfeld durchführt. Die Zahl dieser Bestattungen ist nicht planbar und führt damit zu Schwankungen im Gebührenaufkommen.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich gering. Die Stadt Freudenberg kann hier auf ehrenamtliche Unterstützung sowie den Einsatz geringfügig Beschäftigter zurückgreifen. Der städtische Bauhof übernimmt nur im Einzelfall größere Einsätze. Ein Teil der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ist extern vergeben.

Die Stadt betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen. Die Informationen stehen auf der städtischen Homepage und über einen Flyer zur Verfügung.

Bei der Stadt Freudenberg befindet sich wie bei den meisten Kommunen die Bestattungskultur im Wandel. Etwa seit dem Jahr 2015 finden mehr Urnen- als Sargbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen statt. Dies führt zu einem geringeren Flächenbedarf. Zusätzlich werden künftig mehr Erdgrabstellen frei als für Neuvergaben benötigt werden. Der Bedarf an Urnengräbern ist höher als die Zahl der durchschnittlich freiwerdenden Gräber. Damit wird der Flächenbedarf in Freudenberg künftig weiter sinken.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und

privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Freuden- berg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	15	1	1	3	7	15	42
Kommunale Friedhofs- fläche in qm	107.614	7.774	32.316	42.396	61.746	165.018	42
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	155	22,38	54,10	77,88	94,55	155	41
Bestattungen auf kom- munalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsflä- che	3,13	1,20	1,85	2,27	2,80	5,74	41
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	89,76	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grün- fläche je Einwohner in qm	4.012	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Ein- wohner in qm	6,07	0,72	2,79	3,34	4,48	9,57	42
Durchschnittliche Größe kommunaler Friedhöfe in qm	7.174	3.519	8.544	12.410	23.551	48.437	42

Die **Stadt Freudenberg** unterhält 15 kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Damit verfügen die meisten der 17 Stadtteile über einen eigenen Friedhof.

Im Zentrum der Stadt Freudenberg befindet sich der Friedhof Freudenberg. Er ist direkt an den öffentlichen Personen-Nahverkehr angeschlossen und damit sehr gut zu erreichen. Der Friedhof Freudenberg ist flächenmäßig mit Abstand der größte kommunale Friedhof. Mit einer Fläche von mehr als 33.000 Quadratmetern bildet er bereits rund ein Drittel der gesamten Friedhofsfläche in der Stadt Freudenberg ab. Die Trauerhalle des Friedhofs konnte im Rahmen der Prüfung besichtigt werden. Die ansprechende Optik, die gute technische Ausstattung sowie die großzügigen räumlichen Möglichkeiten der Trauerhalle stellen bei Bestattungen ein attraktives Angebot an die Hinterbliebenen dar. Auf diesem Friedhof befinden sich neben Kriegsgräbern auch ein Sternenfeldgrab sowie das Urnenfeld für anonyme Beisetzungen.

Die durchschnittliche Größe eines Friedhofes liegt mit rund 7.200 qm deutlich unter dem ersten Quartil, der nur eine Durchschnittsgröße von rund 8.500 qm ausweist. Die Stadt Freudenberg

verfügt damit über viele, aber im Durchschnitt kleine Friedhöfe. Die gesamte Friedhofsfläche ist im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner eher großzügig. Konfessionelle Friedhöfe existieren in der Stadt Freudenberg nicht.

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden drei Friedhöfe aufgrund fehlender Nachfrage entwidmet. Zwei der aktuellen Friedhöfe wurden 2003 bzw. 2006 an neue Standorte verlegt. Dabei wurde die bisherige Friedhofsfläche nach Ablauf der Ruhefristen entwidmet.

Die Einwohner der Stadt Freudenberg lassen sich überwiegend auf dem Friedhof ihres Stadtteils beisetzen. Auf allen Friedhöfen wird auch die Möglichkeit der Bestattung im Urnenreihen- und Urnenwahlgrab angeboten. Die Möglichkeit der Urnenbeisetzung in Kolumbarien oder Urnennischen besteht auf keinem der städtischen Friedhöfe.

Im Vergleichsjahr 2021 sind aus der Zusammenarbeit mit dem Krematorium Siegen 179 anonyme Urnenbeisetzungen auf dem Urnengrabfeld des Friedhofs Freudenberg erfolgt. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen in der Stadt liegt daher bei mehr als 155 Prozent. Die Stadt verzeichnet seit Beginn der Kooperation 2015 in jedem Jahr eine hohe Zahl an anonymen Urnenbeisetzungen aus dieser Zusammenarbeit.

Die gpaNRW hat zwei der kommunalen Friedhöfe während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

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

- Das Friedhofswesen ist in der Stadt Freudenberg dezentral organisiert. Die Aufgaben werden durch Zusammenarbeit der Kämmerei, des Tiefbauamtes sowie des Bauhofes erledigt. Die Beteiligten stehen in ständigem Austausch miteinander.

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 **Stadt Freudenberg** in der Kämmerei. Hier werden die Gebührenkalkulation sowie die Aufgaben im Zusammenhang mit der Jahresrechnung erledigt. Auch weitere im Rahmen der Friedhofsverwaltung anfallende Tätigkeiten im engeren Sinne wie Anträge der Bestatter bearbeiten, Terminvergaben organisieren und Bescheide erstellen übernimmt die Kämmerei. Die Planung und Bewirtschaftung der Friedhofsflächen, wie z.B. der Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern, wird im Sachgebiet Tiefbau vorgenommen. Der städtische Bauhof übernimmt bauliche Aufgaben wie z. B. die Grabherstellung und Friedhofspflege.

Die Aufgaben und Arbeitsschritte sind zwischen den handelnden Personen eindeutig abgegrenzt. Die Beteiligten führen regelmäßig anlassbezogene Abstimmungsgespräche durch. Es bestehen nach Aussage der Stadt Freudenberg keine Schnittstellenproblematiken. Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Stadt Freudenberg eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt.

In die Planung und Entwicklung der Friedhofsflächen sind Beschäftigte aus mehreren Bereichen der Verwaltung eingebunden. Um das vorhandene Wissen auch für den Fall der Vertretung und eines Personalwechsels nutzen zu können muss der Wissenstransfer sichergestellt werden.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Strategische Ziele für das Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. Eine Steuerung des Bereichs über Kennzahlen erfolgt nicht. Ein 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.

Die **Stadt Freudenberg** nutzt für das Friedhofswesen keine Kennzahlen zur Steuerung und hat keine Zielvorgaben formuliert. Diese Zielvorgaben können dabei unterstützen, Standards zu bewerten und die Friedhofsentwicklung zu unterstützen. Mögliche strategische und operative Vorgaben können z. B. sein

- angemessene Zahl der Friedhofstandorte,
- bezahlbare Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger und/oder
- große Vielfalt an Bestattungsangeboten.

Kennzahlen können, selbst wenn sie nur intern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der Stadt Freudenberg nicht entwickelt worden.

Die Stadt Freudenberg bindet einen Arbeitskreis aus politischen Vertretern regelmäßig in die Entscheidungsprozesse ein. Für diesen Arbeitskreis werden steuerungsrelevante Daten anlassbezogen aufbereitet. Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist wie in vielen Kommunen dieser Größenordnung nicht vorhanden. Die Kämmerei kann die Bestattungszahlen bei Bedarf auswerten und die steuerungsrelevanten Informationen liefern. Kennzahlen werden nur bedingt gebildet, lediglich die Bestattungszahlen werden ausgewertet.

Mit dem Aufbau eines Kennzahlensystems sowie eines regelmäßigen Berichtswesens lässt sich der Bereich weiter optimieren. So können beispielsweise die in diesem Bericht aufgezeigten Kennzahlen fortgeführt werden. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und ziel- und zukunftsgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte strategische Ziele für die Bewirtschaftung der Friedhöfe festlegen und die Zielerreichung prüfen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Daten aus dem Altbestand sind zum Teil noch nicht übertragen. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher beschränkt.

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.

In der eingesetzten Software hinterlegt die **Stadt Freudenberg** die Bestattungsfälle, erstellt Gebührenbescheide und bearbeitet Grabmalangelegenheiten sowie den laufenden Schriftverkehr. Dort werden alle Flächendaten, auch für Grün- und Wegeflächen, erfasst. Die hinterlegten Daten werden laufend aktualisiert

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren nicht alle für eine optimierte Steuerung erforderlichen Daten in dieser Software erfasst. Daten aus dem Altbestand können zum Teil wegen der unterschiedlichen Schreibweise der Grabnummern nicht einheitlich übertragen werden. Nur durch die vollständige Erfassung der Daten können die Entwicklungen im Friedhofsbereich erkannt und ausgewertet werden.

Durch den Einsatz eines neuen Geo-Informationssystems (GIS) sollen bis Ende des Jahres 2023 alle erforderlichen Daten nachgetragen und digitale Friedhofspläne erstellt werden. Digitalisierte Pläne unterstützen und erleichtern die tägliche Arbeit und liefern hilfreiche Daten für eine langfristige Steuerung. Dies gewährleistet eine Unterstützung insbesondere in baulichen Fragen der Friedhofsverwaltung.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz des vollständigen Geo-Informationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Freudenberg zur weiteren Analyse des Bereiches Friedhofswesen nutzen sollte. Die Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem GIS ermöglicht einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und Flächen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg nutzt bereits verschiedenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und dessen Möglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern bekannt zu machen.

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

Die **Stadt Freudenberg** bietet den Einwohnerinnen und Einwohnern bereits einen umfassenden Überblick aller Bestattungsmöglichkeiten auf ihrer Homepage. Hier sind auch die Friedhofsatzung und die Friedhofsgebührensatzung sowie eine Übersicht aller Friedhöfe und deren mögliche Bestattungsformen veröffentlicht. Auf der Homepage sind Kontaktdaten sowie wichtige Formulare zu finden. Die Stadt Freudenberg steht während der Öffnungszeiten auch für telefonische und persönliche Fragen zur Verfügung.

Eine Übersicht über alle Grabformen und den entsprechenden Gebühren stellt die Stadt Freudenberg auch in Form eines Flyers zur Verfügung. Die neue Grabform des Urnenbaumfeldgrabes wird von der Stadt Freudenberg noch zurückhaltend beworben.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Ein solches Angebot ist im Stadtgebiet nicht vorhanden. Die in Freudenberg Verstorbenen werden in der Regel auf einem der 15 städtischen Friedhöfe im Stadtgebiet beigesetzt.

Die Stadt Freudenberg verzeichnet aufgrund des anonymen Urnengrabfeldes eine sehr hohe Zahl von kommunalen Bestattungen. Für diese Bestattungen wird in der Regel keine der kommunalen Trauerhallen genutzt. Aus diesem Grund wird nicht die Zahl der kommunalen Bestattungen, sondern die Zahl der Sterbefälle in der Kommune für den folgenden Vergleich zugrunde gelegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Freudenberg sollte die Angebote anderer Anbieter in Bezug auf die Aufbahrung Verstorbener ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Trauerhallen durch geeignete Maßnahmen aktiver gestalten.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und

geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

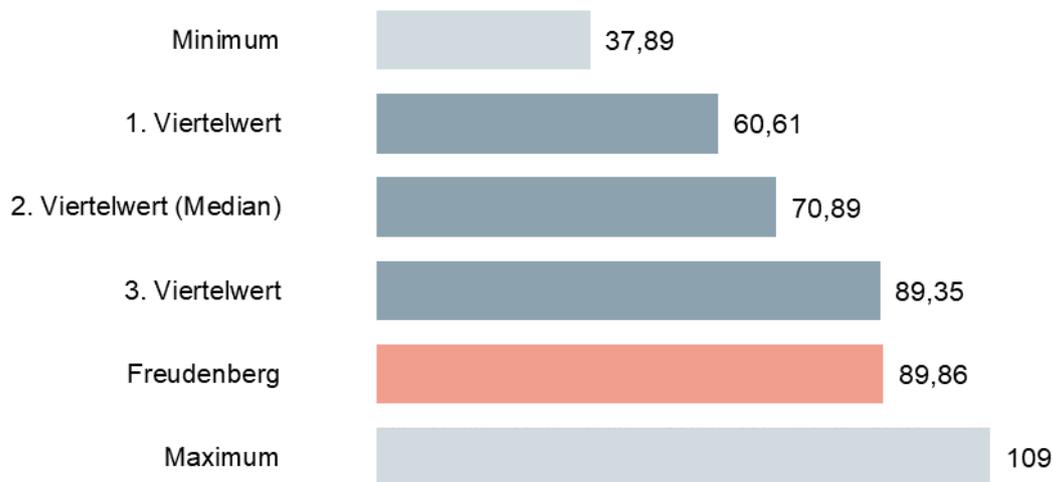
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Freudenberg verzeichnet im Jahr 2021 einen Kostendeckungsgrad von rund 90 Prozent. In den betrachteten vier Jahren hat sich das Verhältnis der Kosten und gebührenrelevanten Erlöse stark unterschiedlich entwickelt.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Aufwandes wurde der öffentliche Grünanteil in Höhe von 17,64 Prozent bereits abgezogen.

Im Vergleichsjahr 2021 verzeichnete die Stadt Freudenberg im Friedhofswesen auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Höhe von rund 476.000 Euro. Dem stehen rund 428.000 Euro gebührenrelevante Erlöse aus Friedhofsgebühren gegenüber. Die Stadt Freudenberg konnte ihre Kosten zu rund 90 Prozent decken.

Die Stadt Freudenberg erhebt eine pauschale Verwaltungsgebühr für jeden Kauf eines Grabes. Sie erhebt Gebühren für die Nutzung der Trauerhallen und der Leichenzelle. Bei der Benutzung der Trauerhalle besteht auch die Möglichkeit der Begleitung der Trauerfeier durch einen Bauhofmitarbeiter. Hierfür erhebt die Stadt eine zusätzliche Gebühr. Die Gebühr für die Benutzung der Leichenzelle ist gestaffelt nach Aufbewahrung von Leichen und Urnen. Für die Aufbewahrung von Leichen wird die vierfache Gebühr erhoben.

Die Friedhofsgebührensatzung aus dem Jahr 1972 wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt mit der 23. Änderungssatzung vom 09. Dezember 2022.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent in den Jahren 2018 bis 2021

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
gebührenrelevante Erlöse in Euro	461.193	467.627	366.967	428.013
auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	407.055	374.110	428.266	476.316
Kostendeckungsgrad in Prozent	113,3	119,7	85,69	89,86

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen schwankt im Zeitraum 2018 bis 2021 deutlich. In den Jahren 2018 und 2019 liegen die gebührenrelevanten Erlöse deutlich über den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten.

Die Kosten sind nach Auskunft der Stadt Freudenberg im Jahr 2020 gestiegen, da aufgrund der Corona-Beschränkungen viele zusätzliche, nicht kalkulierte Arbeiten zu erfolgen hatten. Die Stadt musste zum Beispiel Desinfektionsmittel und -spender beschaffen und aufstellen, Gegenstände und Räume desinfizieren, Absperrungen einrichten und Schutzkleidung für Mitarbeitende zur Verfügung stellen. Diese Arbeiten erfolgten unvorhergesehen und konnten daher nicht eingeplant werden.

Zudem muss die Stadt regelmäßig auf dem Friedhof in Freudenberg Wasserschäden beseitigen. Diese Arbeiten verursachen einen erheblichen Mehraufwand und können nicht kalkuliert werden.

Die Erlöse sind im Jahr 2020 vom Vergleich zu den Vorjahren deutlich gesunken. Dies ist unter anderem darin begründet, dass aufgrund der Corona-Beschränkungen die Trauerhallen deutlich weniger genutzt wurden.

Die Stadt Freudenberg kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich. Sie berücksichtigt die kalkulatorischen Zinsen sowie der Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Fehlbeträge werden in den Folgejahren ausgeglichen. Die regelmäßige Kalkulation der Gebühren und der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen sichern ein stabiles Gebührenniveau.

Dabei orientierte sie sich bisher an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³² diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus reagiert die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt Freudenberg verfolgt diese Entwicklungen und berücksichtigt diese in der Gebührenkalkulation.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Freudenberg verteilt die Kosten für die Grabnutzung auf der Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation. So erfolgt eine Verteilung der Gesamtkosten nach einem plausiblen und schlüssigen System.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³³ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Grabnutzungsgebühr setzt sich in der **Stadt Freudenberg** zusammen aus der Bestattungsgebühr und der Gebühr für die Überlassung von Begräbnisplätzen. Dazu können weitere Gebühren anfallen wie Nacherwerbsgebühren oder sonstige Zusatzleistungen.

Die Stadt Freudenberg staffelt die Bestattungsgebühr nach Erdgräbern und Urnengräbern. Für Urnengräber wird die Hälfte der Bestattungsgebühr eines Erdgrabes angesetzt.

Die zu zahlenden Gebühren für die Überlassung von Begräbnisplätzen berechnet die Stadt Freudenberg auf der Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation. Sie legt dabei sowohl die Nutzungsdauer der Grabstätte in Jahren, die zur Verfügung gestellte Fläche als auch einen Faktor die Pflege der Grabstätte zugrunde. Dieser Faktor spiegelt die unterschiedliche Pflegeintensität der einzelnen Grabarten für die Stadt wider. Aus diesen Werten bildet die Stadt den „Flächenzeitwert“. Die gesamten anfallenden Kosten für die Überlassung einer Grabstätte werden mithilfe dieses Flächenzeitwertes auf die einzelnen Grabarten verteilt und bilden die jeweilige Überlassungsgebühr.

Die Stadt Freudenberg hat mit ihrer Äquivalenzziffernkalkulation die verschiedenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der jeweiligen Grabart abgewogen und bewertet. Eine pflegefreie Grabart wie z. B. die anonymen Urnengräber bietet einen erheblichen Vorteil gegenüber einer Grabart, bei der die Angehörigen für die ganze Nutzungszeit zur Pflege der Grabstelle verpflichtet sind. Im Fall des anonymen Urnengrabfeldes obliegt die Pflege über die gesamte Dauer der Grabnutzung der Kommune. Auch die mit höheren Gebühren kalkulierten Wahlgräber stellen durch die Auswahl der Grabstelle und die Möglichkeit der Verlängerung der Nutzungszeit einen individuellen Vorteil dar.

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

³³ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

5.5.3 Trauerhallen

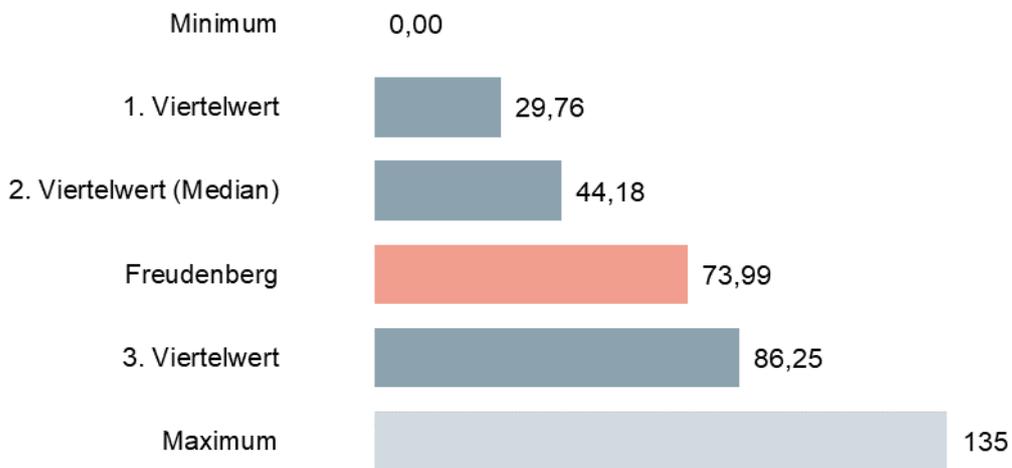
→ **Feststellung**

Die Stadt Freudenberg betreibt ihre neun Trauerhallen nicht kostendeckend. Es besteht eine vergleichsweise geringe Nutzungsintensität.

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 Stadt Freudenberg betreibt auf neun der 15 Friedhöfe jeweils eine Trauerhalle. Sie erhebt für jede Nutzung einer der Trauerhallen eine Gebühr in Höhe von 357 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist bei der **Stadt Freudenberg** im Jahr 2021 vergleichsweise hoch. Es verbleibt dennoch ein Fehlbetrag in Höhe von rund 18.100 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Stadt Freudenberg 2018 bis 2021 in Prozent

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Kosten	62.501	59.120	68.401	69.727

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Erlöse	57.533	61.836	35.521	51,593
Deckungsgrad	92,05	104,59	51,93	73,99

In den Jahren 2018 und 2019 konnte die Stadt eine hohe Deckung ihrer Kosten durch die Nutzung der Trauerhallen erreichen. Die Jahre 2020 und 2021 waren geprägt durch die Corona-Pandemie. Viele Trauerfeiern konnten aufgrund geltender Einschränkungen nicht in der Trauerhalle stattfinden. Die Nutzungsintensität in diesen Jahren ist daher bei vielen Kommunen deutlich gesunken. Insofern ist der Kostendeckungsgrad für die Jahre 2020 und 2021 nicht repräsentativ für weitere Nutzungsjahre.

Anteil Nutzung Trauerhalle an den kommunalen Sterbefällen in Prozent 2018 - 2021

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
kommunale Sterbefälle	214	194	222	219
Nutzung Trauerhalle	138	119	58	95
Anteil Nutzung	64,49	61,34	26,13	43,38

Im Jahr 2021 stehen den 219 Sterbefällen nur 95 Nutzungen der Trauerhallen auf den kommunalen Friedhöfen gegenüber. Damit nutzt deutlich weniger als die Hälfte der Verstorbenen eine der neun kommunalen Trauerhallen. Im Jahr 2022 hat sich die Zahl der Trauerhallennutzungen wieder auf 138 erhöht. Dies entspricht bei 222 Verstorbenen einer Nutzung der Trauerhallen von rund 62 Prozent und liegt damit wieder auf dem Niveau von vor der Corona-Pandemie.

Für Bestattungen, die auf Friedhöfen ohne Trauerhallen stattfinden, kann eine der anderen Trauerhallen genutzt werden. Am häufigsten wird die größte der Trauerhallen auf dem Friedhof Freudenberg nachgefragt. Demgegenüber werden andere, weniger attraktiv erscheinende Trauerhallen nur in sehr geringem Umfang nachgefragt. Die Stadt nimmt für die Nutzung der verschiedenen Trauerhallen keine Differenzierung der Gebührenhöhe vor.

Die Trauerhalle auf dem Friedhof Freudenberg verfügt über eine Kühlkammer. Dies führt neben einer sehr guten technischen Ausstattung und der guten Lage der Halle zu einer hohen Nachfrage. Nach Auskunft der Stadt Freudenberg wird künftig ein örtlicher Bestatter ebenfalls eine Möglichkeit zur Kühlung von Leichen anbieten. Diese zu erwartende Konkurrenzsituation kann zu einer sinkenden Nachfrage bezüglich der Nutzung der Trauerhallen führen.

Langfristige Überlegungen zu einer Veränderung des Bestands, einer etwaigen Sanierung oder Aufgabe der Trauerhallen, bestehen nicht. Die Stadt Freudenberg könnte einzelne, kaum noch nachgefragte Trauerhallen einer anderen Nutzung zuführen. Denkbar ist die Nutzung der Trauerhalle als Ort für Urnenstelen oder Kolumbarien. Gerade die in Trauerhallen eingerichteten Möglichkeiten einer Urnenbestattung werden immer häufiger nachgefragt. Sie bieten den Vorteil, dass Hinterbliebene sich in einem geschützten Gebäude befinden und der Besuch der Grabstätte wetterunabhängig stattfinden kann. Zudem bietet die Stadt Freudenberg bislang die Form der Beisetzung in Stelen und Kolumbarien noch auf keinem der städtischen Friedhöfe an.

Denkbar sind auch weitere Nutzungen wie Lesungen oder Konzerte. Darüber hinaus können die bestehenden Gebäude auch anders genutzt werden, beispielsweise als Trauercafé, Kunst- raum oder Wirtschaftsgebäude.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte eine differenzierte Analyse ihrer Trauerhallen vornehmen und bei weniger stark nachgefragten Trauerhallen eine Umnutzung in Erwägung ziehen.

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

5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Freudenberg

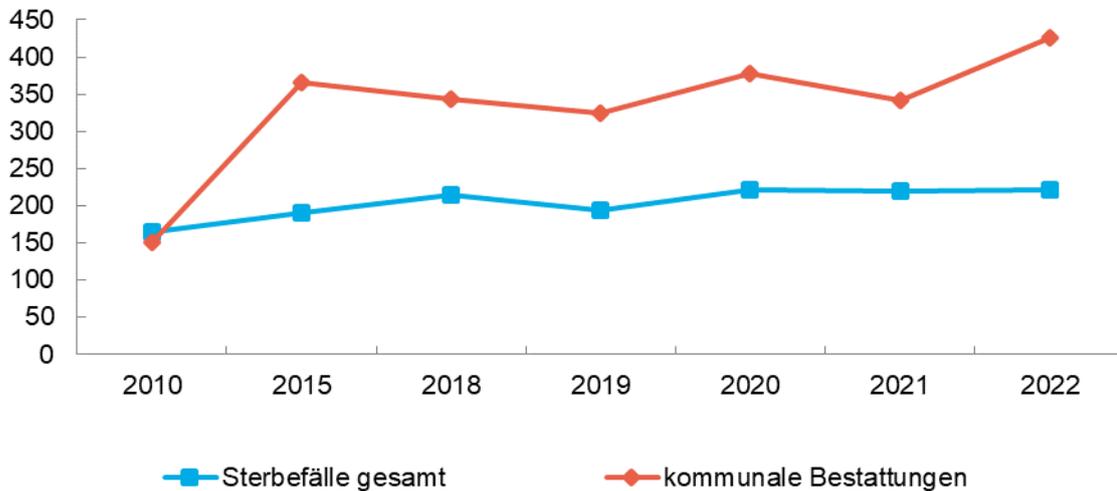
Jahr	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Einwohnerinnen und Einwohner	18.232	18.563	18.392	17.759	17.739	17.711	17.729	17.677

In der Stadt Freudenberg sinkt die Bevölkerungszahl kontinuierlich. Bezogen auf das Ver- gleichsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungs- struktur reagieren muss.

Bei der Besichtigung der kommunalen Friedhöfe zeigten sich freie Urnen- und Erdgrabstellen, welche die Stadt derzeit systematisch belegt. Hierbei unterscheidet sie sowohl bei der Erd- als auch bei der Urnenbestattung zwischen Reihen- und Wahlgräbern. Während die Erdreihengrä- ber nach Ablauf der vorgesehenen Ruhezeit vollständig entfernt werden, können bei den Wahl- gräbern nach der vorgesehenen Ruhezeit Lücken in der Belegung entstehen.

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

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Freudenberg 2010 bis 2022

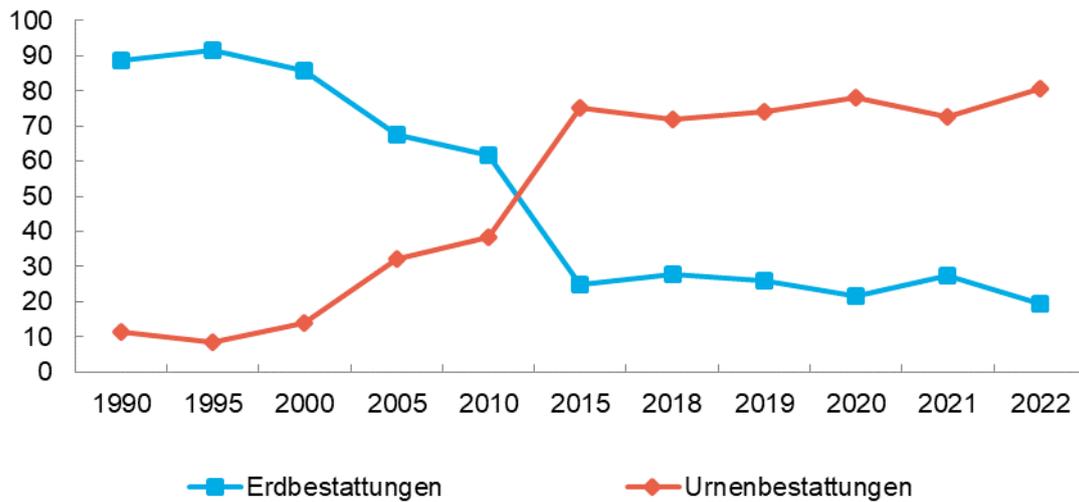


Im Zeitreihenvergleich zeigt sich bei den Sterbefällen ein konstantes Niveau. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in der Stadt Freudenberg bis zum Jahr 2040 deutlich ansteigen wird. Es ist davon auszugehen, dass auch der kommunale Anteil an den Bestattungen hierzu steigen wird. Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt.

Bei den kommunalen Bestattungen ist ein sehr starker Anstieg der Fallzahlen im Jahr 2015 festzustellen. In diesem Jahr fanden erstmals Bestattungen auf dem neu eingerichteten anonymen Urnengrabfeld statt. Ab diesem Jahr übersteigt die Zahl der kommunalen Bestattungen die Zahl der Sterbefälle deutlich.

In der Vergangenheit hat sich in den Kommunen die Bestattungskultur gewandelt. Bis in die 1990er Jahre waren Erdbestattungen in Deutschland noch die Regel. Der Trend von Erd- zu Urnenbeisetzungen ist in den meisten Kommunen deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu nicht zusammenhängenden Flächenüberhängen kommt.

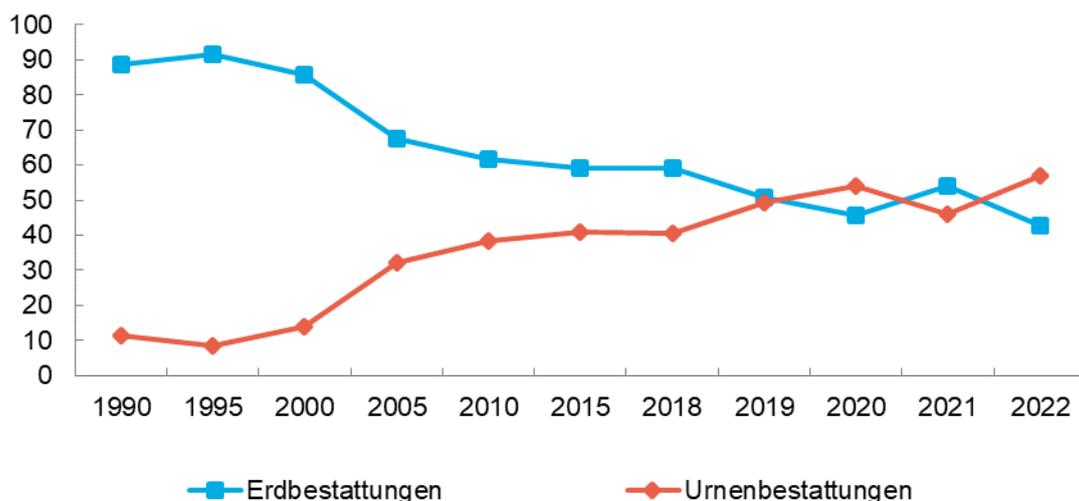
Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Stadt Freudenberg 1990 bis 2022



In der Stadt Freudenberg ist diese Entwicklung für die Jahre 1990 bis 2010 erkennbar. Urnenbestattungen spielten im Jahr 2000 noch eine untergeordnete Rolle. Ab dem Jahr 2015 erfolgten aufgrund der Kooperation mit dem Krematorium Siegen deutlich mehr Urnen- als Erdbestattungen.

Um abzubilden, wie sich der Wandel von der Erdbestattung zur Urnenbestattung ohne den Einfluss des anonymen Urnengrabfeldes entwickelt hat, wurden die Urnenbestattungen, die durch das Krematorium Siegen durchgeführt wurden, aus der Betrachtung genommen.

Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Stadt Freudenberg 1990 bis 2022 – ohne anonymes Urnengrabfeld



Ohne die durch das Krematorium Siegen durchgeführten Bestattungen auf dem anonymen Urnengrabfeld ist der Wandel in der Bestattungskultur erkennbar, jedoch deutlich geringer ausgeprägt. Nach Einschätzung der Stadt Freudenberg ist dies in der eher ländlichen Struktur der Region begründet. Im Vergleichsjahr 2021 übersteigt die Zahl der Erdbestattungen die Zahl der Urnenbestattungen. Im interkommunalen Vergleich stellt dies eine Ausnahme dar. Sowohl im Jahr 2020 als auch im Jahr 2022 sind wieder leicht mehr Urnenbestattungen als Erdbestattungen zu verzeichnen.

Die Stadt Freudenberg bietet die Erdbestattung als Wahlgrabstätte, als Erdreihengrabstätte sowie als Erdrasengrab an. Sie bietet Urnenwahlgräber, Urnenreihengräber sowie Urnenrasengräber auf allen Friedhöfen an. Rasengräber für Erd- und Urnenbeisetzungen bietet die Stadt auch als Doppelgrabstätte an. Ebenso wird auf allen Friedhöfen der Stadt auch die Möglichkeit der Bestattung in einem Urnenbaumfeldgrab angeboten. Urnennischen und Kolumbarien stellt die Stadt auf keinem der Friedhöfe zur Verfügung. Auch ein Aschestreufeld besteht in Freudenberg nicht.

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

Kennzahlen	Stadt Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	26,41	6,25	23,44	34,87	44,19	64,86	41
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	73,59	29,73	54,41	63,64	73,21	93,75	41

Die Vergleichswerte zeigen, dass in den meisten Kommunen der Anteil der Urnenbeisetzungen an den Bestattungen über 60 Prozent beträgt. In der Stadt Freudenberg liegt der Anteil der Urnenbestattungen bedingt durch das anonyme Urnengrabfeld am dritten Viertelwert. Ohne die Beisetzungen auf dem anonymen Urnengrabfeld liegt der Anteil an Bestattungen in Erdgräbern im Vergleichsjahr 2021 leicht über dem Anteil der Bestattungen in Urnengräbern.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

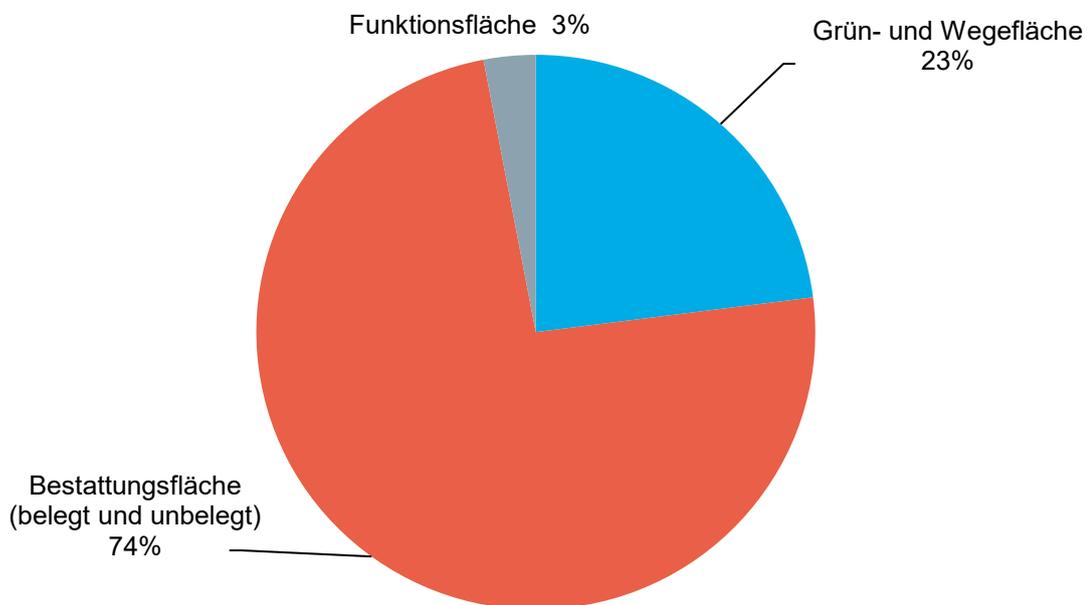
Bei der Stadt Freudenberg kann die durch aktive Nutzungsrechte belegte Friedhofsfläche nicht ermittelt werden. Der zunehmende Anteil der Urnenbestattungen führt bereits zu kleinteiligen Freiflächen auf den Friedhöfen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen und die Umnutzung freier Flächen steuert die Stadt Freudenberg gegen.

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. Die Stadt Freudenberg kann die Größe der durch aktive Nutzungsrechte belegten Flächen nicht beziffern. Insofern ist eine Analyse der Flächendaten nur eingeschränkt möglich.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Freudenberg in Prozent 2021



Bei der Stadt Freudenberg sind insgesamt 74 Prozent der Friedhofsfläche als Bestattungsfläche vorgesehen. Nur eine der 27 Vergleichskommunen weist einen höheren prozentualen Anteil der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche aus. Unter Berücksichtigung der auch im interkommunalen Vergleich großzügigen Friedhofsfläche insgesamt wird die Notwendigkeit eines detaillierten Flächenmanagements einschließlich der Grabvergabe deutlich.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Freuden- berg	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	10,83	23,07	36,65	43,39	89,33	25
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	9,60	20,58	31,86	41,74	84,60	25
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	1,01	1,82	3,14	4,41	6,10	25

Durch die Veränderung der Nachfrage entstehen freie Flächen, die sich vielfach auf einzelne Grabfelder erstrecken. Die Stadt Freudenberg konnte im Rahmen der Prüfung nicht auswerten, welche Grabstellen auf den Grabfeldern unbelegt sind. Auf den Friedhöfen der Stadt zeigt sich bereits deutlich eine Belegung mit Lücken. Die Friedhofsbesichtigung bestätigte diesen Eindruck ebenfalls.

Bereits jetzt werden neue Grabstellen nicht mehr auf Feldern angeboten, die nur noch sehr vereinzelt belegt sind. Hierdurch will die Stadt langfristig zusammenhängende freie Flächen entstehen lassen. Die Information über die belegten und unbelegten Grabstellen kann die Stadt Freudenberg nach Einführung des geplanten Flächenmanagements bei der Vergabe der Grabstellen nutzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Freudenberg sollte eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. So erhält sie die notwendigen Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen 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.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Freudenberg erfasst die Zahl belegten sowie der freiwerdenden Grabstellen nicht. Eine Planung bei der Vergabe der Grabstellen ist nicht möglich. Dies erschwert die wirtschaftliche Auslastung der Friedhöfe.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive

Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Freudenberg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	79
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	k. A.
Neukäufe Urnengräber 2021	220
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	k. A.

Die gezielte Nachbelegung der Erdgrabstellen ist eine wesentliche Herausforderung für eine effiziente Nutzung der Grabflächen. Die Zahl der Urnenbeisetzungen steigt auch in der Stadt Freudenberg kontinuierlich an. Dies erfordert zunehmend die Umwandlung freiwerdender Flächen bisheriger Erdgräber in Urnengräber. Durch den geringeren Platzbedarf der Urnengräber im Vergleich zu den Erdgräbern entstehen auch zukünftig freie Flächen, die anderen Nutzungsarten zugeführt werden können.

Durch den Wandel der Bestattungskultur bestehen bereits sogenannte Flickenteppiche auf den Friedhöfen der Stadt Freudenberg. Die Stadt Freudenberg analysiert das Grabwahlverhalten und plant die langfristige Bewirtschaftung der Flächen in einer jährlichen Zusammenkunft aller Beteiligten.

Die Auswahl der Grabart erfolgt überwiegend mithilfe des jeweiligen Bestatters, es sei denn, die Verstorbenen haben bereits zu Lebzeiten eine anderweitige Erklärung abgegeben. Wahlgräber können von den Angehörigen vor Ort ausgewählt werden, Reihengräber werden auf dem jeweiligen Feld der Reihe nach belegt. Die Stadt reagiert flexibel auf neue Grabarten und bietet seit einiger Zeit auch Urnenbaumfeldgräber, Doppelrasengräber, Urnendoppelrasengräber und Gräber im Friedhofswald an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Freudenberg sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Freudenberg verfügt über Flächendaten der Grün- und Wegeflächen sowie der Beschaffenheit der Wege. Auch die Art der Bepflanzung und Vegetationsarten sind bekannt. Digitale Friedhofspläne stehen noch nicht zur Verfügung.

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.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Stadt Freudenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	23,25	14,45	34,45	45,52	56,43	78,84	27
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	45,37	31,56	44,21	52,38	64,87	76,93	24
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	54,63	23,07	35,13	47,62	55,79	68,44	24

Der **Stadt Freudenberg** sind die Flächen, Vegetationsarten und die Beschaffenheit der Grün- und Wegefläche bekannt. Die Stadt Freudenberg schätzt die Datenlage zu den Flächen selbst als gering ein. Der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche liegt mit rund 23 Prozent deutlich unter dem 1. Viertelwert der Vergleichskommunen.

Die Stadt Freudenberg hat die Umwandlung einer nicht mehr genutzten Fläche in eine Wildblumenwiese geplant. Aktuell wird diese Fläche als muslimisches Grabfeld angeboten. Aktuell besteht noch keine Nachfrage nach dieser Bestattungsart.

Die Grabbereitung erfolgt ausschließlich über den städtischen Bauhof. Die Pflege der Grün- und Wegefläche erfolgt überwiegend durch zwei externe Fachfirmen sowie durch ehrenamtlich tätige Ortsvorsteher. Der städtische Bauhof wird nur in geringen Umfang tätig.

Die langen Nutzungszeiten der Gräber von 25 bis 40 Jahren bewirken, dass auch die Grün- und Wegeflächen einer langfristigen Entwicklung unterliegen. Zum Beispiel kann ein aktuell noch genutztes Grabfeld in der Regel erst nach Ablauf des „letzten“ Nutzungsrechtes zu einer Wildblumenwiese umgestaltet werden. Es bedarf somit einer grundsätzlich langfristigen Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Dabei sollten die Ziele dieser Planung sein,

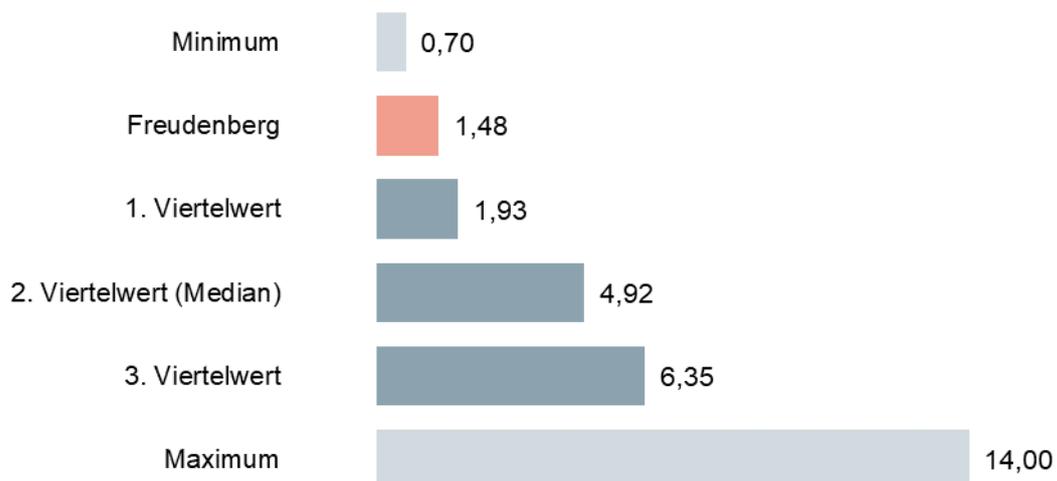
- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand zu entwickeln,
- die Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten der Nutzungsintensität der Friedhofsteile anzupassen und
- das Wegenetz der Nutzungsintensität anzupassen. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollten zurückgebaut werden.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in der Stadt Freudenberg niedrig.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Stadt Freudenberg setzt in 2021 für die Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen rund 37.000 Euro ein. Dies entspricht knapp acht Prozent der Gesamtkosten für die Friedhöfe und stellt im interkommunalen Vergleich einen sehr niedrigen Wert dar. Der Median für die Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen an den Gesamtkosten beträgt 45 Prozent. Die günstige Positionierung ist Folge der günstigen Bewirtschaftung der Grün- und Wegepflege durch nur zwei beauftragte Firmen. Der überwiegende Teil der anfallenden Tätigkeiten wird durch ehrenamtlich tätige Ortsvorsteher und geringfügig Beschäftigte übernommen. Diese erledigen einen Teil der pflegerischen Aufgaben und melden größere Schäden der Verwaltung. Der städtische Bauhof wird nur in geringem Umfang tätig.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategische Ziele für das Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. Eine Steuerung des Bereichs über Kennzahlen erfolgt nicht. Ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	136	E1	Die Stadt Freudenberg sollte strategische Ziele für die Bewirtschaftung der Friedhöfe festlegen und die Zielerreichung prüfen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	137
F2	Die Stadt Freudenberg setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Daten aus dem Altbestand sind zum Teil noch nicht übertragen. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher beschränkt.	137	E2	Der Einsatz des vollständigen Geo-Informationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Freudenberg zur weiteren Analyse des Bereiches Friedhofswesen nutzen sollte. Die Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem GIS ermöglicht einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und Flächen.	137
F3	Die Stadt Freudenberg nutzt bereits verschieden Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und dessen Möglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern bekannt zu machen.	138	E3	Die Stadt Freudenberg sollte die Angebote anderer Anbieter in Bezug auf die Aufbahrung Verstorbener ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Trauerhallen durch geeignete Maßnahmen aktiver gestalten.	138
Gebühren					
F4	Die Stadt Freudenberg betreibt ihre neun Trauerhallen nicht kostendeckend. Es besteht eine vergleichsweise geringe Nutzungsintensität.	142	E4	Die Stadt Freudenberg sollte eine differenzierte Analyse ihrer Trauerhallen vornehmen und bei weniger stark nachgefragten Trauerhallen eine Umnutzung in Erwägung ziehen.	144
Friedhofsflächen					
F5	Bei der Stadt Freudenberg kann die durch aktive Nutzungsrechte belegte Friedhofsfläche nicht ermittelt werden. Der zunehmende Anteil der Urnenbestattungen führt bereits zu kleinteiligen Freiflächen auf den Friedhöfen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen und die Umnutzung freier Flächen steuert die Stadt Freudenberg gegen.	147	E5	Die Stadt Freudenberg sollte eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. So erhält sie die notwendigen Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Freudenberg erfasst die Zahl belegten sowie der freiwerdenden Grabstellen nicht. Eine Planung bei der Vergabe der Grabstellen ist nicht möglich. Dies erschwert die wirtschaftliche Auslastung der Friedhöfe.	149	E6	Die Stadt Freudenberg sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	150

→ 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