

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Fröndenberg/Ruhr  
2023/2024*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg/Ruhr	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Fröndenberg/Ruhr	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	18
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	19
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Fröndenberg/Ruhr	25
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	25
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	26
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Fröndenberg/Ruhr	29
<b>1. Finanzen</b>	<b>31</b>
1.1 Managementübersicht	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	43
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	52
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	55

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	56
1.4.4	Fördermittelmanagement	59
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	60
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>73</b>
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Organisation des Vergabewesens	75
2.3.1	Organisatorische Regelungen	75
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	78
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	80
2.5	Sponsoring	83
2.6	Nachtragswesen	84
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	85
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	87
2.7	Maßnahmenbetrachtung	89
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>92</b>
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	IT an Schulen	93
3.3.1	IT-Steuerung	94
3.3.2	Stand der Digitalisierung	97
3.3.3	IT-Sicherheit	101
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>105</b>
4.1	Managementübersicht	105
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	106
4.3	Örtliche Strukturen	106
4.4	Rechtmäßigkeit	109
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	109
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	110
4.4.3	Art der Bestattung	111
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	112
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	113
4.5	Verfahrensstandards	114
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	115
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	115
4.6.2	Aufwendungen	116
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	118

<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>120</b>
5.1	Managementübersicht	120
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
5.3	Örtliche Strukturen	121
5.4	Friedhofsmanagement	122
5.4.1	Organisation	123
5.4.2	Steuerung	123
5.4.3	Digitalisierung	124
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	125
5.5	Gebühren	126
5.5.1	Kostendeckung	126
5.5.2	Grabnutzung	129
5.5.3	Trauerhallen	129
5.6	Friedhofsflächen	131
5.6.1	Einflussfaktoren	132
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	135
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	137
5.7	Grün- und Wegeflächen	139
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	139
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	140
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
	<b>Kontakt</b>	<b>143</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg/Ruhr

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verbessert ihre **Haushaltssituation** seit der letzten überörtlichen Prüfung. Hierzu tragen die **positiven Jahresergebnisse** mit Überschüssen bei. Dies ist insbesondere auf die konjunkturell gute Ertragslage zurückzuführen. Auch tragen die Isolierungen nach den NKF-CUIG wesentlich zu den positiven Jahresergebnissen bei.

Mit den positiven Jahresergebnissen stockt die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihr **Eigenkapital** auf und stoppt den in der letzten Prüfrunde festgestellten Eigenkapitalverzehr. Sie erreicht 2022 eine durchschnittliche Eigenkapitalquote, wobei diese stark durch die vergleichsweise geringe Bilanzsumme des Kernhaushaltes der Stadt Fröndenberg/Ruhr bedingt ist. Beim Vergleich der Kennzahl Eigenkapital je Einwohner erzielt die Stadt einen Wert nahe dem Minimum. Sollten die derzeitigen **Planungen** ab 2024 mit hohen Jahresdefiziten so eintreten, reicht die Ausgleichsrücklage als Puffer allerdings nicht aus. Es droht mittelfristig eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Im Planungszeitraum sinkt die Selbstfinanzierungskraft bei gleichzeitig erkennbaren bzw. geplanten Reinvestitionsbedarfen im Anlagevermögen. Die Umsetzung der geplanten Investitionen wird die Stadt voraussichtlich nur durch vermehrte Aufnahme von Investitionskrediten finanzieren können. Dies lässt die zum Prüfungszeitpunkt interkommunal durchschnittlichen **Gesamtverbindlichkeiten** künftig ansteigen.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr **überträgt regelmäßig** und mit einem hohen Anteil **investive Haushaltsmittel**. Gleichzeitig gelingt es der Stadt im Betrachtungszeitraum nicht, das jährliche Investitionsvolumen voll auszuschöpfen. So nimmt die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihre investiven Haushaltsansätze durchschnittlich lediglich zu rund 29 Prozent in Anspruch. Wir empfehlen die Haushaltstransparenz zu erhöhen, indem sich die Haushaltsplanungen noch stärker am realisierbaren Bedarf orientieren.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Fröndenberg/Ruhr sehr gut aufgestellt. Dies zeigen die strukturierten und klaren Prozesse und Verantwortlichkeiten, die in einer Dienstweisung festgelegt sind. Auch hat die Verwaltung einen zentralen Überblick über Fördermittelprojekte und ein regelmäßiges Berichtswesen.

In den Bereichen **Kredit- und Anlagemanagement** kann die Stadt Fröndenberg/Ruhr die gelebten Strukturen und Prozesse in verbindliche schriftliche Handlungsrahmen überführen.

Die Stadt führt ihre **Vergaben** im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Schwerte durch. Die Zuständigkeiten sind klar definiert und die eigene zentrale Vergabestelle fungiert als Bindeglied zwischen den Bedarfsstellen und der Stadt Schwerte. Die Vergaberichtlinie ist aktuell und gut strukturiert. Wenn die Stadt einen erweiterten Zugriff auf die Vergabemanagementsoftware erhält, kann sie den Vergabeprozess digital und somit effektiver gestalten. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat keine Regelung zu Vergabeprüfungen getroffen. Um die regelmäßig auftretenden Abweichungen zu den Auftragswerten besser bewerten und ggf. hieraus sinnvolle Maßnahmen abzuleiten, sollte die Abweichungen und die Nachträge zentral erfassen und auswerten. Auch sollte die Verwaltung im Bereich der **Korruptionsprävention** wie zugesichert ihre Gefährdungsanalyse aktualisieren, um der Vorschrift des § 10 Abs. 2 KorruptionsbG zu entsprechen.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** setzt die Stadt Fröndenberg/Ruhr die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung an ihren Grundschulen und ihrer Grundschule umfassend technisch um und verfügt über eine moderne IT und interkommunal durchschnittliche Ausstattungsquote. Auch in der IT-Steuerung ihrer Schulen ist die Stadt Fröndenberg/Ruhr sehr gut aufgestellt. Sie nutzt hierzu eine fundierte und vorausschauende Medienentwicklungsplanung. Zudem hat sie die Rollen und Prozesse verbindlich festgelegt und den erforderlichen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gut strukturiert.

Beim Erfüllungsgrad zu den **IT-Sicherheitsanforderungen in den Schulen** erzielt die Stadt Fröndenberg/Ruhr einen überdurchschnittlichen Wert. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen insbesondere im konzeptionellen Bereich. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr die sich aus dem Erfüllungsgrad ergebenden Punkte analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

Im Handlungsfeld **ordnungsbehördliche Bestattungen** stellen wir fest, dass die Verwaltung die gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt. Sie verfügt über eine hohe Routine und hat den Prozesse zudem durch eine Anleitung bzw. Checklisten gut strukturiert. Sie achtet darauf, die günstigste Bestattungsart zu wählen. Auch wenn die Verwaltung ihre Ansprüche gegen bestattungspflichtige Angehörige konsequent geltend macht, verbleibt in Fröndenberg/Ruhr jährlich ein Fehlbetrag. So sind z.B. nicht in allen Fällen bestattungspflichtige Angehörige ermittelbar.

Im **Friedhofswesen** steht die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit zwei kommunalen Friedhöfen in Konkurrenz zu fünf weiteren örtlichen Friedhöfen. Rund 40 Prozent der Bestattungen erfolgen auf einem der beiden kommunalen Friedhöfe. Um die Anzahl der Bestattungen stabil zu halten, schafft die Stadt neue, nachgefragte Bestattungsformen wie pflegearme Gräber und einen Friedhain. Auf beiden Friedhöfen entstehen zudem vermehrt Flächenüberhänge, da mit der steigenden Nachfrage an Urnenbestattungen der Flächenbedarf stetig sinkt. Dies gilt es durch eine ständige **Friedhofsplanung** und Kostensteuerung gegenzusteuern. Insoweit begrüßen wir

die aktuelle digitale Erfassung der Daten und Flächen, die die Verwaltung zukünftig für die Steuerung nutzen möchte. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr behält die Kosten im Blick und kalkuliert die Gebühren jährlich. Sie erreicht zwar keine vollständige **Kostendeckung** und dennoch im interkommunalen Vergleich 2022 mit rund 98 Prozent eine nahezu vollständige und überdurchschnittliche Kostendeckung.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Fröndenberg/Ruhr

### 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.

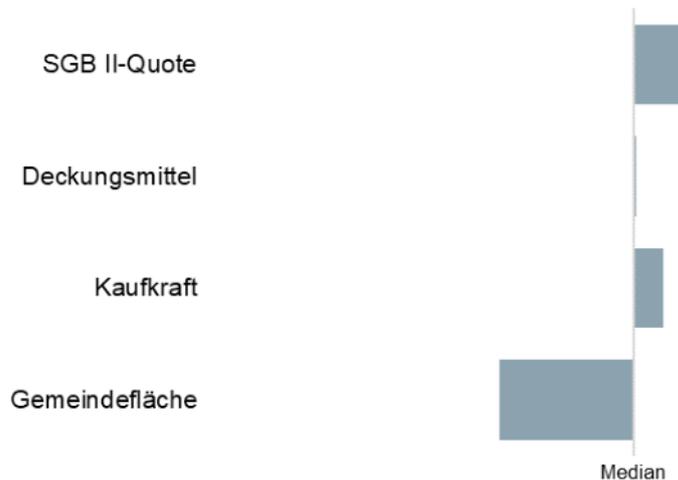
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Fröndenberg/Ruhr. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

## Interkommunaler Vergleich

### Strukturmerkmale Fröndenberg/Ruhr 2023



In den interkommunalen Vergleich fließen die Daten der 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerung von 18.001 bis 25.000 Einwohnern ein. Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt über eine überdurchschnittliche Kaufkraft. Andererseits liegt die SGB II-Quote mit 6,50 Prozent über dem Median von 5,85 Prozent. Dies bedeutet, dass dieser Bevölkerungsteil nicht direkt von der grundsätzlich guten Einkommensstruktur in Fröndenberg/Ruhr profitiert und weist auf eine tendenziell belastende Sozialstruktur hin.

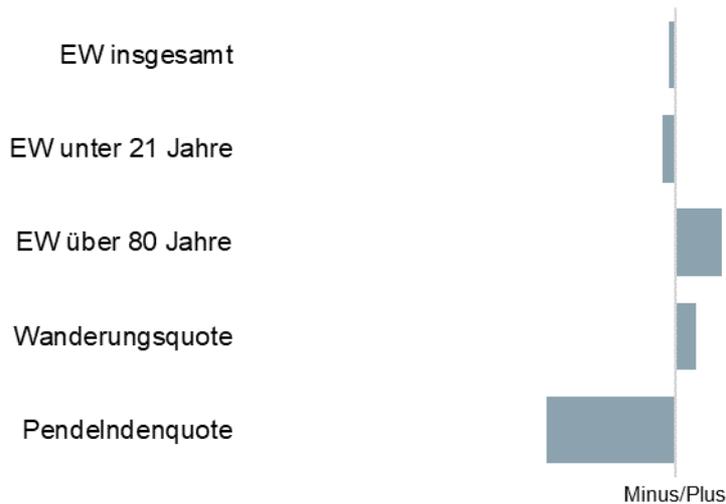
Die allgemeinen Deckungsmittel liegen mit 1.552 Euro je Einwohner im Median von 1.544 Euro. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Diese bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen.

Fröndenberg/Ruhr hat mit 56,23 qkm eine vergleichsweise kleine Gemeindefläche, wobei der Median bei 82,41 qkm liegt. Dies wirkt sich begünstigend auf die notwendige Vorhaltung von Infrastrukturen wie Gemeindestraßen als auch dezentrale Tagesbetreuungs- oder Schulstandorte aus. Andererseits schränkt dies auch die Entwicklungsmöglichkeiten für Entwicklung von Wohnflächen und Gewerbeflächen ein.

### Intrakommunaler Vergleich

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

### Strukturmerkmale [Kommune einfügen] Jahr



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

In den letzten fünf Jahren ist die Einwohnerzahl leicht rückläufig. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr profitierte in den letzten Jahren noch von Zuzügen. Es zeigen sich bei der demografischen Entwicklung in den letzten fünf Jahren Verschiebungen in der Altersstruktur. Der Anteil der unter 21-Jährigen ist leicht rückläufig, während der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren deutlich anwächst. Dies ist eine häufig festzustellende demografische Entwicklung für eine Kommune dieser Größenordnung.

Die Pendlerquote zeigt, dass die Bevölkerung überwiegend außerhalb des eigenen Gemeindegebietes ihre Arbeitsplätze haben.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat sich im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung mit den Feststellungen und Empfehlungen beschäftigt. So wurden Sachverhalte geprüft, ob sich ein Veränderungsbedarf ergibt, ob Empfehlungen zukünftig umgesetzt werden sollen oder ob es aus Sicht der Gemeinde keinen Handlungsbedarf gibt.

## 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 auszugleichen<sup>2</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

<sup>3</sup> 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)

dukte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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 Stadt Fröndenberg/Ruhr hat die gpaNRW von April 2023 bis Mai 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Fröndenberg/Ruhr überwiegend die Daten aus dem Jahr 2022. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Fröndenberg/Ruhr berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stephanie Höpker
Finanzen	Isabel Petermann
Vergabewesen	Michael Essler
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Karin Hein
Friedhofswesen	Karin Hein

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 28. Mai 2024 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 08. August 2024

Im Auftrag

gez.

Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Höpker

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nimmt die verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur zu 28,86 Prozent tatsächlich in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	E1	Das Ziel der Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat bereits einige Grundsätze zu ihrem Kreditmanagement etabliert. Der Handlungsrahmen zum Kreditmanagement ist jedoch bisher nicht schriftlich fixiert.	E2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte neben den bereits etablierten Regelungen auch den Willen des Rates dokumentieren.
F3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Fröndenberg/Ruhr ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Bei wenigen Teilaspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte einen direkten Zugriff auf die Bieterliste in der Vergabemanagementsoftware erhalten. Änderungen, Ergänzungen, die Aufnahme neuer Bieter und die Suche nach geeigneten Bietern können somit direkt in der Software erfolgen.
		E1.2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Schwerte erhalten. Sie erhält damit die Möglichkeit, den Vergabeworkflow digital abzubilden und so effektiver zu gestalten. Zusätzlich erhält sie Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.	E2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Vergaben einrichten und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Die Einbindung der eigenen Zentralen Vergabestelle, die nicht direkt in die Vergabeverfahren eingebunden ist, kann als neutrale Stelle mit Fachwissen die Vergaben prüferisch begleiten.
F3	Die gesetzlich geforderte Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention hat die Stadt Fröndenberg/Ruhr bereits 2003 durchgeführt. Die Umsetzung des anstehenden Hinweisgeberschutzgesetzes steht in der Stadtverwaltung in der Anfangsphase.	E3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte dringend die sog. Schwachstellenanalyse erneut durchführen und dem aktuellen Stand anpassen. Die Beteiligung der Bediensteten an der Gefährdungsanalyse sollte durch eine Befragung zu möglichen Schwachstellen zur Korruptionsprävention erfolgen
F4	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Das Sponsoring wird ansatzweise in der Ziffer 2.5 in der DA Korruption geregelt. Weitere verbindliche Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt nicht vorgegeben.	E4	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.
F5	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine systematische und zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	E5.1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleiches prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
		E5.2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte mit der Vergabemanagementsoftware eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
F6	Die Betrachtungen zweier abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigen geringe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.	E6.1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe dokumentieren. Dazu gehört auch die Begründung für die Wahl der Vergabeart.
		E6.2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die ex-ante- und ex-post-Information in den Vergabeakten dokumentieren.
		E6.3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die Eignung der Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.
		E6.4	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die eingeholten Registerauskünfte in der Vergabeakte dokumentieren.
		E6.5	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte die Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.6	Das Protokoll der Abnahme, festgestellte Mängel und deren Beseitigung sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr immer in der Vergabeakte hinterlegen.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigen sich insgesamt auf einem ordentlichen Niveau. Je nach Schule zeigt sich aber bei allen geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger großer Handlungsbedarf.	E1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt bislang nicht über eine vereinbarte langfristige Strategie oder Friedhofsplanung. Einzelne strategische Maßnahmen wie die Einrichtung neuer Grabformen entwickelt die Friedhofsverwaltung bedarfsgerecht. Es fehlt ein Berichtswesen und eine kennzahlengestützte Steuerung.	E1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte strategische Ziele für die Bewirtschaftung der Friedhöfe festlegen und die Zielerreichung prüfen. Sie sollte steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Der digitale Friedhofsplan enthält derzeit nur die Daten des neuen Friedhofs. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher bisher noch eingeschränkt.	E2	Der Einsatz des vollständigen Geoinformationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Fröndenberg/Ruhr 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. Auf Basis dieser Informationen sollte die Stadt ein Konzept zum Flächenmanagement erstellen.
F3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr führt jährlich eine Nachkalkulation der Gebühren durch. Dabei werden Unterdeckungen nicht in den Folgejahren ausgeglichen. Überdeckungen fließen in die Kalkulation künftiger Jahre ein.	E3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte künftig auch Kostenunterdeckungen in der Kalkulation der Friedhofsgebühren in den Folgejahren berücksichtigen.

## 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 Aspekte<sup>4</sup> 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 Besonderheiten<sup>5</sup> 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 Fröndenberg/Ruhr nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

<sup>4</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkdbd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

<sup>5</sup> 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)

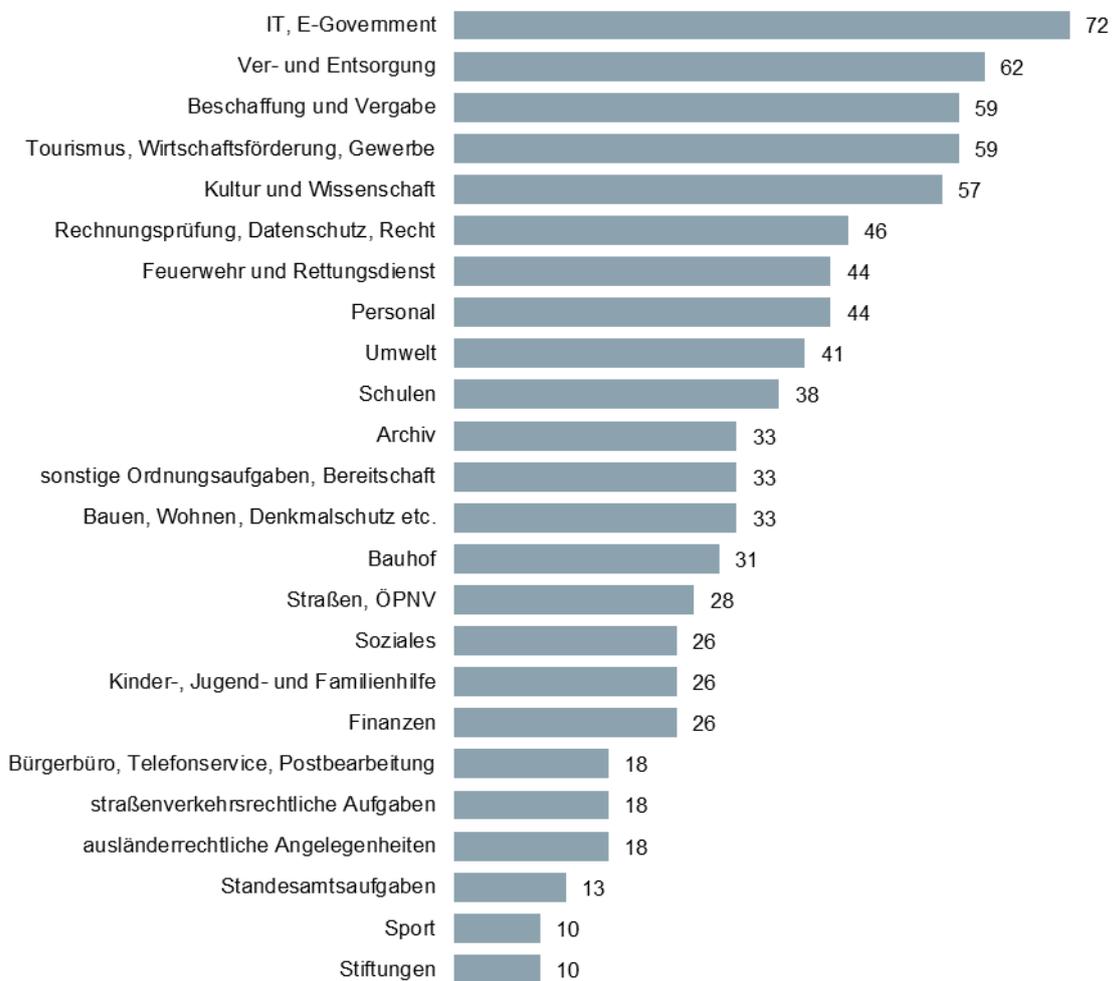
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

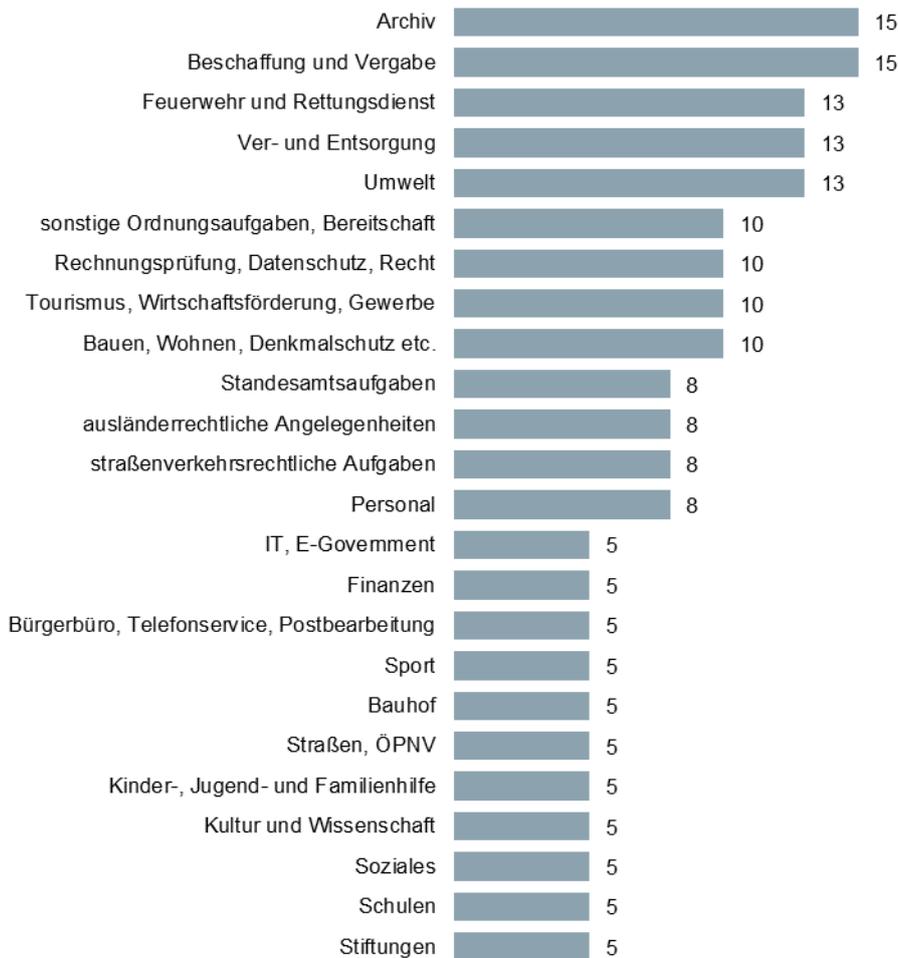


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie Ver- und Entsorgung.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

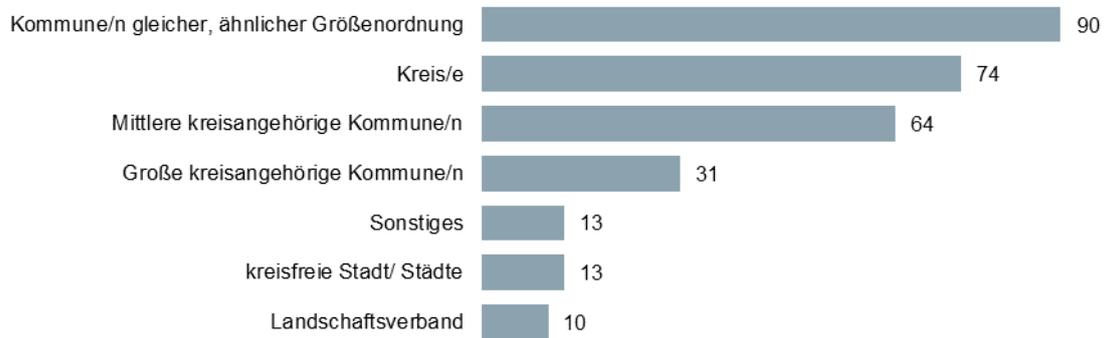


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Beschaffung und Vergabe als Schwerpunktthemen heraus.

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



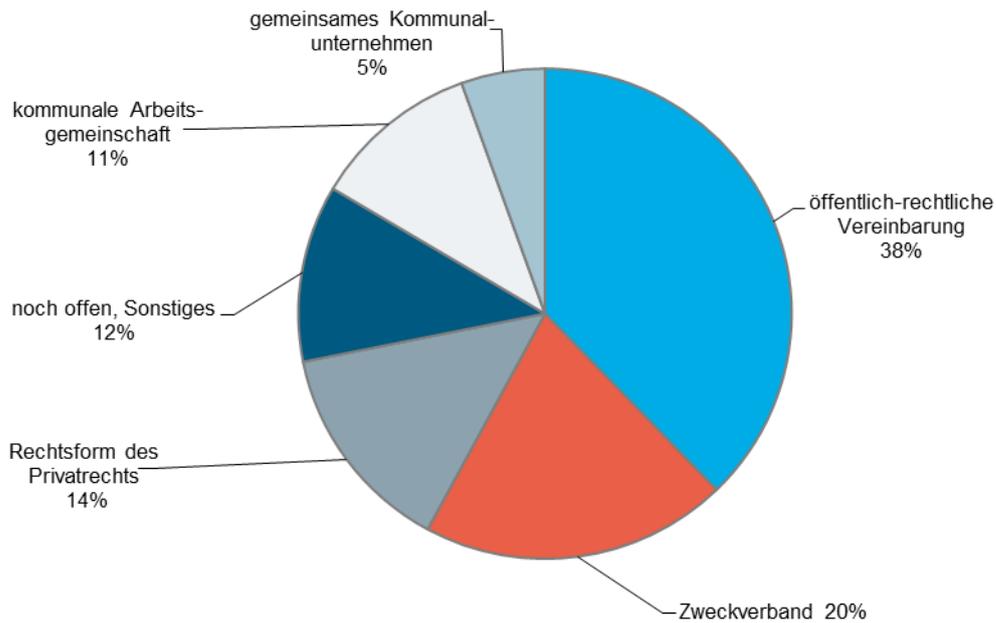
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>6</sup>.

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

### Rechtsformen IKZ in Prozent



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

#### 0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

### Ziele IKZ in Prozent



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

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten zwei Erfolgsfaktoren die Kooperation auf Augenhöhe und klare Zielvorgaben. Diese Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck der Kommunen.

### 0.8.1.7 Hindernisse

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

### Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen und bei der fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Frönden- berg/Ruhr

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat sich bereits mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und mehrere erfolgreiche Zusammenarbeiten umgesetzt. Sie steht weiteren IKZ-Projekten grundsätzlich offen gegenüber.

In Übereinstimmung mit dem landesweiten Trend liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie, Vergabe, Beihilfe, Datenschutzbeauftragter) und
- in Bereichen der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Brandschutz, Bildungs- und Teilhabeleistungen, qualifizierten Mietspiegel, Sparkassenverband, Ver-/Entsorgung und Straßenreinigung) und
- bei der regionalen Entwicklung (Tourismus, SMART-Region Kreis Unna).

Die Kooperationen sind überwiegend über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt.

Die bestehenden Kooperationen laufen erfolgreich. Nach den wichtigsten Erfolgsfaktoren befragt, wertet die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Akzeptanz in der Bürgerschaft in der Priorität hoch. Zudem sind der Verwaltung ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, die politische Bereitschaft und Offenheit und die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen wichtig für eine erfolgreiche Zusammenarbeit.

Vorrangige Ziele in Fröndenberg/Ruhr sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung und der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit. Dies sind die von den meisten befragten Kommunen genannten vorrangigen Ziele für eine Zusammenarbeit.

Die Digitalisierung der Verwaltung und der Fachkräftemangel bieten Chancen bzw. Notwendigkeiten für weitere Kooperationen. Für erfolgreiche Kooperationen sind aus Sicht der Stadt Fröndenberg/Ruhr zudem standardisierte Prozesse und Fachverfahren hilfreich. Schließlich können finanzielle Anreize weitere Kooperationen fördern.

## 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 18.000 und 25.000 (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

## 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 38 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 Fröndenberg/Ruhr.

### 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:

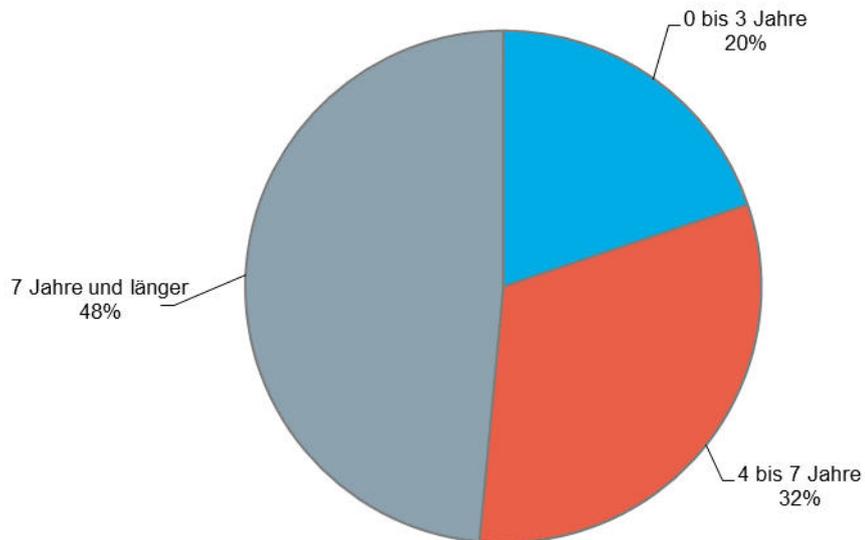
#### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021 und 2022



- In 31 von 38 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 38 Kommunen (53 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss (RPA-Ausschuss)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- In drei Kommunen (acht Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

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

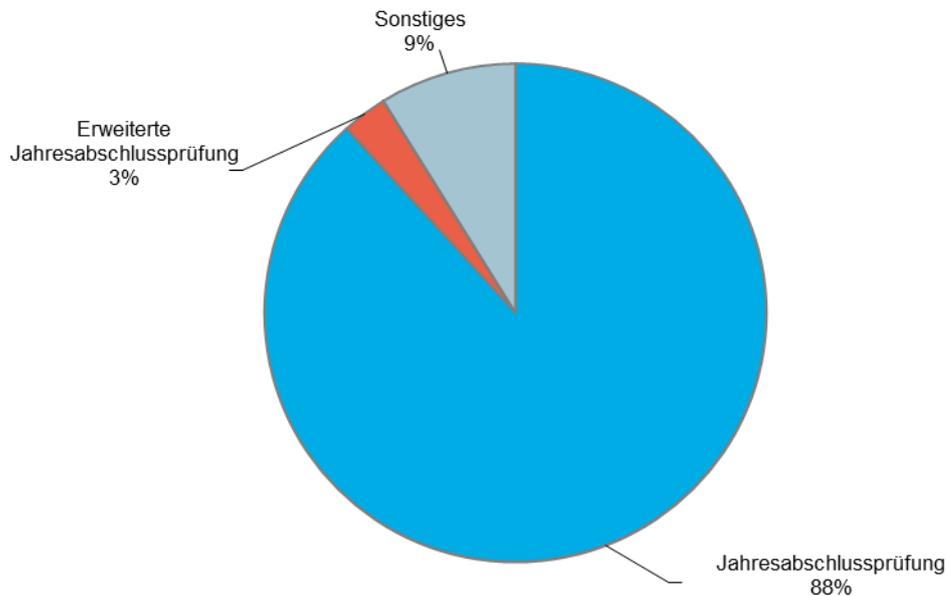
#### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



Bei den Kommunen, bei denen ein bzw. eine 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 2022



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,<sup>7</sup> 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 720<sup>8</sup> eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

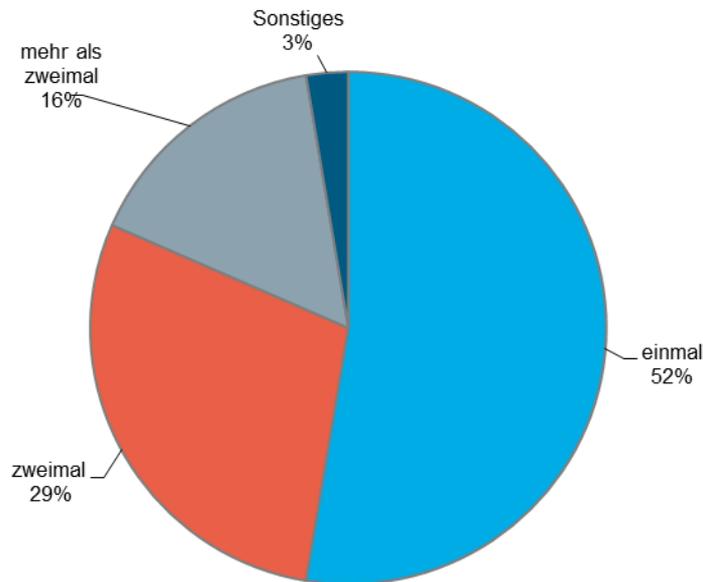
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

### Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021 und 2022



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien<sup>9</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

### 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Fröndenberg/Ruhr

In der Stadt Fröndenberg/Ruhr werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. So wird eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

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

mit der Prüfung der Jahresabschlüsse beauftragt. In diesem Rahmen erfolgen durch die Wirtschaftsprüfer Maßnahmenprüfungen nach dem KInvFG, Zuschussprüfungen Betriebskostenzuschüsse beauftragt. Weitere optionale Prüfungen nach § 104 Abs. 1 GO NRW wurden bisher nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Fröndenberg/Ruhr tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Fröndenberg/Ruhr entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg/Ruhr 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 Finanzsituation der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** hat sich im Prüfungszeitraum positiv entwickelt. Durch die positiven Jahresergebnisse ist die Stadt bereits seit 2018 nicht mehr verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Sie konnte ihr Eigenkapital stärken, was zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft beiträgt. Aufgrund der geplanten Defizite und dem damit verbundenen Eigenkapitalverzehr sowie der Hinweise auf einen erhöhten Werteverzehr beim Anlagevermögen, besteht für die Stadt jedoch weiterhin Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation.

Im gesamten Prüfzeitraum erreicht die Stadt Fröndenberg/Ruhr positive **Jahresergebnisse**. Sie profitiert im Prüfungszeitraum von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Finanzielle Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine isoliert die Stadt nach dem NKF-CUIG<sup>10</sup>. Insgesamt ist eine Isolierung von 5,49 Mio. Euro gebucht bzw. geplant. Diese Isolierungen tragen zu den positiven Jahresergebnissen wesentlich bei.

Im Haushaltsplan 2024 sind hohe Defizite von insgesamt 11,14 Mio. Euro geplant. Diese werden das Eigenkapital schmälern. Ebenso wird die Ausbuchung oder Abschreibung der Bilanzierungshilfe von 5,49 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG in 2026 das Eigenkapital schmälern. In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht absehbar oder kaum planbar sind.

Im Prüfungszeitraum konnte die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihr **Eigenkapital** stärken und den noch im letzten Prüfungszeitraum eingetretenen deutlichen Eigenkapitalverzehr stoppen. Bei einer vergleichsweise hohen Eigenkapitalquote 1, weist die Stadt dennoch ein unterdurchschnittliches Eigenkapital je Einwohner auf.

<sup>10</sup> 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-CUIG).

Mit ihren **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr im interkommunalen Vergleich oberhalb des Median. Zur Umsetzung der geplanten Investitionen hat die Stadt teilweise bereits die Aufnahme neuer Investitionskredite geplant. Die **Altersstruktur** eines großen Teils der Gebäude und auch der Verkehrsflächen als wesentliches Infrastrukturvermögen deuten aufgrund der bilanziellen Daten auf erhöhten Reinvestitionsbedarf hin.

Aufgrund der Hinweise auf eine Überalterung dieses Anlagevermögens wird voraussichtlich auch in Zukunft mit der Aufnahme neuer hoher Investitionskredite zu rechnen sein.

### Haushaltssteuerung

Im Bereich der Haushaltssteuerung hat die Stadt Fröndenberg/Ruhr bereits einige gute Prozesse etabliert. Dazu zählt, dass die Stadt ihren Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zur Haushaltssteuerung zur Verfügung stellt. Die Stadt hat sowohl ein umfassendes **Finanz- als auch Fördermittelcontrolling** eingerichtet. Sie erstellt regelmäßig Berichte zur aktuellen Finanzsituation der Stadt als auch zu wesentlichen Förderprojekten und informiert hiermit die Gremien.

Die Analyse der **kommunalen Haushaltssteuerung** zeigt, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen zu einem deutlichen Anteil nicht kompensieren kann. Der Haushalt der Stadt ist stark von der guten Ertragslage geprägt. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr überträgt investive **Ermächtigungen** in beachtlichem Umfang in Folgejahre. Ihre verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen nimmt sie im Prüfungszeitraum jedoch durchschnittlich nur zu 28,86 Prozent tatsächlich in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung. Die Stadt sollte ihre investiven Mittel realitätsnah in ihren Haushaltsplänen berücksichtigen.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Fröndenberg/Ruhr bereits gut aufgestellt. Es sind sowohl gute Prozesse zur Fördermittelakquise, als auch zum Fördercontrolling und –berichtswesen etabliert. Sie verfügt über einen zentralen Überblick über die Förderprojekte und informiert die Entscheidungsträger regelmäßig. Ihre guten Regelungen hat die Stadt in einer Dienstanweisung fixiert.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Zum Kreditmanagement sind in der Praxis bereits gute Regelungen etabliert. Die Stadt hat sich jedoch bisher zum Kredit- und Anlagemanagement keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Fröndenberg/Ruhr beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Die Vorgaben kann Fröndenberg/Ruhr dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Den Geltungsbereich ihrer Regelungen kann die Stadt dabei auch auf ihre Ausgliederungen ausweiten, da hier der größte Teil der Kreditverbindlichkeiten bilanziert ist.

## 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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder externe Ereignisse aus, die für sie weder absehbar noch planbar sind. Dies gilt aktuell z. B. für den Krieg in der Ukraine 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 Fröndenberg/Ruhr ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Fröndenberg/Ruhr 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (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	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war 2016. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2017.

Eine tieferegehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2022. Gesamtab schlüsse liegen bis einschließlich 2022 vor. Das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich ist 2022, soweit ausreichend Vergleichswerte vorliegen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr unterliegt seit 2018 keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten mehr. Durch die positiven Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum konnte die Stadt eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Nach der Haushaltsplanung wird sich diese in den kommenden Jahren vollständig aufzehren.

*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 Fröndenberg/Ruhr 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X							

\* Basis: 2017 bis 2022 Jahresabschlüsse, ab 2023: Haushaltsplan

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** unterlag auf Basis der beschlossenen Haushaltssatzung des Jahres 2017 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW. Mit der Haushaltssatzung 2018 entfällt für die Stadt die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Fröndenberg/Ruhr erreicht fortan ausgeglichene Haushalte.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Fröndenberg/Ruhr 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	417	667	1.321	1.916	777	3.474
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	417	1.083	2.404	4.320	5.097	8.571
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	38.296	38.160	38.160	38.194	38.195	38.214
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>					

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

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Aufgrund der positiven Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum kann Fröndenberg/Ruhr seit 2017 eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Der in den Jahren vor 2017 erfolgte Verzehr der allgemeinen Rücklage konnte gestoppt werden.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	864	-5.034	-4.130	-2.053	-2.399
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.435	4.400	270	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.214	38.214	38.214	36.430 (30.944)	34.031
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			4,67	6,58
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>10,56</b>	<b>9,69</b>	<b>5,33</b>	<b>6,58</b>

() Resultat bei einer möglichen, vollständigen erfolgsneutralen Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen von 5,49 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG gegen die allgemeine Rücklage.

Die geplanten Defizite führen dazu, dass die Ausgleichsrücklage in 2026 aufgezehrt ist. Nach der Planung wird damit ab 2026 eine genehmigungspflichtige Verringerung der Allgemeinen Rücklage erforderlich.

In den positiven Jahresergebnisse 2020 und 2021 sind außerordentliche Erträge zur Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine nach dem NKF-CUIG<sup>11</sup> enthalten. Sie betragen in 2020 665 Tausend Euro und in 2021 1.212 Tausend Euro. Im Jahresergebnis 2022 sind keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG enthalten. Das Planergebnis 2023 enthält außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG in Höhe von 3,61 Mio. Euro. Die zwischen 2020 und 2023 gebuchten außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG stellt die Stadt Fröndenberg/Ruhr in eine Bilanzierungshilfe ein. Die Kommunen und somit auch die Stadt Fröndenberg/Ruhr haben für das Jahr 2026 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe zu treffen. Nach § 6 NKF-CUIG kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht oder bis zu 50 Jahren erfolgswirksam abgeschrieben werden. Wählt die Stadt die Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage, dann ergibt sich bereits in 2026 nur noch eine allgemeine Rücklage von 30.944 Tausend Euro. Sie würde sich durch das Defizit in 2027 weiter mindern. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis läge in diesem Fall in 2027 bei 7,75 Prozent.

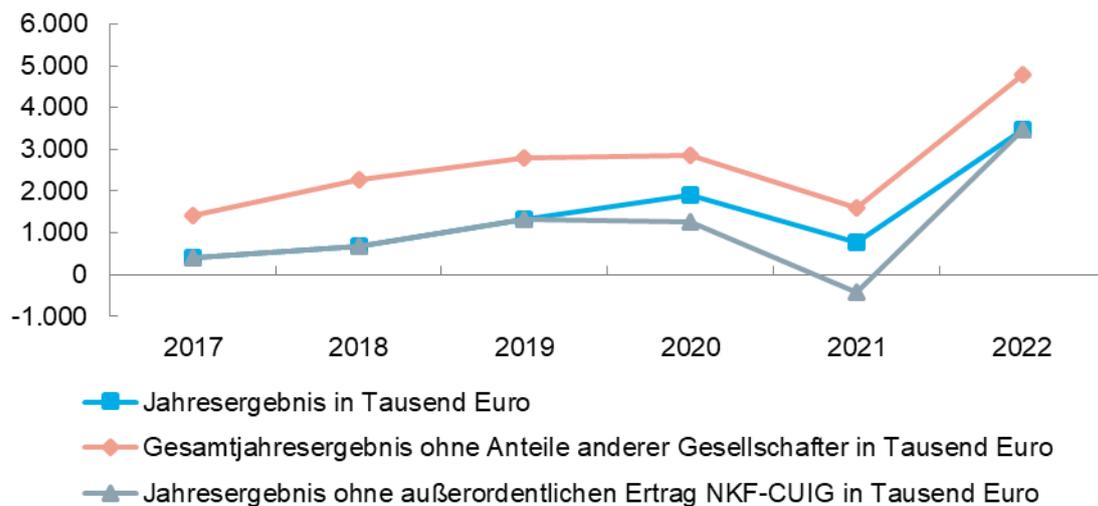
<sup>11</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG).

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse und die Gesamtjahresergebnisse im Prüfungszeitraum sind positiv. Grundsätzlich profitiert Fröndenberg/Ruhr von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG wäre das Jahresergebnis 2021 negativ.

*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 Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2022**

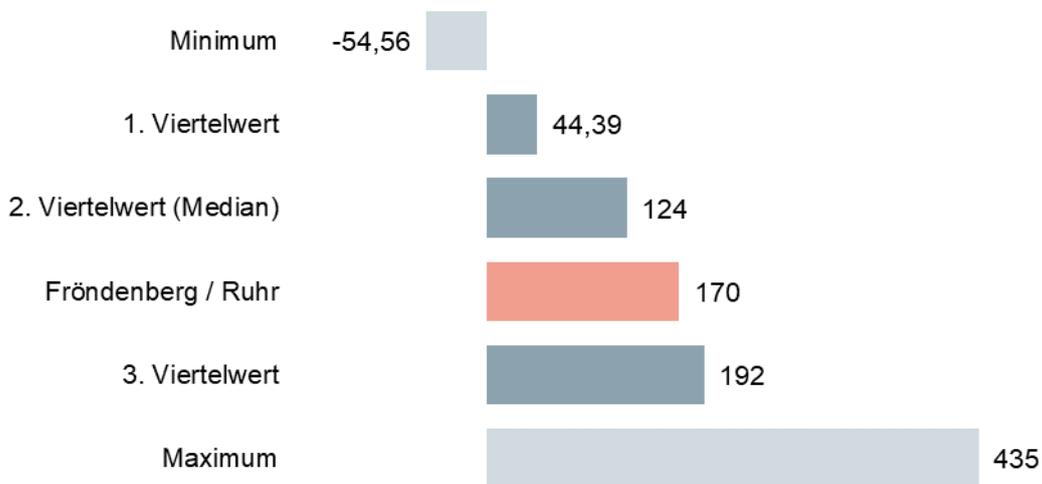


Nach dem NKF-CUIG hat die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche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

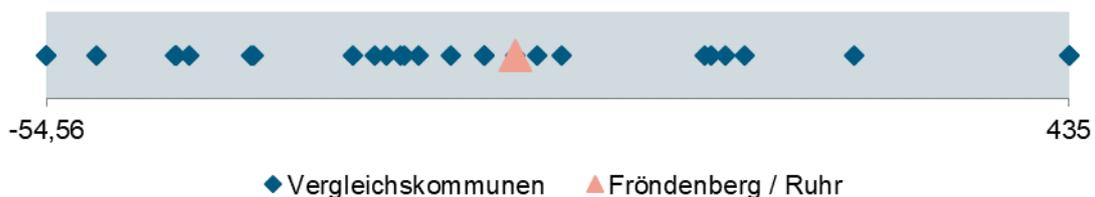
Zum Konsolidierungskreis für den Gesamtabschluss gehören die Stadtwerke Fröndenberg/Ruhr Wickede GmbH, die KommunalService Wickede-Fröndenberg/Ruhr AöR, die Wasserwerk Fröndenberg/Ruhr-Menden GmbH, die NetzService Ruhr GmbH sowie das Sondervermögen Abwasserbetrieb. Die Gesamtjahresergebnisse liegen über denen des Kernhaushaltes.

Zu den Überschüssen im Kernhaushalt hat die trotz der Pandemie insgesamt recht gute konjunkturelle Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Auch die Gewerbesteuererträge sind insbesondere von 2021 nach 2022 stark, um 1,74 Mio. Euro, auf 7,83 Mio. Euro angestiegen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat nach dem Jahresabschluss 2022 einen beachtlichen Überschuss erwirtschaftet. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Fröndenberg/Ruhr damit oberhalb des Median, aber noch unterhalb des dritten Viertelwerts.

Fröndenberg/Ruhr hat in 2022 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG ausgewiesen. Beim Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG positioniert sich Fröndenberg/ Ruhr daher über dem dritten Viertelwert:

Kennzahl	Frönden-berg/Ruhr	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro	170	-72,27	63,88	102	166	420	18

Beim interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse 2021 je Einwohner zeigt sich eine ganz andere Positionierung für Fröndenberg/Ruhr. Mit einem Jahresergebnis von 37,77 Euro je Einwohner zählt Fröndenberg/Ruhr zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Jahresergebnissen je Einwohner. Die gleiche Positionierung ergibt sich auch mit dem Jahresergebnis je Einwohner ohne außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG von -21,17 Euro.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.474
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	-20.421
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	0
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-16.948
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	+16.927
<b>Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro</b>	<b>-20</b>

Das strukturelle Ergebnis 2022 fällt mit einem Defizit von 20 Tausend Euro deutlich niedriger aus als das tatsächliche Jahresergebnis von 3,47 Mio. Euro.

Für diese Abweichung sind insbesondere die in 2022 verbuchten überdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von 7,83 Mio. Euro ursächlich. Der Durchschnitt der Gewerbesteuererträge der letzten fünf Jahre liegt mit 6,21 Mio. Euro um 1,61 Mio. Euro darunter. Auch die Durchschnittswerte der Gemeindeanteile der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen liegen unter den tatsächlichen Erträgen in 2022. Die Differenz beträgt 615 Tausend Euro bzw. 859 Tausend Euro.

In diesem Kontext sind auch die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune nennenswert. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz und die Schlüsselzuweisungen. Sowohl 2021 als auch 2022 profitiert die Stadt Fröndenberg/Ruhr von

im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

Bemerkenswert ist, dass aufwandsseitig die allgemeine Kreisumlage in 2022 um 476 Tausend Euro unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegt.

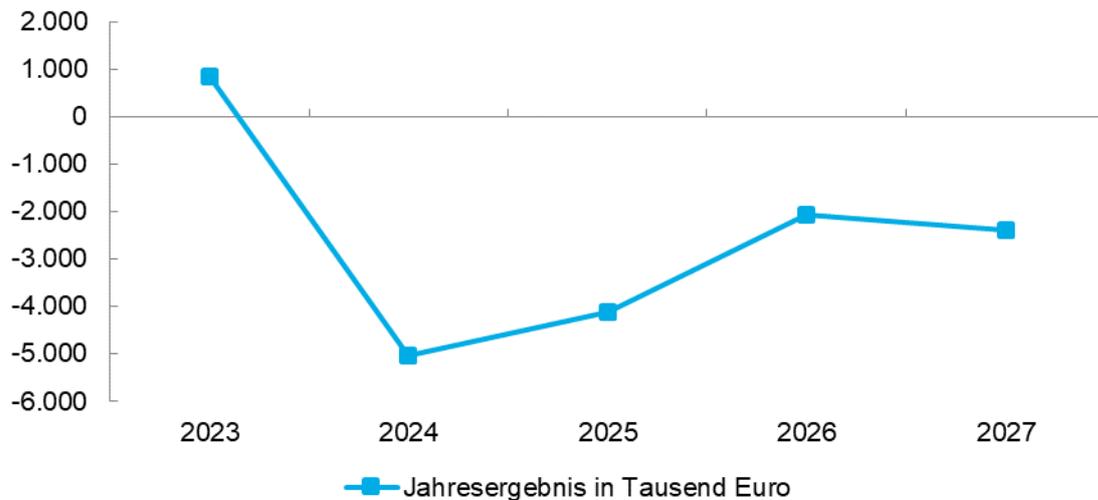
Sondereffekte, beispielsweise außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG, sind in 2022 nicht angefallen.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 Defizite von insgesamt 11,14 Mio. Euro. Die Planung unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen 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 Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2023 bis 2027**



Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 Defizite von insgesamt 11,14 Mio. Euro. Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Fröndenberg/Ruhr ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Dies hat die Stadt bei der Haushaltsplanung 2024 bereits berücksichtigt.

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. **Dabei wurden die Plandaten aus dem Haushaltsplan 2023 zu Grunde gelegt.**

Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

### Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	7.828 (6.208)	6.898	-930 (690)	-3,11 (2,67)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.895 (11.280)	14.260	2.365 (2.980)	4,64 (6,04)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.119 (1.164)	1.250	131 (86)	2,81 (1,80)
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz	1.159 (1.054)	1.410	251 (356)	5,02 (7,55)
Schlüsselzuweisungen	9.515	9.040	475	-1,27
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.303 (1.713)	1.233	-1.070 (-480)	-14,46 (-7,89)
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	7.362	8.229	867	2,82
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.200	9.550	-649	-1,63
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.976	1.662	-314	-4,23
Allgemeine Kreisumlage	10.519 (10.995)	13.592	3.073 (2.597)	6,62 (5,44)
Jugendamtsumlage	9.566 (7.914)	10.020	454 (2.106)	1,16 (6,08)

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.

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

### 1.3.3.1 Erträge

Die Planung der **Gewerbsteuer** ist in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des aktuellen Ukraine-Krieges. In 2022 verzeichnet die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit 7,83 Mio. Euro die bisher höchsten Gewerbesteuererträge. Die Erträge liegen deutlich über den geplanten Gewerbesteuererträgen. Die Stadt geht nicht davon aus, dass sie künftig weiterhin Erträge in dieser Höhe vereinnahmt. Die hohen Erträge in 2022 resultieren aus Gewerbesteuer-nachzahlungen in Folge der pandemiebedingten Herabsetzung von Gewerbesteuervorauszahlungen durch die Unternehmen. Dies kann als Einmaleffekt angesehen werden. Für 2023 plant die Stadt Fröndenberg/Ruhr Gewerbesteuererträge von 6,50 Mio. Euro. Dieser Wert liegt über den durchschnittlichen Erträgen der letzten fünf Jahre. In der mittelfristigen Planung geht Fröndenberg/Ruhr, ausgehend von der Ertragshöhe in 2023, von moderaten Steigerungsraten aus. Bei der Ansatzplanung sowohl der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer**, als auch der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** orientiert sich die Stadt an den in den Orientierungsdaten des Landes<sup>12</sup> dargestellten Gesamteinzahlungen. Darauf wendet sie die vom Land veröffentlichten Schlüsselzahlen<sup>13</sup> an. Die **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt anhand der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023<sup>14</sup>. Bei der mittelfristigen Planung der Gemeindeanteile, der Familienausgleichsleistungen sowie der Schlüsselzuweisungen orientiert sich die Stadt an den in den Orientierungsdaten des Landes vorgegebenen Steigerungsraten. Die **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** resultieren maßgeblich aus den Erstattungen vom Land für Leistungen nach dem AsylbLG<sup>15</sup> und der Verwaltungskostenerstattung des Sondervermögens Abwasserbetrieb. Durch stark schwankende Erträge in diesem Bereich ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Minderung der Erträge von 14,46 Prozent.

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

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Ihre **Personalaufwendungen** plant die Stadt anhand der voraussichtlichen Personalentwicklung, insbesondere auch hinsichtlich der Planung von Ausbildungsstellen. Zusätzlich berücksichtigt sie Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen von zwei Prozent in der mittelfristigen Planung. Dies ist nach derzeitigen Erkenntnissen eine recht niedrige bzw. optimistische

<sup>12</sup> Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 518/2022 vom 31. Oktober 2022, Modellrechnung GFG 2023, GFG = Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

<sup>13</sup> Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (EstGemAntVO 2021, 2022 und 2023) vom 8. Dezember 2020; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 8. Dezember 2020.

<sup>14</sup> Modellrechnung vom 31. Oktober 2022 zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023).

<sup>15</sup> Asylbewerberleistungsgesetz

Planung zu den Entgelterhöhungen. Diesem Bereich ist im Rahmen der künftigen Haushaltsplanungen daher besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind im Ist-Zeitraum von 2021 auf 2022 deutlich, um 1,24 Mio. Euro auf 10,20 Mio. Euro gestiegen. Für 2023 ist ein weiterer Anstieg auf 11,35 Mio. Euro geplant. Grund dafür ist insbesondere ein allgemeiner Preisanstieg. Ab 2024 plant die Stadt mit sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Als Grund dafür benennt die Stadt die projektbezogene Planung. Zwar ist auch in der mittelfristigen Planung ein Preisanstieg berücksichtigt, jedoch sind derzeit noch weniger Projekte für 2024 bis 2026 geplant. Die Stadt hat für 2023 bei der **allgemeinen Kreisumlage** 10,52 Mio. Euro und bei der **Jugendamtsumlage** 9,57 Mio. Euro veranschlagt. Bei der Planung der Umlagen berücksichtigt die Stadt die Informationen, welcher der Kreis Unna im Vorfeld bereitstellt. Für die Folgejahre bis 2026 hat Fröndenberg/Ruhr jährlich steigende Beträge angesetzt. Die Jugendamtsumlage hat sich bereits in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Das Ergebnis 2022 liegt deutlich über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Ein weiterer Anstieg in der Größenordnung wird von der Stadt nicht erwartet.

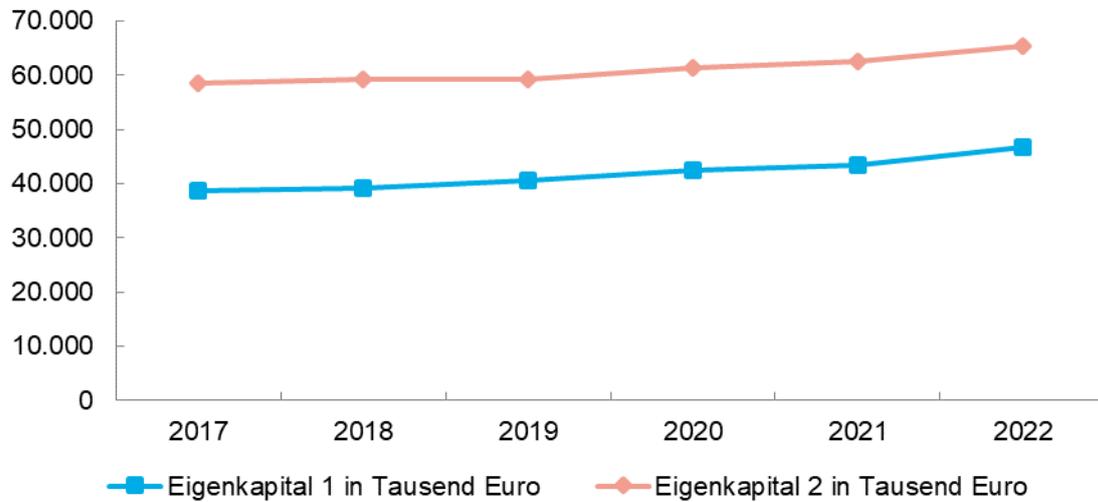
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zu nennen sind der Finanzierungsbedarf des Kreises über die verschiedenen Umlagen. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch sind die Effekte des Kriegs in der Ukraine teilweise noch nicht bekannt.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Im Prüfungszeitraum stärkt die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihr Eigenkapital. Bei einer vergleichsweise hohen Eigenkapitalquote 1 weist die Stadt in der einwohnerbezogenen Betrachtung dennoch ein unterdurchschnittliches Eigenkapital auf.

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

### Eigenkapital Stadt Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2022



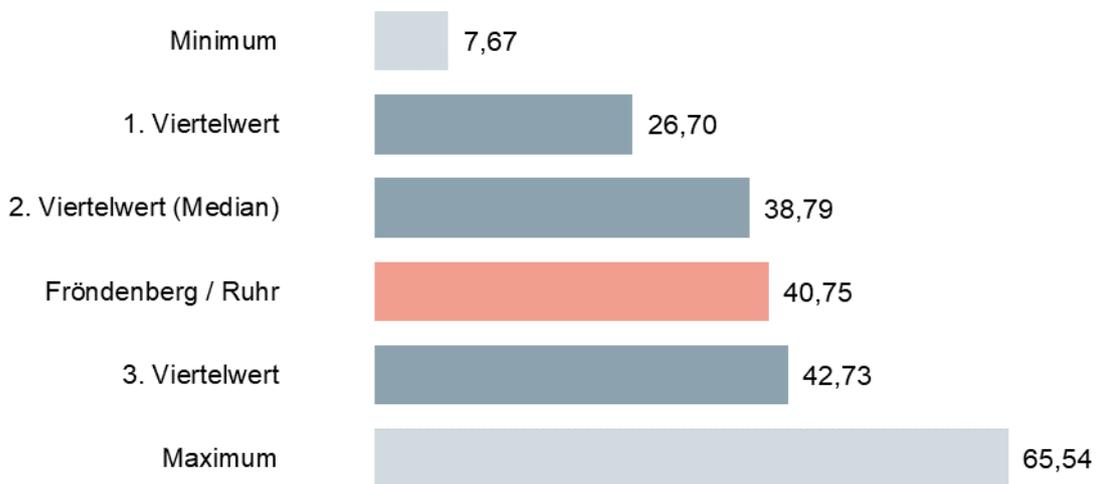
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigt eine positive Entwicklung. Durch die positiven Jahresergebnisse im Prüfungszeitraum konnte die Stadt ihr Eigenkapital um 8,07 Mio. Euro stärken und seit 2017 wieder eine Ausgleichsrücklage aufbauen.

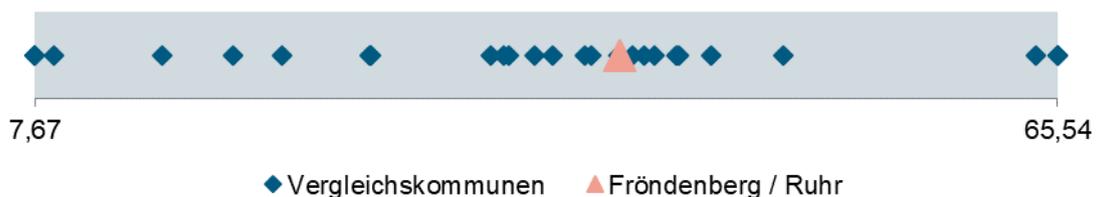
Durch die geplanten Defizite (s. Kapitel 1.3.3 Plandaten) wird es voraussichtlich erneut zu einem deutlichen Eigenkapitalverzehr kommen. Soweit außerordentliche Erträge die Jahresergebnisse beeinflusst haben oder beeinflussen werden, sind diese in eine Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG einzustellen, welche im Jahr 2026 erfolgsneutral gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen oder über 50 Jahre abzuschreiben ist. Die erfolgsneutrale Ausbuchung würde die allgemeine Rücklage in 2026 um etwa 15 Prozent reduzieren. Die jährliche Belastung aus einer Abschreibung über 50 Jahre würde dagegen rund 110 Tausend Euro betragen.

Mit der Eigenkapitalquote 1 des Kernhaushaltes positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr im interkommunalen Vergleich 2022 oberhalb des Median.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Positionierung oberhalb des Median hängt stark von der vergleichsweise geringen Bilanzsumme des Kernhaushaltes in Fröndenberg/Ruhr ab, zu der das Eigenkapital bei der Berechnung der Eigenkapitalquote 1 ins Verhältnis gesetzt wird. Im interkommunalen Vergleich der Bilanzsummen je Einwohner positioniert sich die Stadt in 2022 nahe am Minimum.

	Frönden- berg/Ruhr / Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Bilanzsumme je EW in Euro	5.618	5.521	7.826	8.770	9.502	12.109	25

Die vergleichsweise geringe Bilanzsumme in Fröndenberg/Ruhr ist durch die zahlreichen Ausgliederungen begründet.

Im interkommunalen Vergleich des Eigenkapital 2 je Einwohner und der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt in 2022 unter bzw. auf dem ersten Viertelwert. Im Vergleich des Eigenkapitals einschließlich der Sonderposten gehört Fröndenberg/Ruhr damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der geringeren Ausstattung. Insbesondere weist Fröndenberg/Ruhr weniger Sonderposten für Beiträge auf, als die meisten Vergleichskommunen.

	Frönden- berg/Ruhr / Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapital 2 je EW in Euro	3.200	2.050	4.316	5.735	6.850	10.076	25
Eigenkapitalquote 2 in Pro- zent	56,96	28,32	56,96	66,08	76,86	88,48	25

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

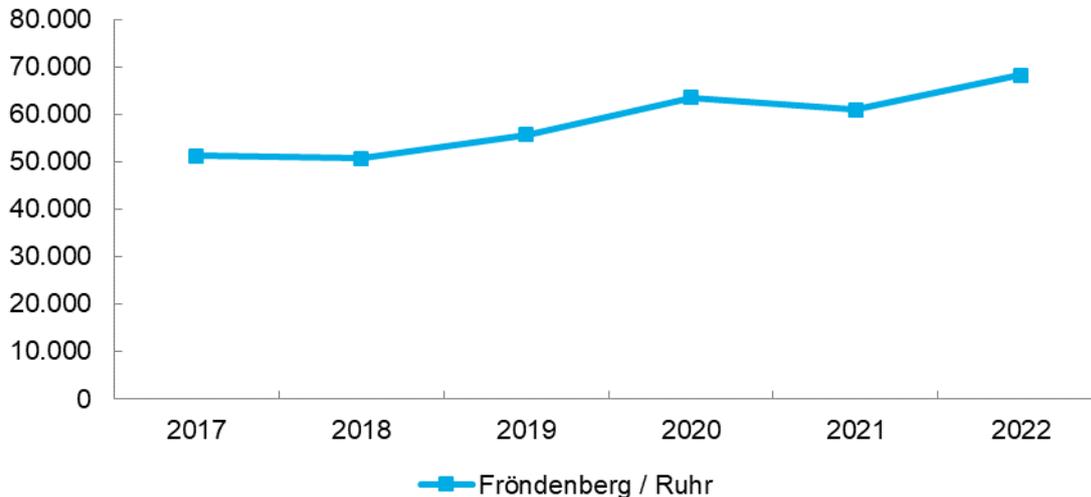
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Mit ihren Gesamtverbindlichkeiten Konzern positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr im interkommunalen Vergleich 2021 unterhalb vom Median. Die Investitionskredite steigen im Prüfungszeitraum insgesamt leicht an.
- Die nahezu ausschließlich sehr hohen Anlagenabnutzungsgrade des Gebäude- und Infrastrukturvermögens der Stadt deuten auf einen kritischen Zustand hin. Die Gefahr eines zukünftig erhöhten Investitions- und Finanzierungsbedarfs besteht. Der Stadt ist der kritische Zustand des Anlagevermögens bewusst. Teilweise hat sie bereits durch geeignete Maßnahmen dem Werteverzehr gegengesteuert.
- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr wird nach der Finanzplanung sowohl auf den Verzehr ihrer liquiden Mittel als auch die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten angewiesen sein.

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

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2022**



Bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern 2017 bis 2022 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Fröndenberg/Ruhr verwendet. Soweit von anderen Kommunen keine Gesamtabschlüsse vorlagen, wurden die Gesamtverbindlichkeiten Konzern hilfsweise errechnet und diese für den interkommunalen Vergleich herangezogen. Für die hilfsweise Berechnung hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

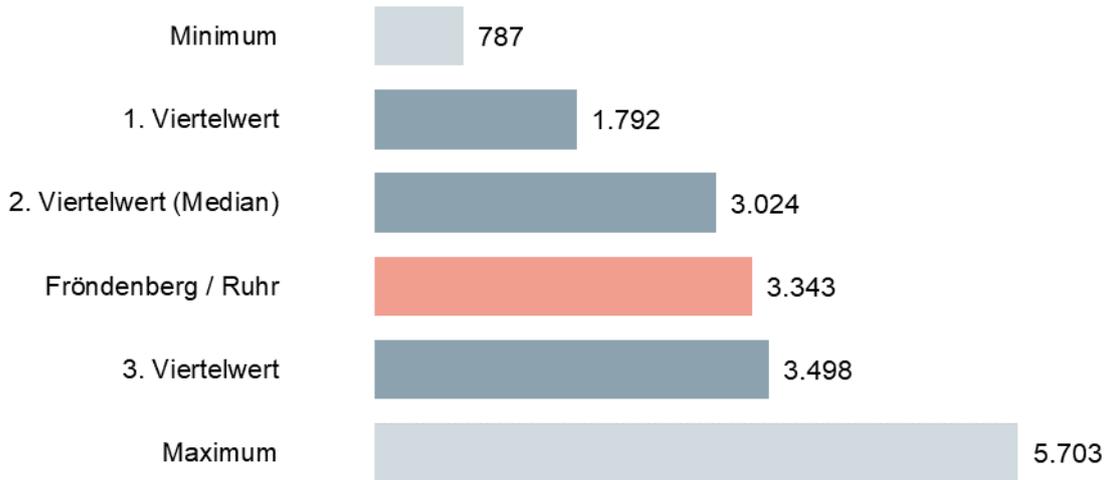
Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind der Tabelle 5 der Anlagen zu entnehmen.

Zum Konsolidierungskreis für den Gesamtabschluss gehören die Stadtwerke Fröndenberg/Ruhr Wickede GmbH, die KommunalService Wickede-Fröndenberg/Ruhr AöR, die Wasserwerk Fröndenberg/Ruhr-Menden GmbH, die NetzService Ruhr GmbH sowie das Sondervermögen Abwasserbetrieb.

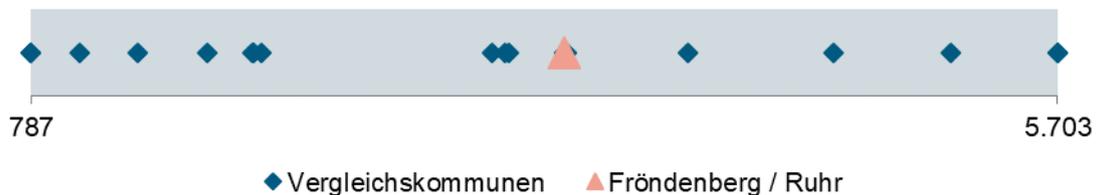
Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern steigen im Prüfungszeitraum an. Dabei ist der Anstieg, der von 2021 nach 2022 zu verzeichnen ist, insbesondere auf den Anstieg der sonstigen Verbindlichkeiten, den erhaltenen Anzahlungen und den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen zurückzuführen. Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern setzen sich zum großen Teil aus Investitionskrediten der Ausgliederungen zusammen. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten einschließlich derer des Kernhaushaltes sind im Prüfungszeitraum um 2,34 Mio. Euro, auf 42,80 Mio. Euro angestiegen. 818 Tausend Euro des Anstiegs ist auf den der Investitionskredite im Kernhaushalt zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes machen mit 22,29 Mio. Euro in 2022 nur einen recht geringen Teil der Gesamtverbindlichkeiten Konzern aus. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestehen in 2022 im Wesentlichen aus erhaltenen Anzahlungen. Diese sind zwischen 2017 und 2022 um 10,73 Mio. Euro auf 15,01 Mio. Euro angestiegen und begründen damit den deutlichen Anstieg der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes im Prüfungszeitraum. Im Eckjahresvergleich sind jedoch auch die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten im Kernhaushalt um 811 Tausend Euro angestiegen. In 2022 betragen sie 4,56 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung stammen vollständig aus dem Kernhaushalt. Der Bestand zum 31. Dezember 2022 in Höhe von 377 Tausend Euro ist auf einen Liquiditätskredit aus dem Programm „Gute Schule 2020“ zurückzuführen. Für den Kredit trägt das Land NRW die Zins- und Tilgungsleistungen. Weitere unterjährige Liquiditätskredite hat die Stadt in 2017 und 2021 aufgenommen. Sie konnten jeweils im gleichen Jahr wieder getilgt werden.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022**



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



Die Stadt Fröndenberg/Ruhr liegt mit ihren Gesamtverbindlichkeiten Konzern in 2022 oberhalb des Median.

Aufgrund der geplanten Investitionen sowie des sich abzeichnenden weiteren Investitionsbedarfs in die Verkehrsflächen und das Gebäudevermögen (vgl. Kapitel 1.3.5.2), werden die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes künftig voraussichtlich deutlich steigen.

**1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen**

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher

geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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

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

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

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Frönden- berg/Ruhr	Durchschnittl. RND in Jahren Frönden- berg/Ruhr 31.12.2022	Anlagenab- nutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend. Euro zum 31.12.2022 (Anlagenbuch- haltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	18,90	76,38	283
Verwaltungsgebäude	40	80	80	12,50	84,38	1.024
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	50	22,40	55,20	919
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	57,8	16,20	71,97	951
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	13,70	82,88	2.138
Schulsporthallen	40	60	42	3,40	91,90	559
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	6,50	90,71	165
Sporthallen	40	60	40	3,00	92,50	73
Verkehrsflächen*	30	60	45,44	6,45	85,81	11.926

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\* Die Nutzungsdauern wurden flächengewichtet erhoben. Die Daten stammen aus dem Teilbericht gpa-Kennzahlenset und haben den Stand 31.12.2021.

Bei der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** ist ein Teil des Anlagevermögens in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserbetrieb ausgegliedert. Der Abwasserbetrieb führt den umfassenden Bestand an Kanalnetzen, welche sich über die großen Flächen der Stadt erstrecken. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Abwasserkanäle kann nur mit viel Aufwand von der

Stadt ermittelt werden und ist daher nicht in der Tabelle dargestellt. Der Stadt Fröndenberg/Ruhr ist bekannt und bewusst, dass die Kanäle einen kritischen Zustand aufweisen. Eine schrittweise Zustandsüberprüfung und Sanierung ist geplant. Schrittweise wurde und wird sie bereits umgesetzt. Sie kann nach Auskunft der Stadt aufgrund knapper Personalressourcen und Haushaltsmittel jedoch nicht wie gewünscht vollständig zeitnah erfolgen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Anlagenabnutzungsgrade des Immobilienbestands der Stadt Fröndenberg/Ruhr sind fast ausnahmslos sehr hoch und deuten auf dringenden Handlungsbedarf hin. Nach der Altersstruktur des Immobilienbestandes ist das gesamte Immobilienvermögen nach aktuellem Stand in den nächsten 23 Jahren vollständig abgeschrieben. Der weit überwiegende Teil ist rein rechnerisch bereits in den nächsten 14 Jahren abgeschrieben. Die Stadt steuert auskunftsgemäß im Rahmen ihrer derzeitigen Möglichkeiten der Entwicklung entgegen. Personalmangel im Bereich der Gebäudewirtschaft und erhöhte Baukosten erschweren die Vorhabenumsetzung. Sie führten in der Vergangenheit zu Verschiebungen einiger Projekte. Dennoch sind in den vergangenen Jahren Maßnahmen zum Erhalt des Immobilienbestandes erfolgt und weitere für die Zukunft geplant.

In Anbetracht einer nachhaltigen, generationengerechten Finanzwirtschaft ist der Erhalt des städtischen Vermögens dringend erforderlich.

Der Bestand der Wohnbauten deutet mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 76,38 Prozent auf einen fortgeschrittenen Werteverzehr hin. Bei den Wohnbauten der Stadt handelt es sich überwiegend um alte Gebäude aus den 60er Jahren. Sanierungen wurden, soweit dringend notwendig, durchgeführt. Beispielsweise wurden in den vergangenen Jahren Wasserleitungen erneuert. Dennoch ist der nach wie vor kritische Zustand der Stadt bekannt.

Die Rathausgebäude weisen ebenfalls einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Die Stadt plant die Gebäude in den kommenden Jahren energetisch zu sanieren und durch einen Mitteltrakt zu erweitern.

Dem fortgeschrittenen Werteverzehr im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser wird die Stadt durch Neubauten entgegenwirken. Entsprechende Bauanträge mit einem Bauvolumen von rund 40 Mio. Euro sind bereits gestellt worden.

Auch im Bereich der Schullandschaft steuern die Stadt dem bekannten Werteverzehr in den letzten Jahren durch verschiedene Projekte entgegen. Beispielsweise erfolgt derzeit eine Komplettsanierung der Gesamtschule. Die Sporthalle der Gesamtschule wurde energetisch saniert. Für die Grundschulen sind bereits einzelne Maßnahmen, beispielsweise ein Anbau, durchgeführt worden.

Die Sporthallen und die Kindertageseinrichtungen bedürfen in den nächsten Jahren ebenfalls umfassender zustandsverbessernder Maßnahmen, um dem sich andeutenden Investitionsstau entgegenzuwirken.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung ein grundsätzlich kritisches Bild. Sie haben mit 85,81 Prozent einen Großteil ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100

Prozent betragen sollte. Dies gelingt der Stadt Fröndenberg/Ruhr aktuell mit einer Reinvestitionsquote von 100 Prozent in 2021. Neben den Investitionen ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Fröndenberg/Ruhr liegt 2021 mit 0,64 Euro je qm deutlich unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

### 1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

#### Salden der Finanzplanung Stadt Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.313	-3.517	-2.524	-311	-625
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-16.660	-17.900	-7.072	-3.862	-2.082
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-18.973</b>	<b>-21.417</b>	<b>-9.597</b>	<b>-4.173</b>	<b>-2.707</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	15.775	16.829	5.723	2.376	2.466
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-3.198</b>	<b>-4.588</b>	<b>-3.874</b>	<b>-1.797</b>	<b>-242</b>

Zum Ende des Jahres 2022 kann die Stadt Fröndenberg/Ruhr einen beachtlichen Bestand an liquiden Mitteln von 12,41 Mio. Euro ausweisen. Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit der Stadt sind in den Ist-Jahren des Prüfungszeitraums fast ausschließlich positiv. Summiert betrachtet liegt der Saldo deutlich über den zu leistenden Tilgungen, sodass in den Ist-Jahren eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft gegeben ist.

Die pandemiebedingten Schäden weist die Stadt von 2020 bis 2023 mit insgesamt rund 5,49 Mio. Euro aus. Diese Haushaltsbelastungen kann die Gemeinde zwar in der Ergebnisrechnung über den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG kompensieren. Dem außerordentlichen Ertrag stehen aber keine Einzahlungen gegenüber, sodass sich die Haushaltsbelastungen unmittelbar in der Finanzrechnung und damit der Liquiditätslage der Stadt niederschlagen.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei rund -9,29 Mio. Euro. Er liegt deutlich unter den von der Stadt geplanten ordentlichen Tilgungsleistungen, sodass von einer fehlenden Selbstfinanzierungskraft gesprochen werden kann. Diese lässt darauf schließen, dass die Stadt künftig auf den Abbau ihrer liquiden Mittel bzw. die Aufnahme von Krediten angewiesen sein wird, um ihren Kapitaldienst vollständig erfüllen zu können. Nach der

Planung bis 2027 ergibt sich eine Finanzierungslücke von 13,70 Mio. Euro. Diese kann die Stadt durch die Inanspruchnahme der liquiden Mittel teilweise kompensieren. Neben der Aufnahme von Investitionskrediten wird voraussichtlich auch die Aufnahme von Liquiditätskrediten erforderlich.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Entgegen der tatsächlichen Jahresergebnisse folgen die bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Fröndenberg/Ruhr einem negativen Trend. Dies verdeutlicht, dass der Haushalt der Stadt derzeit stark von der guten Ertragslage profitiert.

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

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

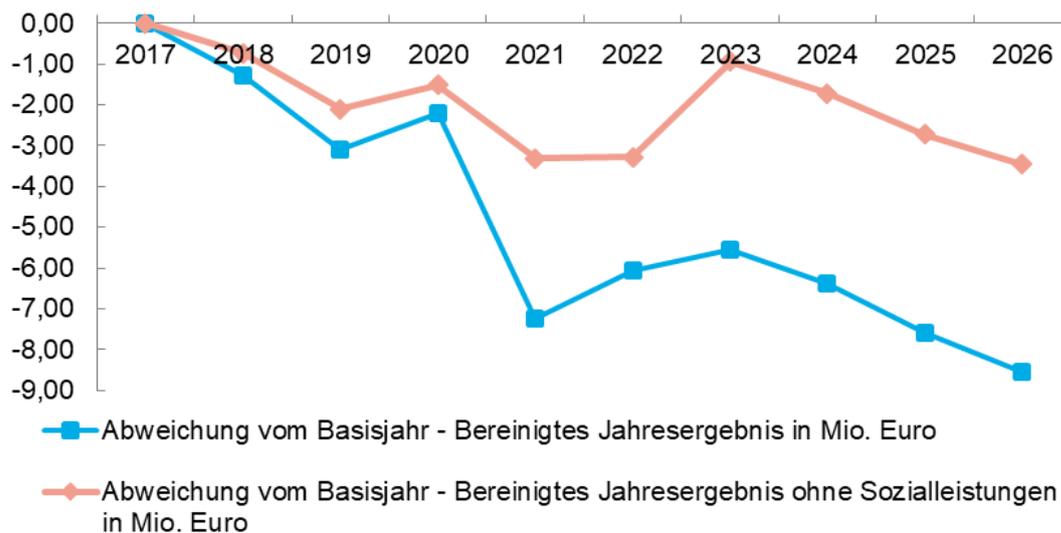
Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** ermittelten 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 Fröndenberg/Ruhr 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 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2026



Werte 2017 bis 2022: Ist, ab 2023: **Plandaten der Haushaltsplanung 2023**

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

Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigt mit Ausnahme der Jahre 2020 und 2023 eine negative Tendenz. Dies verdeutlicht, dass die Stadt gestiegene Aufwendungen im bereinigten Bereich überwiegend nicht durch gleichermaßen steigende bereinigte Erträge abfedern kann. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2017 (Ist) zu 2026 (Plan) um 8,56 Mio. Euro. Während die bereinigten ordentlichen Aufwendungen um rund 7 Mio. Euro steigen, sinken die bereinigten ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum rund eine Millionen Euro.

Am stärksten steigen im Eckjahresvergleich 2017 zu 2026

- die Personalaufwendungen (2,07 Mio. Euro),

- die bereinigten Transferaufwendungen<sup>16</sup> (4,17 Mio. Euro).

Ohne Berücksichtigung der Produktbereiche 5 und 6 und ohne die Jugendamtsumlage ist der Trend weiterhin negativ, jedoch deutlich weniger stark. Das bereinigte Jahresergebnis verschlechtert sich im Eckjahresvergleich 2017 zu 2026 jedoch nur noch um rund 3,45 Mio. Euro. Auch hier fallen insbesondere die steigenden Aufwendungen für Personal und für bereinigte Transferaufwendungen ins Gewicht.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse verläuft gegensätzlich zu den tatsächlichen Jahresergebnissen 2017 bis 2022. Dies verdeutlicht, dass die gute Ertragslage den Haushalt der Stadt Fröndenberg/Ruhr gestützt hat. Die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen nehmen mit wenigen Ausnahmen in der Zeitreihe kontinuierlich zu. Hierdurch kompensiert die Stadt Fröndenberg/Ruhr die steigenden Aufwendungen.

### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesatzvergleich 2023 (Angaben in von Hundert)

	Stadt Frönden- berg/Ruhr	Kreis Unna*	Regierungsbezirk Arnsberg*	gleiche Größen- klasse**	fiktiver Hebe- satz
Grundsteuer A	340	473	325	302	254
Grundsteuer B	695	763	639	563	493
Gewerbsteuer	465	476	473	446	416

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

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat zum 1. Januar 2017 die Hebesätze für die Grundsteuer B von 610 auf 695 v.H. und die Gewerbesteuer von 460 auf 465 v.H. erhöht. Damit hat die Stadt eine Konsolidierungsmaßnahme ergriffen. Danach ist zunächst im Prüfungszeitraum keine Hebesatzanpassung mehr erfolgt. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen 2024 ist eine Diskussion um eine Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B erfolgt. Ergebnis ist die Anhe-

<sup>16</sup> Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage

bung der Grundsteuer B um 200 Punkte auf 895 v.H. ab dem 1. Januar 2024. Mit dieser Konsolidierungsmaßnahme entlastet die Stadt die sich für die Zukunft abzeichnende angespannte Ertrags- und Finanzlage ein Stück weit.

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

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat ihre Hebesätze oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze festgelegt. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune.

## 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr stellt ihren Entscheidungsträgern durch ihr quartalsweises Finanzberichtswesen regelmäßige Informationen zur Haushaltssituation zur Verfügung. Dies ermöglicht eine unterjährige Haushaltssteuerung.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** nahezu ein. Die Anzeige erfolgte regelmäßig im Dezember vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres. Auch die Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse wurden in den vergangenen Jahren überwiegend eingehalten. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr konnte den Entscheidungsträgern dadurch wichtige Informationen zur Finanzlage zeitnah vorlegen.

Die Information der internen und externen Entscheidungsträger erfolgt durch ein quartalsweises Finanzberichtswesen. Die Finanzberichte erstellt zentral der Fachbereich Finanzen. Für die Erstellung holt der Fachbereich Finanzen Informationen der anderen Fachbereiche gezielt ein. Die

Finanzberichte sind umfassend. Sie enthalten neben der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen auch Darstellungen zur Investitions- und Finanzierungstätigkeit der Stadt. Eine Prognose der Entwicklung der Positionen bis zum Jahresende enthalten die Berichte ebenfalls. Die Berichte werden im Finanzausschuss beraten und sind für Interessierte öffentlich zugänglich.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → **Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nimmt die verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur zu 28,86 Prozent tatsächlich in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.

*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 Fröndenberg/Ruhr** hat Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen schriftlich durch einen Ratsbeschluss in 2013 fixiert. Dies schafft die erforderliche Transparenz und Verbindlichkeit im Umgang mit Ermächtigungsübertragungen.

Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt auf, in welchem Umfang die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihre Haushaltsansätze durch Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr erhöht. Der Ansatzerhöhungsgrad der ordentlichen Aufwendungen liegt im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur bei 0,95 Prozent. Ermächtigungen für investive Auszahlungen überträgt die Stadt jedoch in beachtlichem Umfang. Hier liegt der Ansatzerhöhungsgrad durchschnittlich bei 78,11 Prozent.

Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr tatsächlich benötigt hat.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt bei den ordentlichen Aufwendungen durchschnittlich bei 98,05 Prozent. Er zeigt, dass in der Gesamtbetrachtung die Ansätze für die Deckung der ordentlichen Aufwendungen grundsätzlich ausreichen.

### Ordentliche Aufwendungen Fröndenberg/Ruhr 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	42.745	43.512	43.088	44.357	50.510	46.996
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	55	91	46	47	781	1.700
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,13</b>	<b>0,21</b>	<b>0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>1,54</b>	<b>3,62</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	44.082	43.716	43.205	44.462	51.628	48.695
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,13</b>	<b>0,21</b>	<b>0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>1,51</b>	<b>3,49</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	42.205	42.510	43.828	43.680	49.672	48.620
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>95,74</b>	<b>97,24</b>	<b>101,00</b>	<b>98,24</b>	<b>96,21</b>	<b>99,85</b>

Die nachstehende Tabelle zeigt die Haushaltsansätze der Stadt Fröndenberg/Ruhr für investive Auszahlungen.

### Investive Auszahlungen Fröndenberg/Ruhr 2017 bis 2022

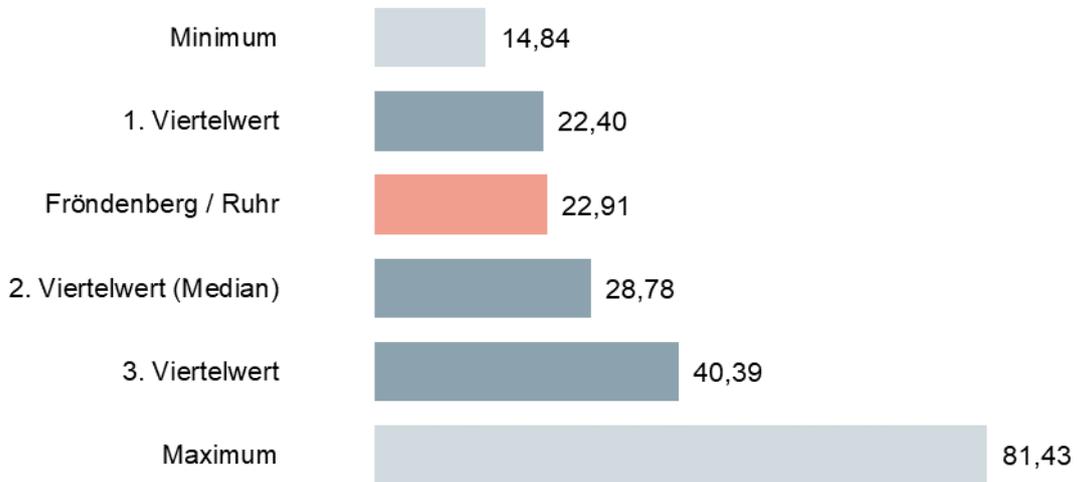
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.230	4.558	6.280	12.458	9.089	13.225
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.719	4.920	5.090	6.816	8.473	8.896
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>64,27</b>	<b>107</b>	<b>81,41</b>	<b>53,82</b>	<b>94,87</b>	<b>67,27</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.949	9.518	11.343	19.479	17.403	22.122
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>39,13</b>	<b>51,70</b>	<b>44,88</b>	<b>34,99</b>	<b>48,68</b>	<b>40,21</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.250	2.964	2.782	4.597	9.218	5.068
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>17,99</b>	<b>31,14</b>	<b>24,53</b>	<b>23,60</b>	<b>52,97</b>	<b>22,91</b>

Nach dem Grad der Inanspruchnahme schöpft die Stadt Fröndenberg/Ruhr ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen in dem Betrachtungszeitraum zwischen 17,99 Prozent und 52,97 Prozent aus. Somit kann Fröndenberg/Ruhr mit durchschnittlich 28,86 Prozent nicht einmal die Hälfte des ursprünglichen und fortgeschriebenen Investitionsvolumens umsetzen.

Investitionen plant die Stadt Fröndenberg/Ruhr anhand einer detaillierten Investitionsliste, die im Finanzausschuss abgestimmt wird. Die geplanten Maßnahmen können zu einem großen Teil nicht wie geplant durchgeführt werden. Dies begründet die Stadt mit zwingenden Verschiebungen infolge von fehlende Personalressourcen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit ihrem Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen wie folgt:

**Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022**



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



Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat einen erkennbar geringeren Grad der Inanspruchnahme als die Hälfte der Vergleichskommunen. Damit hat die Stadt vergleichsweise wenig Mittel im Verhältnis zu den geplanten Mitteln benötigt.

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

→ **Empfehlung**

Das Ziel der Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr erfolgt die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral durch die verschiedenen Fachabteilungen. Die Fachabteilung Finanzen unterstützt den Prozess regelmäßig. Auch externe Unterstützung nimmt die Stadt bei der Akquise in Anspruch. Zugehörige Prozesse hat die Stadt verbindlich festgelegt.

*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.*

Strategische Festlegungen zum Fördermittelmanagement hat die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** in einer Dienstanweisung festgeschrieben. Dazu zählt, dass eine Zuwendung zwingend zu beantragen ist, soweit geplante Maßnahmen zuwendungsfähig sind. Die Prüfung der Förderfähigkeit von Projekten wird dadurch zu einem wichtigen Bestandteil der Projektplanungen. Die Vorgaben in der Dienstanweisung gelten ab einer Fördersumme von 20.000 Euro.

Die Fördermittelakquise erfolgt bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr grundsätzlich dezentral durch die Fachabteilungen. Die Fachabteilung Finanzen unterstützt die anderen Fachabteilungen regelmäßig bei der Akquise. So stellt sie den anderen Fachabteilungen als zentrale Recherchestelle ungefilterte Informationen zu Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Weiterhin fungiert sie als Bindeglied zwischen den anderen Fachabteilungen und der externen Unterstützung durch ein Netzwerk zur Fördermittelakquise.

Auskunftsgemäß sind Förderanträge der Stadt Fröndenberg/Ruhr noch nicht gescheitert. Den zu leistenden Aufwand für die Fördermittelakquise nimmt die Stadt für potenzielle Förderungen in Kauf.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat einen zentralen Überblick über die wesentlichen Förderprojekte der Stadt. Die Fachabteilung begleitet den grundsätzlich dezentral organisierten Prozess der Fördermittelbewirtschaftung. Ein regelmäßiges Fördercontrolling und –berichtsweisen hat die Stadt bereits implementiert.

*Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.*

Bei jedem Förderprozess in der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** arbeiten die verschiedenen Organisationseinheiten mit der Finanzabteilung zusammen. Mittelabrufe, Teil- und Schlussverwendungsnachweise werden von der zuständigen Organisationseinheit erstellt. Bezüglich der Höhe der förderfähigen Kosten, der Einhaltung von Fristen und der Vollständigkeit der Angaben in den Verwendungsnachweisen zeichnet die Finanzabteilung mit.

Im Rahmen der Fördermittelbewirtschaftung führt die Finanzabteilung der Stadt Fröndenberg/Ruhr ein Verzeichnis über die bestehenden Förderprojekte. Dadurch hat die Stadt einen zentralen Überblick über Förderprojekte ab einer Fördersumme von 20 Tausend Euro. Die notwendigen Informationen für das Verzeichnis liefern die Fachabteilungen. Das Verzeichnis enthält neben den wichtigen Förderdokumenten Informationen zu abgerufenen Fördermitteln und Ausgaben der jeweiligen Förderprojekte. Das Verzeichnis ermöglicht der Stadt ein Fördercontrolling durchzuführen. Weiterhin dient es der Fachabteilung Finanzen als Grundlage für die halbjährlichen Förderberichte. Die Berichte enthalten kurze Übersichten mit den Informationen der laufenden Projekte und eine Zusammenstellung der abgeschlossenen Projekte. Die Stadt stellt die Berichte dem Finanzausschuss zur Verfügung.

#### 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

##### 1.4.5.1 Kreditmanagement

###### → **Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat bereits einige Grundsätze zu ihrem Kreditmanagement etabliert. Der Handlungsrahmen zum Kreditmanagement ist jedoch bisher nicht schriftlich fixiert.

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

## Kreditportfolio Fröndenberg/Ruhr 31. Dezember 2022

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	4.567
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro**	377
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	11
Anzahl Kreditgeber	4

\* Nicht enthalten sind Kreditverbindlichkeiten der Ausgliederungen. \*\*Es handelt sich ausschließlich um einen Kredit des Förderprogramms „Gute Schule 2020“. Zins- und Tilgungsleistungen werden bei diesem Kredit vom Land getragen.

Der größte Teil der Gesamtverbindlichkeiten Konzern der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** entfällt auf die verbundenen Unternehmen der Stadt. Insgesamt weist das Kreditportfolio keine erhöhte Komplexität auf.

Kürzlich hat die Stadt erstmalig einen Kredit von fünf Mio. Euro für die Tochtergesellschaft Stadtwerke GmbH aufgenommen und an diese weitergegeben.

Auskunftsgemäß verfolgt die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit ihrem Kreditmanagement die Ziele Wirtschaftlichkeit und Risikominimierung. Zudem will sie eine möglichst niedrige Zinslastquote erreichen. Das Kreditmanagement der Stadt Fröndenberg/Ruhr ist sicherheitsorientiert ausgerichtet. Im Einzelfall potenziell risikoreichere Finanzierungsinstrumente enthält der Kreditportfolio der Stadt nicht. Verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement, z.B. in einer Richtlinie oder Dienstanweisung, hat die Stadt bisher noch nicht festgelegt. Eine Richtlinie oder Dienstanweisung, in der die Stadt einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festlegt, führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Dazu sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Fröndenberg/Ruhr darin dokumentiert werden. Zusätzlich sollte dokumentiert werden, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf.

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

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

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Fröndenberg/Ruhr bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

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

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

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

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat zwar bisher keinen Handlungsrahmen zum Kreditmanagement schriftlich festgelegt, jedoch haben sich bereits Regelungen etabliert, welche sie beachtet. Beispielsweise werden vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote eingeholt. Verschiedene abgefragte Parameter werden verglichen und schließlich die Entscheidung für ein Kreditangebot schriftlich dokumentiert. Zuständig für die Abwicklung ist die Fachabteilung Finanzen. Die Kreditverträge werden schließlich von der Verwaltungsleitung unterzeichnet.

Die Einhaltung ihrer strategischen Ziele überprüft die Stadt Fröndenberg/Ruhr durch Überwachung der Entwicklung der Zinslastquote. In den quartalsweisen Finanzberichten informiert Fröndenberg/Ruhr zur Entwicklung der Investitions- und Finanzierungstätigkeit und zu Kreditaufnahmen.

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

<sup>18</sup> 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](http://www.kgst.de).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte neben den bereits etablierten Regelungen auch den Willen des Rates dokumentieren.

**1.4.5.2 Anlagemanagement**

→ **Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement fixiert.

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

**Geldmittel und -anlagen Fröndenberg/Ruhr zum 31. Dezember 2022**

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	12.406
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	216
davon Anteile am Versorgungsfonds Westfälisch-Lippische Versorgungskasse Münster in Tausend Euro	216
Ausleihungen	58

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** verfolgt nach eigener Auskunft über ein sicherheitsorientiertes Anlagemanagement. Die Stadt verfügt daher ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsgesicherten Sicherungssystem angehören. Zu den sonstigen Ausleihungen zählen Arbeitgeberdarlehen und zwei Genossenschaftsanteile.

Auskunftsgemäß besteht Konsens zwischen Verwaltung und Politik zu den Wert- und Zielvorstellungen des sicherheitsorientierten, risikomeidenden Anlagemanagements. Einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher jedoch nicht verbindlich festgelegt, beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Das Anlageportfolio weist keine erhöhte Komplexität auf, weil die Stadt nach eigener Angabe nur in geringem Umfang überschüssige Liquidität als Termingeld anlegt.

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 Fröndenberg/Ruhr dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:

Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.

Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.

Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Fröndenberg/Ruhr 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 Fröndenberg/Ruhr kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>19</sup> könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential

<sup>19</sup> 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.

des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nimmt die verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur zu 28,86 Prozent tatsächlich in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	56	E1	Das Ziel der Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	58
F2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat bereits einige Grundsätze zu ihrem Kreditmanagement etabliert. Der Handlungsrahmen zum Kreditmanagement ist jedoch bisher nicht schriftlich fixiert.	60	E2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte neben den bereits etablierten Regelungen auch den Willen des Rates dokumentieren.	63
F3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement fixiert.	63	E3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	65

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022**

Kennzahlen	Frönden- berg/Ruhr 2017	Frönden- berg/Ruhr 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	96,16	103	96,13	101	105	106	118	19
Eigenkapitalquote 1	41,81	40,75	7,67	26,59	35,97	42,14	64,30	17
Eigenkapitalquote 2	63,24	56,96	28,32	56,96	65,35	70,78	85,03	17
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	25,06	20,40	19,17	24,73	30,69	35,91	54,36	17
Abschreibungsintensität	6,51	6,45	5,69	6,45	8,36	9,78	10,58	17
Drittfinanzierungsquote	59,23	73,14	25,93	51,00	60,42	70,47	81,62	17
Investitionsquote	44,74	160	46,48	87,54	119	161	237	16
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	91,60	93,24	62,74	89,89	95,40	99,41	118	16
Liquidität 2. Grades	91,55	84,05	25,85	59,65	107	193	287	16
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,89	15,49	3,26	4,71	6,50	8,32	26,96	16
Zinslastquote	0,20	0,08	0,08	0,22	0,59	1,04	3,40	19
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	57,25	53,46	39,68	55,62	64,03	70,57	78,74	19
Zuwendungsquote	21,44	28,55	8,85	12,74	15,42	25,86	39,18	19
Personalintensität	14,58	15,14	10,87	13,95	15,99	19,07	21,13	19
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,65	20,98	10,09	16,42	17,91	20,80	30,29	19

Kennzahlen	Frönden- berg/Ruhr 2017	Frönden- berg/Ruhr 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	50,23	51,26	41,57	45,27	48,23	50,02	54,59	19

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) Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2018 bis 2022**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitts- werte
<b>Jahresergebnis</b>	<b>667</b>	<b>1.321</b>	<b>1.916</b>	<b>777</b>	<b>3.474</b>	<b>./.</b>
Gewerbesteuer	5.698	6.192	5.237	6.085	7.828	6.208
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.899	11.258	10.755	11.591	11.895	11.280
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.033	1.145	1.256	1.267	1.119	1.164
Schlüsselzuweisungen vom Land	7.862	8.415	8.774	8.715	9.515	8.656
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.032	1.070	2063	916	1.159	1.248
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	./.
<b>Summe der Erträge</b>	<b>26.523</b>	<b>28.081</b>	<b>28.086</b>	<b>28.573</b>	<b>31.516</b>	<b>28.556</b>
Steuerbeteiligungen	892	847	380	471	576	633
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	11.303	11.265	11.308	10.583	10.519	10.995

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	12.194	12.112	11.688	11.054	11.095	11.629
Saldo	14.329	15.969	16.398	17.519	20.421	16.927

**Tabelle 4: Eigenkapital Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2022**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	38.713	39.243	40.564	42.514	43.292	46.785
Eigenkapital 1	38.713	39.243	40.564	42.514	43.292	46.785
Sonderposten für Zuwendungen	15.730	15.628	14.497	14.340	14.862	14.544
Sonderposten für Beiträge	4.111	4.343	4.064	4.388	4.363	4.065
Eigenkapital 2	58.554	59.213	59.125	61.242	62.517	65.393
Bilanzsumme	92.596	95.683	100.003	107.669	107.625	114.810

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2022**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	40.460	39.977	40.422	43.537	42.849	42.798
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	485	479	453	428	402	377
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.409	1.689	2.840	4.514	2.271	4.364
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	116	60	106	60	82	93

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sonstige Verbindlichkeiten	4.528	2.921	3.696	3.953	2.871	5.675
Erhaltene Anzahlungen	4.285	5.617	8.198	11.073	12.548	15.010
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>51283</b>	<b>50743</b>	<b>55715</b>	<b>63565</b>	<b>61023</b>	<b>68.316</b>

**Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
<b>Jahresergebnis</b>	<b>417</b>	<b>667</b>	<b>1.321</b>	<b>1.916</b>	<b>777</b>	<b>3.474</b>	<b>864</b>	<b>-531</b>	<b>-715</b>	<b>-694</b>
Gewerbesteuer	6.374	5.698	6.192	5.237	6.085	7.828	6.500	6.630	6.762	6.898
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.433	10.899	11.258	10.755	11.591	11.895	12.230	12.770	13.580	14.260
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	863	1.033	1.145	1.256	1.267	1.119	1.130	1.190	1.220	1.250
Schlüsselzuweisungen vom Land	7.301	7.862	8.415	8.774	8.715	9.515	8.120	8.260	8.640	9.040
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.025	1.032	1.070	2.063	916	1.159	1.330	1.290	1.370	1.410
<b>Summe der Erträge</b>	<b>25.996</b>	<b>26.523</b>	<b>28.081</b>	<b>28.086</b>	<b>28.573</b>	<b>31.516</b>	<b>29.310</b>	<b>30.140</b>	<b>31.572</b>	<b>32.858</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
Allgemeine Kreisumlage	11.463	11.303	11.265	11.308	10.583	10.519	11.517	12.908	13.291	13.592
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten)	810	892	847	380	471	576	492	502	511	522
Summe der Aufwendungen	12.273	12.195	12.112	11.688	11.054	11.095	12.009	13.410	13.802	14.114
Saldo der Bereinigungen	13.723	14.329	15.969	16.397	17.520	20.421	17.301	16.730	17.770	18.744
Saldo der Sondereffekte**	-2.424	-1.506	-660	-1.392	1.378	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.882	-12.157	-13.989	-13.089	-18.121	-16.948	-16.437	-17.261	-18.485	-19.438
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.275	-3.107	-2.208	-7.240	-6.066	-5.556	-6.379	-7.603	-8.556

\*Berücksichtigt wurden die Plandaten des Haushaltsplanes 2023.

\*\*Bei den hier erfassten Sondereffekten handelt es sich insbesondere um die Bildung und Auflösung ungewöhnlich hoher Instandhaltungsrückstellungen.

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Fröndenberg/Ruhr in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.882	-12.157	-13.989	-13.089	-18.121	-16.948	-16.437	-17.261	-18.485	-19.438
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-637	-793	-891	-529	-1.054	11	-1.920	-1.768	-1.799	-1.823
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	6	-20	-11	-7	-10	-13	-45	-46	-46	-46
Jugendamtsumlage	6.157	6.521	6.897	6.938	9.648	9.566	9.445	9.633	9.825	10.020
Saldo aus Sozialleistungen	-6.788	-7.334	-7.799	-7.474	-10.712	-9.568	-11.410	-11.447	-11.670	-11.889
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.094	-4.823	-6.189	-5.614	-7.410	-7.379	-5.027	-5.815	-6.815	-7.549

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-729	-2.095	-1.521	-3.316	-3.285	-933	-1.721	-2.721	-3.455

\*Berücksichtigt wurden die Plandaten des Haushaltsplanes 2023.

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg 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 Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Durchführung von Submissionen regelt die Stadt Fröndenberg in einer Dienstanweisung. Die Regelungen zum Vergabewesen sind im Jahr 2021 an die aktuellen Grundlagen angepasst worden. Sie bildet eine solide Grundlage für die Vergabeverfahren.

Alle Vergaben, inklusive der Submission, führt die Zentrale Vergabestelle der Stadt Schwerte im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit durch. Zusätzlich dient die Zentrale Vergabestelle innerhalb der Stadtverwaltung Fröndenberg als Bindeglied zur Vergabestelle der Stadt Schwerte. Der Einsatz einer speziellen Vergabemanagementsoftware der Stadt Schwerte unterstützt das Vergabeverfahren. Mit einer erweiterten Anbindung der Stadt Fröndenberg an die Vergabemanagementsoftware der Stadt Schwerte könnten Abläufe und der Informationsaustausch vereinfacht werden. In der Aufgabenverantwortung der entsprechenden Fachbereiche liegen alle weiteren Aufgaben im Vergabeverfahren wie deren fachliche Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung.

Eine regelmäßige und unabhängige Prüfung der Vergaben findet in der Stadt Fröndenberg bislang nicht statt. Die Überprüfung von Beauftragungen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Stadt vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen. Daher sollte die Stadt Fröndenberg eine regelmäßige Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess integrieren.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in der Stadt Fröndenberg zu vergleichsweise unterdurchschnittlichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Stadt bisher anlassbezogen aus. Sie sollte die daraus gewonnenen Erkenntnisse an zentraler Stelle zusammenführen. Eine darauf basierende planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung von Abweichungen in den Vergaben beitragen. Dazu sollte die Stadt zukünftig die eingesetzte Vergabemanagementsoftware der Stadt Schwerte verstärkt nutzen.

Die Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Maßnahmen bestätigt, dass die Stadt Fröndenberg die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend einhält. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere noch bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

Im Bereich der Korruptionsprävention hat die Stadt Fröndenberg eine Dienstanweisung entwickelt. Eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Mitarbeiter wurde bereits im Jahr 2003 durchgeführt. Wir empfehlen diese zeitnah zu wiederholen und an die aktuellen Gegebenheiten innerhalb der Verwaltung anzupassen. Eine solche Analyse ermöglicht die Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Dienstposten und Arbeitsbereiche.

Sponsoringleistungen nimmt die Stadt Fröndenberg nach eigenen Angaben aktuell nicht in Anspruch. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen noch nicht vor. Die gpaNRW empfiehlt, den Umgang mit Sponsoring vorsorglich verbindlich zu regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte Fröndenberg zudem ein Vertragsmuster beifügen.

## 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 Fröndenberg 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

→ Die Stadt Fröndenberg bedient sich im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zur Durchführung des Vergabeverfahrens der Vergabestelle der Stadt Schwerte.

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Fröndenberg ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Bei wenigen Teilaspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

*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.*

### **Organisatorische Regelungen**

Die **Stadt Fröndenberg** verfügt über eine Dienstanweisung (DA) für das Vergabewesen. Deren aktueller Stand ist auf den 11. Oktober 2021 datiert. Des Weiteren existieren spezielle Regelungen für geförderte Maßnahmen, die in den §§ 1 und 3.1 der DA Vergabe festgehalten sind. Die Regelungen aus dem Förderbescheid müssen danach beachtet werden.

Eine zentrale Vergabestelle ist in der Stadt Fröndenberg vorhanden, die als Interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Schwerte organisiert ist. Innerhalb der Stadtverwaltung Fröndenberg/Ruhr nimmt der Fachbereich 1 / Zentrale Dienste eine Schnittstellenfunktion für die Vergaben wahr. Sie berät und unterstützt die Bedarfsstellen bei den Vergaben. Die Stellenanteile für die zentrale Vergabestelle fallen insgesamt sehr gering aus und liegen lediglich bei rund fünf Prozent einer Vollzeit-Stelle.

Bereits in der Vergangenheit arbeitete die Stadt Fröndenberg im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Unna zusammen. Im Jahr 2021 erfolgte ein Wechsel zur Vergabestelle der Stadt Schwerte. Die interne Vergabestelle in Fröndenberg koordiniert und arbeitet eng mit der Vergabestelle Schwerte zusammen, um effektive und rechtlich einwandfreie Vergabeverfahren sicherzustellen.

Die Stadt Fröndenberg legt großen Wert auf klare Zuständigkeiten zwischen der zentralen Vergabestelle der Stadt Schwerte und den Fachbereichen sowie den Bedarfsstellen. Gemäß "§ 3 Vergabestellen" der DA Vergabe sind die Fachbereiche eigenständig für die Vergaben zuständig, während die Vergabestelle Schwerte die Grundlagen bereitstellt und unterstützende Funktionen übernimmt.

Die Aufgaben der Stadt Schwerte umfassen die Beratung zur Verfahrensart und -organisation, die Prüfung und Ergänzung der Vergabeunterlagen, die Überwachung von Fristen, die Veröffentlichung der Vergabeunterlagen und deren Versand, die Bearbeitung von Bieteranfragen, die Durchführung der Submission, die Prüfung der Angebote, den Versand von Auftragsschreiben und die Bekanntmachung von vergebenen Aufträgen.

Die Zentrale Vergabestelle der Stadt Schwerte übernimmt dazu Vergabeverfahren in Namen der Stadt Fröndenberg/Ruhr für Aufträge, die einen Auftragswert von 25.000 Euro (netto) überschreiten. Bei fördermittelfinanzierten Aufträgen liegt der Wert bei 15.000 Euro (netto). Bei Vergaben unterhalb dieser Grenzwerte oder außerhalb des vereinbarten Leistungsbereichs bietet die Stadt Schwerte lediglich beratende Unterstützung.

Die Fachbereiche in der Stadt Fröndenberg erstellen die Leistungsverzeichnisse und führen die Vergaben direkt in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle Schwerte durch. Die Stadt Fröndenberg verantwortet also hauptsächlich die Erstellung von ausschreibungsrelevanten Unterlagen, die Prüfung von Angeboten und den internen Genehmigungsprozess. Zudem sind die Fachbe-

reiche zuständig für die Bedarfsermittlung, die Wirtschaftlichkeitsbewertung und die Sicherstellung der Finanzierung von Projekten. Dabei ist es wichtig, dass Bedarfe rechtzeitig erkannt werden, um unnötige Eilbestellungen zu vermeiden. Im Anschluss an die Vergabe werden die Verfahrensergebnisse zur Überwachung und Auswertung in der Verwaltungskonferenz vorgelegt.

Auch die Festlegung der Vergabeart obliegt dem zuständigen Fachbereich, der die Unterlagen in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle Schwerte erstellt. Dazu nutzt sie einheitliche Vordrucke und Checklisten, wie z.B. eine Checkliste zur „Prüfung und Wertung der Angebote durch die Bedarfsstellen“. Im Jahr 2023 hat die Verwaltung die Checklisten an die aktuelle Rechtslage angepasst.

Wenn die Zentrale Vergabestelle in Fröndenberg nicht involviert ist, liegt es in der Verantwortung jeder Organisationseinheit, Preise, Lieferungs- und Leistungsbedingungen zu vereinbaren, Ausschreibungen durchzuführen und Verträge abzuschließen.

Bei Bedarf oder zu speziellen Themen finden Schulungen für das Vergabepersonal in Fröndenberg statt. So wird sichergestellt, dass alle Mitarbeitenden über aktuelle Entwicklungen und rechtliche Anforderungen im Vergabebereich informiert sind.

### **Bekanntmachungen und Bieterdatenbank**

Die Vergabestelle Schwerte ist für die Bekanntmachungen der anstehenden Vergaben zuständig. Die Eignung der Bieter prüft die Vergabestelle Schwerte über eine in der Vergabemanagementsoftware hinterlegte Liste. Sie führt die Bieterdatenbank in Abstimmung mit der Stadt Fröndenberg und deren eigenen Bieterliste. Die Bieterkommunikation erfolgt anonymisiert über die Vergabestelle Schwerte.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte einen direkten Zugriff auf die Bieterliste in der Vergabemanagementsoftware erhalten. Änderungen, Ergänzungen, die Aufnahme neuer Bieter und die Suche nach geeigneten Bietern können somit direkt in der Software erfolgen.

### **Submission, Prüfung der Angebote**

Die Aufgaben der Submission führt die Vergabestelle in Schwerte durch. Diese protokolliert das Submissionsergebnis und versendet es an die Stadt Fröndenberg. Die formale Prüfung erfolgt ebenfalls durch die Vergabestelle Schwerte, während die rechnerische und fachliche Prüfung bei der Stadt Fröndenberg verbleibt. Bei Bedarf fordert die Vergabestelle Schwerte Unterlagen nach. Ebenso achtet sie auf die Fristen. Die Vergabestelle Schwerte fordert die Gewerbezentralregisterauszüge an und ist für Anfragen an das Wettbewerbszentralregister zuständig. Sie unterrichtet auch die nicht berücksichtigten Bieter.

### **Auftragsvergabe, Abnahmeprotokolle, Mängelbeseitigung**

Die Auftragsvergabe erfolgt vorwiegend durch die Bürgermeisterin und die zuständige Fachbereichsleitung in der Stadt Fröndenberg. Für die Auftragsausführung ist der zuständige Fachbereich, bzw. die verantwortlichen Bediensteten zuständig. Damit wird die personelle Trennung zwischen der Auftragsvergabe und der Auftragsausführung gewährleistet.

Die jeweils zuständigen Fachbereiche fertigen Abnahmeprotokolle der Maßnahmen gemäß § 12 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/B) an. Mängel werden angezeigt und deren Beseitigungen überprüft und schriftlich bestätigt.

### **Vergabemanagementsoftware**

Die Vergabestelle Schwerte setzt für das Vergabeverfahren ein Vergabemanagementprogramm ein. Die Stadt Fröndenberg, insbesondere deren Zentrale Vergabestelle, hat auf das Programm nur begrenzten Zugriff. Sie nutzt daher nur in geringem Umfang die Vergabemanagementsoftware der Vergabestelle der Stadt Schwerte. Ein durchgängig digitaler Workflow besteht derzeit nicht.

Der Zugriff erfolgt über die Vergabestelle Schwerte und intern in Fröndenberg mit eingeschränkten Rechten durch z.B. die Bürgermeisterin, Beigeordnete, Fachbereichsleitungen und den zuständigen Mitarbeitenden für die Vergabe. Die Auftragsvergabe erfolgt über die Vergabemanagementsoftware in Fröndenberg über einen eigenen (eingeschränkten) Account durch die zuständige Fachbereichsleitung. Ein vollständiger digitaler Workflow der Vergaben ist daher nicht möglich. D.h. die Unterlagen können innerhalb der Vergabemanagementsoftware zwischen Fröndenberg und Schwerte nicht vollständig digital bereitgestellt und bearbeitet werden.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Schwerte erhalten. Sie erhält damit die Möglichkeit, den Vergabeworkflow digital abzubilden und so effektiver zu gestalten. Zusätzlich erhält sie Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.

## **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.<sup>20</sup>

#### **→ Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.

*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.*

<sup>20</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>21</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>22</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Stadt Fröndenberg** hat, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen in NRW, keine eigene örtliche Rechnungsprüfung. Die Zuständigkeitsordnung der Stadt regelt bislang, dass „der Rechnungsprüfungsausschuss für die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben zuständig ist“. Hierfür bedient sich der Ausschuss u.a. eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung bestehenden Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, wird nicht durchgeführt. Es gibt keine schriftliche Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren.

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

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

Es gibt keine schriftlichen Regelungen oder festgelegten Wertgrenzen für die Beteiligung z.B. einer Rechnungsprüfung oder externem Fachwissen. Dies könnte zukünftig überdacht werden, um Transparenz und Kontrolle in den Vergabeprozessen zu erhöhen und die Beschäftigten zu unterstützen.

Auch die Einbindung der Zentralen Dienste, die die Aufgaben als Schnittstelle für die Vergaben intern wahrnimmt, drängt sich auf. Dort ist vergaberechtliches Fachwissen vorhanden und sie

<sup>21</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>22</sup> 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.

ist nicht direkt in die Aufgaben des eigentlichen Vergabeverfahren eingebunden. Sie könnte zumindest eine grundsätzliche Begleitung mit neutralen vergaberechtlichen Fachwissens einbringen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Vergaben einrichten und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Die Einbindung der eigenen Zentralen Vergabestelle, die nicht direkt in die Vergabeverfahren eingebunden ist, kann als neutrale Stelle mit Fachwissen die Vergaben prüferisch begleiten.

Eine regelmäßige Prüfung der Vergaben dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW können für die Umsetzung der Prüfung eine Möglichkeit sein.

## 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.

→ Die Stadt Fröndenberg hat zur Korruptionsprävention Regelungen und Maßnahmen in Form einer ausführlichen eigenen Dienstanweisung gebündelt.

→ **Feststellung**

Die gesetzlich geforderte Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention hat die Stadt Fröndenberg bereits 2003 durchgeführt. Die Umsetzung des anstehenden Hinweisgeberschutzgesetzes steht in der Stadtverwaltung in der Anfangsphase.

*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 KorruptionsbG<sup>23</sup> 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,*

<sup>23</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

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

Die **Stadt Fröndenberg** verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention (DA Korruption), die zum 09. Dezember 2022 verabschiedet wurde. Diese Dienstanweisung legt die Regeln und Verfahren zur Korruptionsprävention fest. Der Aufbau und die Struktur sind schlüssig.

Die Stadt unterscheidet dabei klar zwischen Allgemeiner Korruptionsprävention und dem Vergabewesen. Diese Unterscheidung ist in Ziffer II.3 der DA Korruption und in § 13 der DA Vergabe verankert. Organisatorisch und personell sind die Aufgaben getrennt, um eine klare Zuständigkeit sicherzustellen.

Verantwortlich für die Aufgaben des Korruptionsschutzes ist die Abteilungsleitung Finanzen. Allerdings steht für den Korruptionsschutz nur ein geringer Stellenanteil zur Verfügung.

Die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Thema Korruptionsprävention erfolgt ebenfalls durch die Abteilung Finanzen. Dazu gibt es regelmäßige Fortbildungen zum Thema Korruptionsprävention, um sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden auf dem aktuellen fachlichen Stand sind. Auch neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schult die Stadt im Rahmen ihrer Einarbeitung zum Thema Korruptionsprävention und verweist auf die bestehenden Regelungen.

Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen, sollten Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein. Dazu hat die Stadt Fröndenberg Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen in Ziffer I.6 der DA Korruption festgelegt.

### **Interne Verhaltensregelungen und Schwachstellenanalyse**

Die Stadt Fröndenberg hat zudem interne Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen auf Korruption erarbeitet. Diese sind in der DA Korruption und deren Anlagen festgehalten. Ebenso hat Fröndenberg bereits eine Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention durchgeführt. Diese Analyse erfolgte im Jahr 2003, noch vor dem Inkrafttreten der DA Korruption.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte dringend die sog. Schwachstellenanalyse erneut durchführen und dem aktuellen Stand anpassen. Die Beteiligung der Bediensteten an der Gefährdungsanalyse sollte durch eine Befragung zu möglichen Schwachstellen zur Korruptionsprävention erfolgen

## Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

Das KorruptionsbG enthält Transparenzregelungen sowie Melde und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Überwachung der Veröffentlichungspflicht gemäß § 7 KorruptionsbG erfolgt durch Ratsvorlage und Meldung an die Aufsichtsbehörde des Kreises Unna. Die Informationen werden über die Homepage der Kommune veröffentlicht.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen, inklusive der Einnahmen als Gesamtsumme, erfolgt durch die Stadt Fröndenberg jährlich im Amtsblatt und wird auf der Homepage veröffentlicht. Einmal jährlich wird dann im nichtöffentlichen Teil einer Ratssitzung eine detaillierte Darstellung der Nebentätigkeiten dargestellt.

## EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden<sup>24</sup> sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor.

Am 12. Mai 2023 hatte der Bundesrat das Hinweisgeberschutzgesetz, die nationale Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie, verabschiedet. Das deutsche Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) ist am 2. Juli 2023 in Kraft getreten. Am 13. Dezember 2023 hat der NRW-Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW)“ beschlossen. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und damit ab 2024 durch die Kommunen anzuwenden.

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

Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie erfolgt derzeit durch den städtischen Datenschutzbeauftragten. Die Stadt Fröndenberg teilt sich den Datenschutzbeauftragten mit der Stadt Unna, der Kreisverwaltung Unna und weiteren kreisangehörigen Kommunen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

## 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

Die Stadt Fröndenberg nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Das Sponsoring wird ansatzweise in der Ziffer 2.5 in der DA Korruption geregelt. Weitere verbindliche Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt nicht vorgegeben.

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

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

Auch wenn momentan keine Sponsoringleistungen in der Stadt Fröndenberg anfallen, könnte sie zukünftig mit dieser Thematik konfrontiert werden. Beispielsweise gibt es in vergleichbaren Kommunen Kooperationspartner von Schulen. Diese unterstützen die jeweilige Schule mit unterschiedlichen Mitteln, die nicht durch den städtischen Träger übernommen werden. Dazu zählen neben Geldinstituten auch Firmen und Gewerbetreibende. Als Gegenwert für die Unterstützung wird beispielsweise das Firmenlogo oder eine Werbeseite in den Flyern der „unterstützten“ Schule platziert.

Dies zeigt, dass Sponsoringleistungen auch für die Stadt Fröndenberg von Bedeutung sein können. Sie sollte deshalb aus Sicht der gpaNRW über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen.

Da die gültigen Satzungen, wie auch allgemeine Dienst- oder Geschäftsanweisungen der Stadt Fröndenberg keine Regelungen zum Sponsoring treffen, ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, entsprechende Regelungen in einer separaten Dienstanweisung zu regeln. Diese Regelungen sollten u. a. auch eine transparente Veröffentlichung im Wege eines Sponsoring-Berichtes vorsehen. Ein jährlicher Bericht über die Sponsoringaktivitäten der Stadt sollte dabei zentral durch die Verwaltung erstellt und den politischen Gremien einmal jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>25</sup> auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung. Zudem verweisen wir auf unsere Muster-Dienstanweisung „Korruptionsprävention“<sup>26</sup>. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

## 2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>27</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

<sup>25</sup> Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

<sup>26</sup> Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

<sup>27</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

## 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Fröndenberg weist im interkommunalen Vergleich 2022 eine Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten geringfügig unterhalb des Median auf. Im Jahr 2023 steigt der Wert an.

*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.

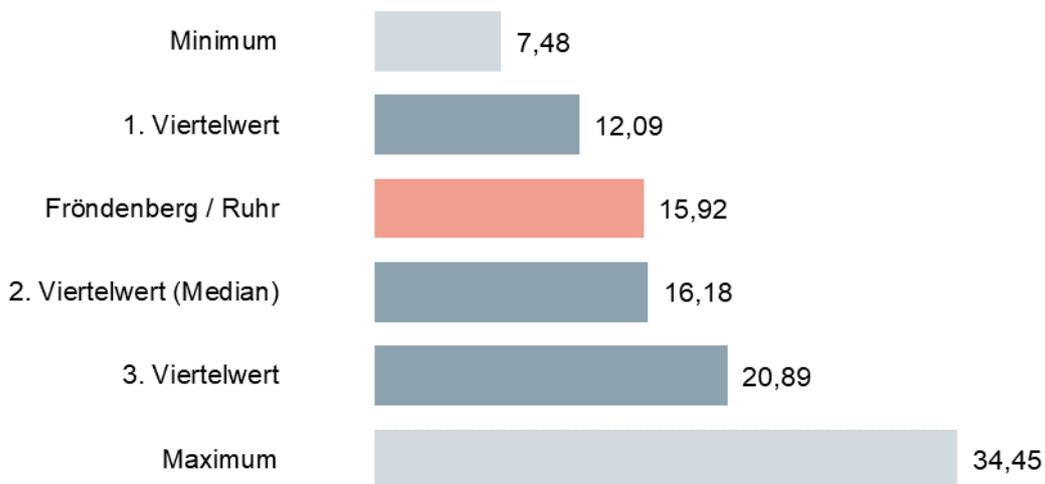
### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.512.912	
Abrechnungssummen	4.725.734	
Summe der Unterschreitungen	208.008	4,61
Summe der Überschreitungen	420.830	9,33
<b>Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)</b>	<b>628.838</b>	<b>13,94</b>

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Stadt Fröndenberg in den meisten Fällen, die von Anfang 2021 bis Ende Juni 2023 schlussgerechnet wurden.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Fröndenberg 27 Maßnahmen ab 10.000 Euro (netto) abgerechnet. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Fröndenberg wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



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

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungswerten 2021 bis 2023

	2021	2022	2023
Auftragswerte in Euro	1.657.518	2.474.756	380.639
Summe der Nachträge in Euro	14.235	99.026	37.457
Summe der Unterschreitungen in Euro	54.934	153.073	0,00
Summe der Überschreitungen in Euro	107.675	240.972	72.182
Summe der Unterschreitungen und Überschreitungen in Euro (Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert)	162.610	394.045	72.182
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	0,86	4,00	9,84
Verhältnis der Unterschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	3,31	6,19	0,00
Verhältnis der Überschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	6,50	9,74	18,96

	2021	2022	2023
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert in Prozent	9,81	15,92	18,96

Die Abweichung der Abrechnungssumme von den Auftragswerten in absoluten Beträgen stieg von 9,81 Prozent im Jahr 2021 auf 18,96 Prozent im Jahr 2023 an. Allerdings konnten im Rahmen der Prüfung noch nicht alle Summen der Vergaben aus 2023 zu Verfügung gestellt werden. Insofern sind die Ergebnisse für das Jahr 2023 nur als Tendenz zu werten.

Hauptsächlich sind Überschreitungen zu den Auftragswerten für die Abweichungen verantwortlich. Prozentual steigen sie von 6,50 Prozent auf 18,96 Prozent an. Zusätzlich verbuchen auch die Unterschreitungen bei den Auftragswerten im Vergleich von 2021 und 2022 einen deutlichen Anstieg.

Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten hat ebenfalls einen Anstieg von 8,42 Prozent im Vergleich der Jahre 2021 zu 2023 zu verzeichnen. Dies bedeutet, dass tendenziell immer mehr zusätzliche Leistungen oder Änderungen in den Aufträgen im Vergleich zum Auftragswert auftreten.

Bisher führt die Stadt Fröndenberg keine strukturierten Auswertungen aller Maßnahmen eines Jahres durch. Durch einen erweiterten Einsatz der Vergabemanagementsoftware könnte die Datenbasis für derartige Analysen aufgebaut werden.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Zum diesem Thema verweisen wir auf die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel.

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die Stadt Fröndenberg hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanzweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine systematische und zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.

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

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

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

Zu Nachträgen der im Vergabeverfahren erteilten Aufträge hat die **Stadt Fröndenberg** grundsätzliche Regelungen erlassen. In Ziffer 8.6. der Dienstanweisung Vergabe ist festgelegt, dass ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist, wenn sich die zusätzliche Leistung vom ursprünglichen Auftrag ohne fachliche oder wirtschaftliche Nachteile trennen lässt oder der bestehende Auftrag wesentlich geändert wird.

Nachträge werden in Übereinstimmung mit den Vorschriften der DA Vergabe förmlich beauftragt. Diese formelle Beauftragung gewährleistet die Einhaltung aller relevanten rechtlichen Bestimmungen im Vergabeprozess. Beispielsweise bedürfen alle Nachträge, sowie Änderungen und Ergänzungen von Aufträgen dem Vier-Augen-Prinzip und der schriftlichen Festlegung.

Bei Nachträgen erfolgt eine vergaberechtliche Prüfung, die von der Vergabestelle Schwerte beratend unterstützt wird. Die Notwendigkeit von Nachträgen wird dokumentiert und erfolgt durch die Vergabestelle in Schwerte. Dies gewährleistet, dass Nachträge in Übereinstimmung mit den festgelegten Vorschriften und aus nachvollziehbaren Gründen erfolgen.

Die zuständigen Fachbereiche führen zudem eine fachtechnische Prüfung von Nachträgen durch und stellen so sicher, dass die geplanten Änderungen den technischen Anforderungen entsprechen. Die Kommune legt Wert auf die Analyse und Dokumentation von Mengenabweichungen. Dieser Prozess obliegt dem zuständigen Fachbereich, der die Mengen und eventuelle Abweichungen erfasst. Mengenabweichungen werden insbesondere dann genauer analysiert, wenn mit externen Planungsbüros oder Architekten zusammenarbeitet wird.

Systematische Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert oder der Höhe der Nachträge sind nicht vorgesehen und es existieren keine festgelegten Kriterien für solche Auswertungen. Die Gründe für Nachtragsleistungen werden daher nicht zentral erfasst und ausgewertet. Dies erfolgt nur in seltenen Fällen, wenn es Gründe wie deutliche Überschreitungen der Auftragssummen gibt.

#### → **Empfehlung**

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

Den Anteil der Nachtragsaufträge im Verhältnis zu den Gesamtaufträgen erfasst die Stadt Fröndenberg bereits in einer separaten Liste. Diese Liste ermöglicht einen Überblick über die Häufigkeit von Nachtragsaufträgen.

Die Stadt Fröndenberg könnte dadurch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen erlangen. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte die Gemeinde beispielsweise Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen.

Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere auch deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachbereichen bearbeitet werden. Eine nachträgliche Auswertung könnte auch vergaberechtliche Aspekte berücksichtigen. Eine derartige neutrale Bewertung der

in den Nachtragsunterlagen dokumentierten Entscheidungen unterstützt eine vergaberechtskonforme Bearbeitung der Auftragsänderungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte mit der Vergabemanagementsoftware eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Fröndenberg die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Stadt Fröndenberg liefern.

→ Die Stadt Fröndenberg führt zu den betrachteten Maßnahmen jeweils eine gut strukturierte Vergabeakte. Sie dokumentiert die Vergabeentscheidungen anhand der internen Regelungen, durch die Vergabestelle der Stadt Schwerte und deren Vergabemanagementverfahren.

→ **Feststellung**

Die Betrachtungen zweier abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Fröndenberg zeigen geringe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Fröndenberg ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Bei wenigen Teilaspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	75	E1.1	Die Stadt Fröndenberg sollte einen direkten Zugriff auf die Bieterliste in der Vergabemanagementsoftware erhalten. Änderungen, Ergänzungen, die Aufnahme neuer Bieter und die Suche nach geeigneten Bietern können somit direkt in der Software erfolgen.	77
			E1.2	Die Stadt Fröndenberg sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Schwerte erhalten. Sie erhält damit die Möglichkeit, den Vergabeworkflow digital abzubilden und so effektiver zu gestalten. Zusätzlich erhält sie Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.	78
F2	Die Stadt Fröndenberg verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.	78	E2	Die Stadt Fröndenberg sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Vergaben einrichten und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Die Einbindung der eigenen Zentralen Vergabestelle, die nicht direkt in die Vergabeverfahren eingebunden ist, kann als neutrale Stelle mit Fachwissen die Vergaben prüferisch begleiten.	80
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die gesetzlich geforderte Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention hat die Stadt Fröndenberg bereits 2003 durchgeführt. Die Umsetzung des anstehenden Hinweisgeberschutzgesetzes steht in der Stadtverwaltung in der Anfangsphase.	80	E3	Die Stadt Fröndenberg sollte dringend die sog. Schwachstellenanalyse erneut durchführen und dem aktuellen Stand anpassen. Die Beteiligung der Bediensteten an der Gefährdungsanalyse sollte durch eine Befragung zu möglichen Schwachstellen zur Korruptionsprävention erfolgen	81

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Fröndenberg nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Das Sponsoring wird ansatzweise in der Ziffer 2.5 in der DA Korruption geregelt. Weitere verbindliche Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt nicht vorgegeben.	83	E4	Die Stadt Fröndenberg sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.	84
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Stadt Fröndenberg hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine systematische und zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	87	E5.1	Die Stadt Fröndenberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleiches prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	88
			E5.2	Die Stadt Fröndenberg sollte mit der Vergabemanagementssoftware eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	89
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Betrachtungen zweier abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Fröndenberg zeigen geringe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.	89	E6.1	Die Stadt Fröndenberg sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe dokumentieren. Dazu gehört auch die Begründung für die Wahl der Vergabeart.	
			E6.2	Die Stadt Fröndenberg sollte die ex-ante- und ex-post-Information in den Vergabeakten dokumentieren.	
			E6.3	Die Stadt Fröndenberg sollte die Eignung der Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E6.4	Die Stadt Fröndenberg sollte die eingeholten Registerauskünfte in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E6.5	Die Stadt Fröndenberg sollte die Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E6.6	Das Protokoll der Abnahme, festgestellte Mängel und deren Beseitigung sollte die Stadt Fröndenberg immer in der Vergabeakte hinterlegen.	

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** 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**

Als verantwortliche Schulträgerin stützt die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Digitalisierung an ihren Schulen auf einen aktuellen Medienentwicklungsplan (MEP), der die Jahre 2020 bis 2024 umfasst. Damit nutzt die Stadt eine fundierte Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche sowie schulübergreifende Planung zur Schul-IT. Außerdem ist der Abwägungsprozess zwischen den pädagogischen Ansprüchen der Schulen und den technischen sowie finanziellen Möglichkeiten aufseiten des Schulträgers dadurch transparent. Der MEP basiert in idealer Weise auf den pädagogischen Medienkonzepten der vier Schulen. Darauf aufbauend erreichen die Ausprägungen der geprüften IT-Steuerungsprozesse in der Stadt Fröndenberg/Ruhr im interkommunalen Vergleich ein hervorragendes Niveau.

Die Ausstattungsquoten bei den IT-Endgeräten an den Grundschulen und der Gesamtschule der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigen im interkommunalen Vergleich ein eher unauffälliges Bild im moderaten Bereich. Jedoch entsprechen die Ausstattungsquoten den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Damit wurden die Vorgaben aus der Medienentwicklungsplanung durch den Schulträger nahezu vollständig umgesetzt. Das betrifft auch die Vorgaben zu den Präsentationstechniken in den Unterrichtsräumen. Hier ordnet sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr bei der Ausstattung im interkommunalen Vergleich sogar weit oben ein.

Bei der IT-Sicherheit an den Fröndenberger Schulen zeigt sich trotz eines vergleichsweise ordentlichen Gesamterfüllungsgrades Optimierungspotenzial insbesondere im konzeptionellen Bereich. Dazu ist die Einbindung aller Schulen in die IT-Sicherheitsprozesse erforderlich.

## 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 aufseiten 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.

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt im interkommunalen Vergleich bereits über sehr gute Prozessqualitäten bei der zielorientierten Steuerung ihrer Schul-IT.

*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:*

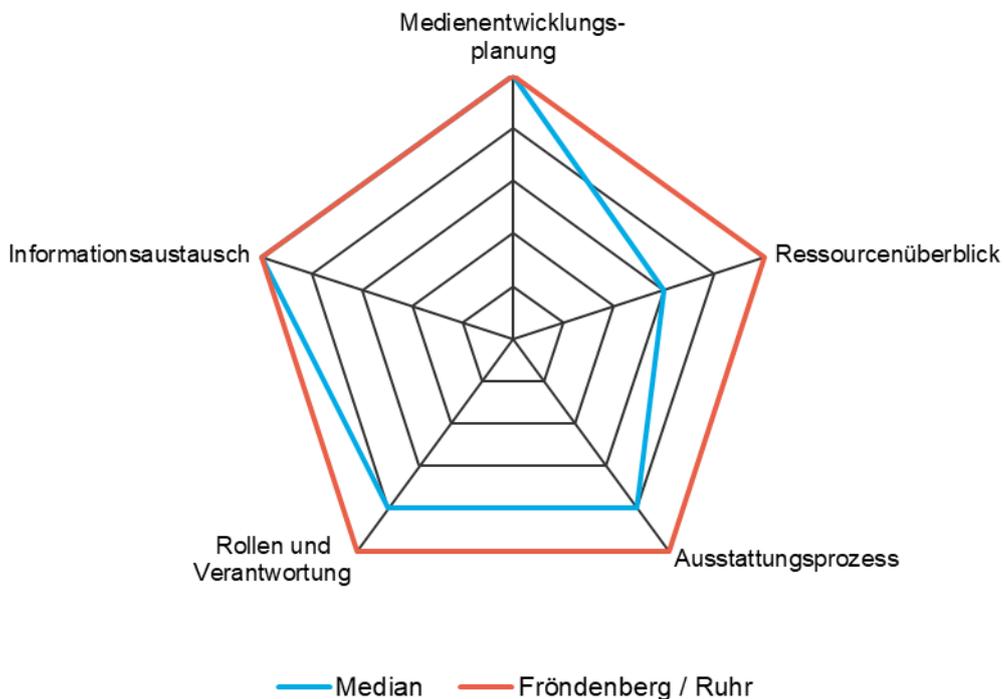
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support<sup>28</sup>, 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.*

<sup>28</sup> 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 Problembhebung

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** ist Schulträgerin von drei Grundschulen (Gemeinschaftsgrundschule, Overberg-Grundschule, Sonnenberg-Grundschule) sowie der Gesamtschule Fröndenberg. Sie betreut als Schulträgerin demnach vier Schulstandorte mit insgesamt 74 Klassen und 1.811 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2022/23.

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

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



Der Überblick über die erfüllten Anforderungen an die IT-Steuerung der drei Grundschulen und der Gesamtschule zeigt bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr durchgängig eine sehr gute Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt für die drei Grundschulen und die Gesamtschule über einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP), der den Jahreszeitraum 2020 bis 2024 abdeckt. Dieser wird durch den Schulträger bereits seit 2007 in Eigenregie fortgeschrieben. Damit zeigt die Stadt Fröndenberg/Ruhr, dass sie seit Langem über eine effiziente Steuerungsgrundlage für die Digitalisierung ihrer Schulen verfügt. Der MEP zeigt strukturiert die Anforderungen an die IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung der Schulen sowie deren Betreuung auf. Der MEP ist damit auch eine fundamentale Grundlage, um den verlässlichen Betrieb der IT-Ausstattung in den Schulen als Schulträger sicherzustellen. Auch ist wichtig festzustellen, dass

der MEP auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen aufbaut. Das entspricht genau der Vorgehensweise, wie sie die Medienberatung NRW in ihren Publikationen<sup>29</sup> empfiehlt.

Über die Kosten für die in den Schulen eingesetzten IT-Systeme besitzt die Stadt Fröndenberg/Ruhr an zentraler Stelle einen guten Überblick. Das begründet sich zum einen darin, weil sie die Hardware und IT-Infrastruktur als Schulträger selber beschafft. Zum anderen erfasst sie die Investitions- und Betriebskosten der Schul-IT in ihrem kommunalen Finanzverfahren sowie Geräteinformationen (Art und Anzahl) im Inventarisierungsprogramm und Übersichten in Tabellenform. Damit ist es der Stadt Fröndenberg/Ruhr möglich, sich sowohl ein schulspezifisches als auch schulübergreifendes Bild über ihre IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten zu machen. So kann die Stadt ihre interne Steuerung mit steuerungsrelevanten Daten und Informationen zweckmäßig unterstützen und bildet diese auch im Haushaltsplan mit ab.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr favorisiert einen zentralisierten Beschaffungsprozess für die Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik. Dazu hat sie den Ablauf zur Ausstattung ihrer Schulen mit IT von der Bedarfsfeststellung bis zur Bereitstellung und Inbetriebnahme verbindlich im MEP geregelt. Außerdem enthält der MEP Standards zur Qualität und Quantität der IT-Ausstattung, welche bei den Beschaffungen stets berücksichtigt werden. So wird in Fröndenberg/Ruhr jeder Bedarf einer Schule durch den Bereich „Zentrale Dienste“ im Fachbereich 1 geprüft, mit dem Soll abgeglichen und zwecks Wahrung einheitlicher Standards zentral abgearbeitet.

Der MEP der Stadt Fröndenberg/Ruhr enthält als weiteres zentrales Thema den IT-Support. Dort wird die Aufgabenverteilung beim First- und Second-Level-Support genau beschrieben. Diese basiert auf der „Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen<sup>30</sup>“. Den First-Level-Support übernehmen die mit IT-Aufgaben beauftragten Lehrkräfte (Medienbeauftragte) der Schulen. Diese übernehmen die einfache technische Unterstützung. Der Second-Level-Support umfasst dann die darüberhinausgehenden Arbeiten und wird vom Schulträger übernommen. Die Aufgabenverteilung im MEP beinhaltet eine klare Abgrenzung zwischen beiden Akteuren. Das schafft eine gute Voraussetzung, um den Aufwand beim Support für alle Beteiligten in einem angemessenen wirtschaftlichen und zeitlichen Umfang zu halten.

Die Medienentwicklung für die Schulen ist ein komplexes Thema mit langfristigem Planungshorizont und bindet in der Umsetzung erhebliche Ressourcen des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten sehr wichtig, auch wenn die inneren und äußeren Schulangelegenheiten rechtlich getrennt voneinander zu betrachten sind. Zu diesem Zweck gibt es zum einen in der Stadt Fröndenberg/Ruhr eine Arbeitsgruppe „Team Medienentwicklungsplan“. In dieses Team sind sowohl Vertreter der Verwaltungsleitung, Vertreter des Fachbereiches 1 sowie die IT-Leitung eingebunden. Dieses Team kommt für die Fortschreibung des MEP zusammen. Zum anderen stellt die Stadt Fröndenberg sicher, dass regelmäßige Gespräche mit den Schulleitungen stattfinden. Da-

<sup>29</sup> [www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung](http://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung)

<sup>30</sup> <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung/Lern-IT/Supportregelung/>

mit wird ein systematischer Informationsaustausch zwischen den Beteiligten, auch unter Einbindung weiterer Funktionsbereiche wie beispielsweise dem Bauservice, je nach Erfordernis gewährleistet.

### 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 Fröndenberg/Ruhr hat die geplanten Digitalisierungsmaßnahmen an ihren Schulen weitestgehend umgesetzt. Sie erfüllt damit effizient die pädagogischen Anforderungen der Schulen an eine gut funktionierende IT-Ausstattung, die auch technisch gut für die Zukunft gerüstet ist.

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

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

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** ist dabei, die aus dem MEP und dessen strategischen Vorgaben sowie aus den „technisch-pädagogischen-Einsatzkonzepten“ (TPEK)<sup>31</sup> resultierenden Ausstattungsplanungen bis 2024 konsequent umzusetzen. Damit treibt sie die quantitative und qualitative IT-Ausstattung ihrer Schulen seit 2020 verstärkt voran. Dabei konnte die Stadt Fröndenberg/Ruhr auch auf finanzielle Drittmittel in Höhe von rund 645.000 Euro aus dem Förderprogramm „DigitalPakt Schule“ sowie dessen Zusatzprogramme zurückgreifen. Dadurch wird die IT-Ausstattung an den Schulen in effizienter Weise durch den Schulträger an die pädagogischen Erfordernisse der Schulen angepasst.

<sup>31</sup> Mit dem Förderantrag zum DigitalPakt Schule muss ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept (TPEK) vorgelegt werden

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Stadt Fröndenberg/Ruhr den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte Bereich hinein. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt aktuell an den drei Grundschulen und der Gesamtschule über Glasfaseranschlüsse. Diese weisen einen 1 GBit/s Anschluss auf. Flächendeckend ist der Internetzugriff über LAN und WLAN an allen Schulen eingerichtet. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt damit über sehr leistungsfähige Breitbandanschlüsse und über eine moderne Netzwerkinfrastruktur in den Schulen. Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen in ein Verwaltungs- und ein Schulnetz getrennt wird. Bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr erfolgt die Trennung in der Gesamtschule logisch über virtuelle Netzwerke (VLAN). In den Grundschulen sind die Netzwerke noch nicht voneinander getrennt. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit Blick auf die Vorgaben des Datenschutzes und zum Eigenschutz hier Abhilfe schaffen. Laut der Medienberatung NRW reicht es aus, eine sichere logische Trennung des Verwaltungs- und Schulnetzes über Netzwerkkomponenten und Anmeldeprozeduren herzustellen<sup>32</sup>.

In den Grundschulen und der weiterführenden Schule der Stadt Fröndenberg/Ruhr stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2022/23 wie folgt dar<sup>33</sup>:

#### IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

<sup>32</sup> Lernförderliche IT-Ausstattung für Schulen Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen in NRW, Medienberatung NRW Münster / Düsseldorf, 1. Auflage 2017

<sup>33</sup> Die Auswertungen sind schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden).



Mit ihrem Wert erzielt die Stadt Fröndenberg/Ruhr bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken an den drei Grundschulen eingesetzt wird, bereits eine ordentliche Ausstattungsquote. Lediglich die Hälfte der Vergleichskommunen setzen zum Prüfungszeitpunkt mehr IT-Endgeräte für die SuS ein. Damit steht rechnerisch etwas mehr als jedem zweiten SuS an den Grundschulen ein IT-Endgerät zur Verfügung. Die Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten variiert an den Grundschulen. Sie schwankt zwischen 0,45 an der Gemeinschaftsgrundschule, 0,69 an der Overberg-Grundschule und 0,76 an der Sonnenberg-Grundschule. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der Grundschule haben die 385 Tablets. Des Weiteren gibt es 18 Laptops. Ziel der Stadt Fröndenberg ist es laut MEP jede Jahrgangsstufe mit einem festen Satz an Tablets bis 2024 auszustatten. Die Zielvorgaben aus dem MEP hat sie bereits weitestgehend erreicht.

An der Gesamtschule ergibt sich folgende Situation:

#### IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



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



Mit dem erzielten Kennzahlenwert erreicht die Stadt Fröndenberg/Ruhr mit der Anzahl der IT-Endgeräte je SuS ein ähnliches Niveau wie die Grundschulen. Etwas mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen stellen den SuS an den weiterführenden Schulen weniger IT-Endgeräte zur Verfügung. Im Ergebnis sind an der Gesamtschule in der Stadt Fröndenberg/Ruhr mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen mit IT-Endgeräten ausgestattet. Dazu hat die Stadt Fröndenberg/Ruhr an der Gesamtschule noch 31 klassische PCs in Computerräumen im Einsatz. Insgesamt stellt der Bestand von 614 Tablets den größten Anteil bei den IT-Endgeräten. Laptops sind nur äußerst wenige im Einsatz. Auch hier sind die Zielvorgaben aus dem MEP weitestgehend erreicht.

Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

### Präsentationstechniken je Unterrichtsraum in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Fröndenberg/Ruhr	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,90	0,00	0,00	0,11	0,82	1,22	21
Beamer	0,00	0,00	0,07	0,15	0,89	1,13	21
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	1,05	21
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,03	0,59	1,14	21

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume in den Grundschulen mit Präsentationsgeräten positioniert sich die Stadt Fröndenberg im interkommunalen Vergleich auf einem sehr hohen Niveau. Dabei setzen Schulträger und Schulen voll auf den Einsatz von interaktiven Tafeln, die über Tablets bedient werden. Die Ausstattung der Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ist zum Prüfungszeitpunkt nahezu flächendeckend und damit konzeptionell laut den pädagogischen Medienkonzepten dem MEP und TPEK bereits umgesetzt.

Bei den Präsentationstechniken in den Klassen sieht es an der Gesamtschule im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

### Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Fröndenberg/Ruhr	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	1,00	0,00	0,01	0,18	0,53	1,03	18
Beamer	0,00	0,00	0,18	0,59	0,79	1,04	18
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,20	0,72	18
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,09	0,54	0,95	18

Auch bei der Gesamtschule positioniert sich die Stadt Fröndenberg/Ruhr bei der Ausstattung mit Präsentationstechnik mit an vorderster Stelle. Dabei legt der Schulträger und die Gesamtschule auch hier eindeutig den Fokus auf die interaktiven Tafeln. Angesteuert werden diese über Tablets. Damit zählt die Gesamtschule zu den weiterführenden Schulen, die ihre Klassen bereits flächendeckend mit modernster Präsentationstechnik ausgestattet hat. Insoweit wurden auch an der Gesamtschule die Planungen aus dem MEP, dem pädagogischen Medienkonzept und aus dem TPEK durch die Stadt Fröndenberg/Ruhr bereits umgesetzt.

Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich überwiegend eingesetzten IT-Endgeräte an den drei Grundschulen und der Gesamtschule liegen der Stadt Fröndenberg/Ruhr bei einem bis vier Jahren. Laut MEP beträgt der Abschreibungs- und Nutzungszeitraum für die Hardware fünf Jahre. Die Aufwendungen für den Geräte austausch (Reinvestitionen) sind in den Planungskosten des MEP bis 2024 bereits berücksichtigt. Dabei handelt es sich um die IT-Endgeräte, die im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ beschafft worden sind. Ältere IT-Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es an den Schulen in Fröndenberg/Ruhr nicht.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr beziffert die Stellenanteile für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT mit 1,0 Vollzeit-Stellen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt aktuell durch das Sachgebiet zentrale Dienste, welches dem Fachbereich 1 der Stadt Fröndenberg/Ruhr zugeordnet ist. Einen ersten Hinweis über die Angemessenheit des Personalressourceneinsatzes ermittelt die gpaNRW über die Kennzahl „Betreuungsquote Endgeräte je IT-Vollzeit-Stelle“. Demnach betreut rechnerisch eine Schul-IT-Vollzeit-Stelle in Fröndenberg/Ruhr 1.079 IT-Endgeräte. Der Median der Vergleichskommunen, die die Schul-IT autark wie Fröndenberg/Ruhr betreuen, liegt bei 924 IT-Endgeräten. Lediglich die Hälfte der Vergleichskommunen setzen mehr Personal für die Schul-IT ein. Diese erste Einordnung lässt den Schluss zu, dass der Personaleinsatz für die Schul-IT in Fröndenberg/Ruhr gegenwärtig nicht zu knapp kalkuliert ist. Hinweise auf Probleme hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Personalressourcen bei IT an Schulen gab es laut Fachamt zum Prüfungszeitpunkt nicht.

### 3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>34</sup>-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

<sup>34</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigen sich insgesamt auf einem ordentlichen Niveau. Je nach Schule zeigt sich aber bei allen geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger großer Handlungsbedarf.

*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 potenzielle 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 Fröndenberg/Ruhr** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen

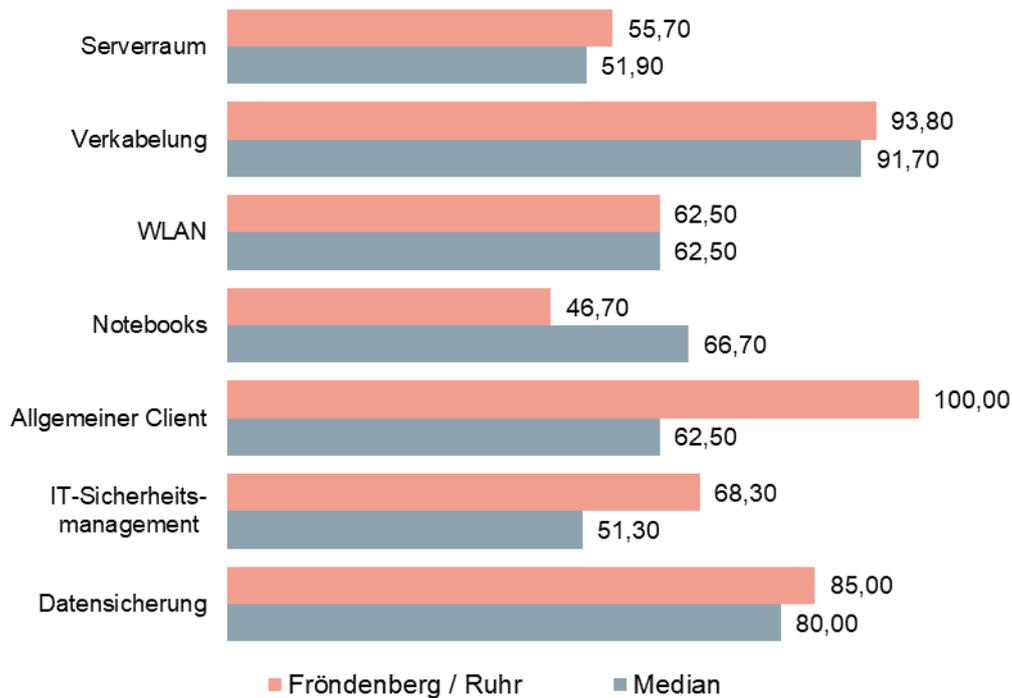
**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023**



Die Stadt Fröndenberg/Ruhr erzielt zum Prüfungszeitpunkt den zweithöchsten Gesamterfüllungsgrad. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Fröndenberg/Ruhr liegt mit 71,9 Prozent deutlich darüber. Jedoch erreicht die Stadt mit dem kumulierten Gesamterfüllungsgrad den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 100 Prozent noch nicht.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Fröndenberg/Ruhr wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die in der Grafik dargestellten kumulierten Werte unterscheiden sich je nach Schulstandort ein wenig. Auch wenn einige geprüfte Sicherheitsaspekte bereits gut bewertet wurden, finden sich bei der Mehrzahl der geprüften Bereiche Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren. Daher sollten die bisher noch nicht erfüllten Prüfkriterien zeitnah bearbeitet werden. An welchen Stellen noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen, wurde bereits mit den Verantwortlichen besprochen. Die detaillierten Ergebnisse zur IT-Sicherheit haben wir der Stadt Fröndenberg/Ruhr zur Verfügung gestellt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Fröndenberg/Ruhr zeigen sich insgesamt auf einem ordentlichen Niveau. Je nach Schule zeigt sich aber bei allen geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger großer Handlungsbedarf.	102	E1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	103

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg/Ruhr 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**

Von den 26 durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen aus dem Zeitraum 2019 bis 2022 entfiel die Hälfte auf Insassen des Justizvollzugskrankenhauses NRW bzw. der angeschlossenen Pflegeeinrichtung. Bei der Abwicklung dieser Fälle bemerkt die Stadt Fröndenberg/Ruhr vermehrt schwierige verwandtschaftliche Verhältnisse. Angehörige haben z.B. aufgrund der Inhaftierung seit Jahren keinen Kontakt mehr und verweigern daraufhin die Kostenübernahme. In diesen Fällen prüft die Verwaltung in einem späteren Kostenerstattungsverfahren, ob die Übernahme der Bestattungskosten aufgrund unbilliger Härte abgelehnt werden kann.

Verbindliche Verfahrensstandards und Arbeitsschritte hat die Stadt in Form eines Ablaufplans festgelegt. Diese Auflistung sollte um weitere wichtige Schritte ergänzt und ständig aktualisiert werden.

Die ständige Handlungsfähigkeit außerhalb der Arbeitszeiten stellt die Stadt Fröndenberg/Ruhr durch die Rufbereitschaft des Ordnungsamtes sicher. Bei der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen hält die Stadt Fröndenberg/Ruhr die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz ein. Sie stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindestfristen gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Fröndenberg/Ruhr rechtmäßig.

Alle ordnungsbehördlichen Bestattungen werden als Urnenbestattung auf einem Friedhof in Hamm durchgeführt. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat hier die Möglichkeit, die Beisetzung sehr kostengünstig durchzuführen. Die Aufwendungen je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegen mit 1.607 Euro deutlich unter dem Median.

Ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen macht die Stadt Fröndenberg/Ruhr konsequent geltend. Sie erhebt eine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Trotz der sehr günstigen Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen verzeichnet die Stadt Fröndenberg/Ruhr einen Fehlbetrag, der über dem Median liegt. Steuerbare Ansatzpunkte, diesen Fehlbetrag zu senken, sieht die gpaNRW jedoch nicht.

## 4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tieferegehende 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 Fröndenberg/Ruhr 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:

Im Stadtgebiet der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** befindet sich mit dem Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen ein Krankenhaus, das ausschließlich die ärztliche Versorgung von Strafgefangenen sicherstellt. Es ist das einzige Justizvollzugskrankenhaus des Landes NRW. Weitere Krankenhäuser sind im Stadtgebiet Fröndenberg/Ruhr nicht vorhanden.

Im Stadtgebiet befinden sich neben der im Justizvollzugskrankenhaus angegliederten Pflegeabteilung weitere zehn Pflegeeinrichtungen. Die Zahl der Plätze wird als ausreichend erachtet. Im betrachteten Zeitraum ist eine Pflegeeinrichtung geschlossen worden, Auswirkungen auf die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen konnten nicht festgestellt werden. Hospize gibt es im Stadtgebiet nicht.

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.

Mit dem Justizvollzugskrankenhaus NRW verfügt die Stadt über eine kommunale Besonderheit. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 hat die Stadt Fröndenberg/Ruhr 26 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Hiervon entfiel die Hälfte der Fälle auf Insassen des Justizvollzugskrankenhauses bzw. dessen Pflegeabteilung.

Bei diesem Personenkreis haben die Mitarbeitenden der Justizvollzugsanstalt in der Regel Kenntnis über die Hinterbliebenen sowie eventuell vorhandenes Vermögen. Auch sind die Wünsche des Verstorbenen hinsichtlich der Beisetzung bekannt, sofern diese bestanden haben.

Häufig lehnen die zur Bestattung Verpflichteten die Übernahme der Bestattungskosten mit Hinweis auf unbillige Härte ab. Sie machen geltend, dass die von den Verstorbenen begangenen Straftaten und der damit einhergehende Kontaktabbruch zu einer Befreiung von der Bestattungsverpflichtung führe. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr prüft diese Fälle und verzichtet auf die Kostenerstattung nur, sofern die bzw. der Verstorbene schwere Straftaten zu Lasten des Bestattungspflichtigen begangen hat. Sie handelt damit in diesen Fällen entsprechend der geltenden Rechtsprechung. Klageverfahren sind diesbezüglich nicht anhängig.

#### **Sterbefälle Fröndenberg/Ruhr 2019 bis 2022**

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Sterbefälle nach IT.NRW	286	286	318	335

Die Zahl der Sterbefälle steigt im Betrachtungszeitraum an. Die steigende Zahl der Sterbefälle kann dazu führen, dass auch mehr ordnungsbehördliche Bestattungen abzuwickeln sind. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verzeichnet im Vergleichsjahr 2022 mit 335 Verstorbenen die höchste Zahl an Sterbefällen im Vergleichsring der 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen ab 18.000 Einwohner.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Stadt Fröndenberg/Ruhr 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	6	8	5	12
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	1	0	4
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	6	7	5	8

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes ordnungsbehördliche Bestattungsfälle abgewickelt. Im Vergleichsjahr 2022 verzeichnet die Stadt Fröndenberg/Ruhr die höchste Zahl an durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen der Zeitreihe.

In einigen Fällen ist es 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 aber auch die ordnungsbehördliche Bestattung durchführen müssen, da vorrangig Verpflichtete nicht oder nicht rechtzeitig ermittelt werden konnten bzw. sich weigerten, die Bestattung durchzuführen.

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

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Stadt Fröndenberg/Ruhr mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,89	3,37	2,43	3,91

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 2022

Fröndenberg/Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,91	0,00	1,00	1,55	2,83	8,29	23

Die Spannweite der durchgeführten Bestattungsfälle bezogen auf die Zahl der Einwohner ist hoch. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr führt deutlich mehr ordnungsbehördliche Bestattungen durch 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 Fröndenberg/Ruhr 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 **Stadt Fröndenberg/Ruhr** stellt durch eine Rufbereitschaft des Ordnungsamtes sicher, dass auch am Wochenende, an Feiertagen sowie nach Dienstschluss eine durchgehende Erreichbarkeit gegeben ist. Die Rufbereitschaft erhält alle notwendigen Informationen, die für die Entscheidungen im Falle einer möglichen ordnungsbehördlichen Bestattung erforderlich sind wie z. B. welches Bestattungsunternehmen zu informieren ist.

Von 31 ordnungsbehördlichen Bestattungen, die im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 gemeldet wurden, sind nur fünf Sterbefälle in der Wohnung eingetreten. In den meisten Fällen trat der Tod im Justizvollzugskrankenhaus bzw. einer Pflegeeinrichtung ein. 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. Zudem erfolgt eine Mitteilung an das Ordnungsamt, wenn Angehörige des bzw. der Verstorbenen gegenüber der Einrichtung die Bestattung ablehnen.

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. Auch die sechswöchige Frist zur Beisetzung der Totenasche ab dem Zeitpunkt der Einäscherung wird eingehalten.

#### 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nutzt die zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um im Fall einer anstehenden ordnungsbehördlichen Bestattung Personen zu ermitteln, die vorrangig zur Bestattung verpflichtet ist.

*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 Fröndenberg/Ruhr** nimmt die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Ordnungsamt wahr. Im gleichen Fachbereich 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 Fröndenberg/Ruhr 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 Fröndenberg/Ruhr auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme.

Sofern die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, erfolgt in der Regel keine Begehung des Wohnraumes. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr erkundigt sich bei Nachbarn und weiteren Kontaktpersonen, ob Haustiere in der Wohnung vorhanden sind. Diese werden aus dem Haushalt genommen und untergebracht.

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. Eine elektronische Akte wird in der Stadt Fröndenberg/Ruhr nicht geführt.

Die bestattungspflichtigen Angehörigen werden schriftlich über ihre Bestattungspflicht informiert. Mit diesem Anschreiben erfolgen neben der Mitteilung über den Todesfall auch die Aufklärung über die Bestattungspflicht und der Hinweis auf die Möglichkeit der Antragstellung gemäß § 74 SGB XII. Die Bestattungspflichtigen werden gebeten, sich unter den angegebenen Kontaktdaten mit der Stadt in Verbindung zu setzen. Sofern zur Bestattung Verpflichtete nach erfolgter Beisetzung noch ermittelt werden können, werden diese über den Sterbefall informiert und über die Kostenerstattungspflicht aufgeklärt.

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 Fröndenberg/Ruhr diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 2.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“).

#### 4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr wählt für ordnungsbehördliche Bestattungen die halbanonyme Urnenbeisetzung in einer Nachbarkommune. Nur wenn der Wunsch nach einer anderen Bestattungsart schriftlich niedergelegt wurde, kommt sie diesem Wunsch bei wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nach.

*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 Fröndenberg/Ruhr** wählt in der Regel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsart. Die Bestattungen erfolgen auf dem evangelischen Friedhof Hamm-Drechen. Dort werden die Urnen in halbanonymer Form auf einem Rasenreihengrab beigesetzt. Die Namen der Verstorbenen werden auf einer Stele eingraviert.

Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes im Justizvollzugskrankenhaus oder einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung häufig bei der Heimleitung bekannt oder bei einer eingesetzten Betreuungsperson hinterlegt. Sofern ein abweichender Bestattungswunsch in schriftlicher Form vorliegt und die Kosten der Bestattung aus dem Nachlass oder von Dritten z. B. einem Vorsorgevertrag oder ähnlichem getragen wird, kommt die Stadt diesem Wunsch nach.

Somit trifft die Stadt Fröndenberg/Ruhr 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.

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr führt ordnungsbehördliche Bestattungen im zweigeteilten Verfahren durch. Nach der Einäscherung nutzt sie die sechswöchige Frist bis zur Beisetzung, um zur Bestattung verpflichtete Dritte zu ermitteln und ihnen die Durchführung der Bestattung aufzuerlegen.

*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 unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung nicht vornehmen, veranlasst die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** im ersten Schritt nur die Einäscherung des Leichnams und die

Aufnahme der Asche in eine Urne. Die Urne verbleibt während des Verfahrens bis zur 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.

Bis zum Ablauf der Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung nach § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW unternimmt die Stadt Fröndenberg/Ruhr weitere Versuche, bestattungspflichtige Angehörige zur Durchführung der Bestattung zu bewegen. Die zur Bestattung Verpflichteten werden schriftlich per rechtsmittelfähigem Bescheid aufgefordert, dieser Pflicht nachzukommen. Dabei wird auch die Ersatzvornahme angedroht. Sofern die bestattungspflichtigen Angehörigen ihrer Verpflichtung zur Urnenbeisetzung nicht innerhalb der Sechs-Wochen-Frist nachkommen, setzt die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Durchführung der Ersatzvornahme mit Anordnung der sofortigen Vollziehung fest.

Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Sie meldet ihren Kostenerstattungsanspruch beim Nachlassgericht an und 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 Fröndenberg/Ruhr** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend. Dabei lässt sie sich alle Aufwendungen im Zusammenhang mit der durchgeführten Bestattung erstatten.

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

Zur Deckung der Verwaltungskosten kann bei einer Ersatzvornahme eine Gebühr erhoben werden. Die Gebühr kann ausschließlich von den bestattungspflichtigen Dritten angefordert werden. Die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für ordnungsbehördliche Bestattungen, die nicht als Ersatzvornahme durchgeführt wurden, ist unzulässig.

Der Verwaltungsgebührenrahmen sieht für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr bemisst die Verwaltungsgebühr entsprechend dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Klageverfahren gegen die festgesetzten Gebühren verzeichnete die Stadt bisher nicht.

## 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.

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt über einen schriftlich festgelegten Ablaufplan, der wesentliche Verfahrensschritte und –standards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen beinhaltet.

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

Die Stadt dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Die Dokumentation erfolgt in Papierform, eine elektronische Akte wird nicht geführt. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermitteln konnte.

Zudem besteht ein Ablaufplan, der die wichtigsten Hinweise und Arbeitsschritte aufführt, die bei der Meldung eines Todesfalls bzw. bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung zu beachten sind. In diesem Ablaufplan sind Recherchen in sozialen Medien nicht enthalten. In der Checkliste sollten auch alle Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben einer Checkliste mit 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.

Diese Inhalte hält die gpaNRW für geeignet, weitere Informationen zur Ermittlung von Angehörigen zu erhalten. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr kann ihren Ablaufplan zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen um diese um alle weiteren erforderlich erscheinenden Schritte erweitern und somit das Wissensmanagement sicherstellen.

Die handelnden Personen nehmen regelmäßig an Seminaren zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) teil. Die Seminarunterlagen dienen der Orientierung für die Abwicklung künftiger Fälle.

## 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 Fröndenberg/Ruhr hat mit der halbanonymen Urnenbeisetzung die günstigste Bestattungsart gewählt. Sie nimmt eigene Mittel der Verstorbenen in Anspruch und setzt Kostenerstattungsansprüche konsequent durch.

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

### 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

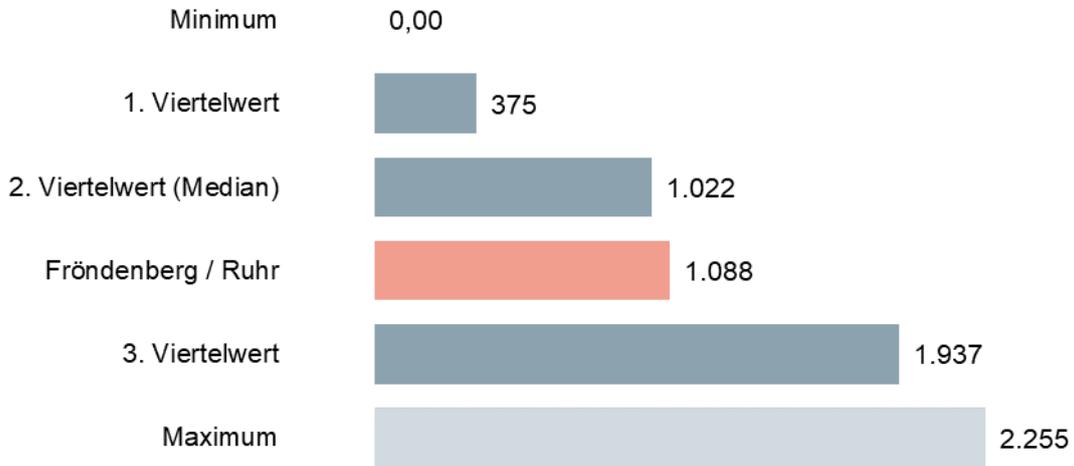
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Fröndenberg/Ruhr in Euro 2019 bis 2022

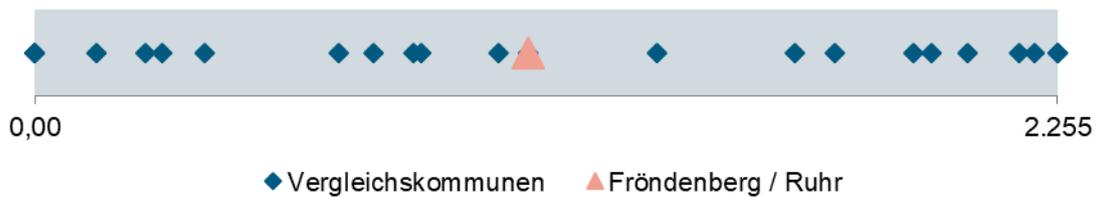
Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	540	351	1.220	1.088

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** verzeichnet in allen Jahren der Zeitreihe einen Fehlbetrag für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dieser liegt in den Jahren 2021 und 2022 deutlich über dem Niveau der Vorjahre. Ursächlich hierfür ist, dass noch nicht alle Forderungen im Zusammenhang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen von den zur Kostenerstattung Verpflichteten vereinnahmt werden konnten. Sofern die noch offenen Forderungen beglichen werden, sinkt der Fehlbetrag für das Jahr 2021 auf 568 Euro je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Für das Jahr 2022 errechnet sich bei Vereinnahmung aller Forderungen ein Fehlbetrag von nur noch 369 Euro je Fall.

**Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022**



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Fröndenberg/Ruhr achtet bei ihrer Vorgehensweise konsequent darauf, die günstigste Bestattungsart zu wählen. Zudem setzt sie Kostenerstattungsansprüche gegen Dritte konsequent um und vollstreckt offene Forderungen. Handlungsmöglichkeiten, den Fehlbetrag weiter zu senken, konnten im Rahmen dieser Prüfung durch die gpaNRW nicht erkannt werden.

**4.6.2    Aufwendungen**

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

**Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Fröndenberg/Ruhr in Euro 2019 bis 2022**

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Anzahl ordnungsbehördlicher Bestattungen mit durchgeführter Bestattung	6	7	5	8
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	9.150	10.675	8.554	12.858

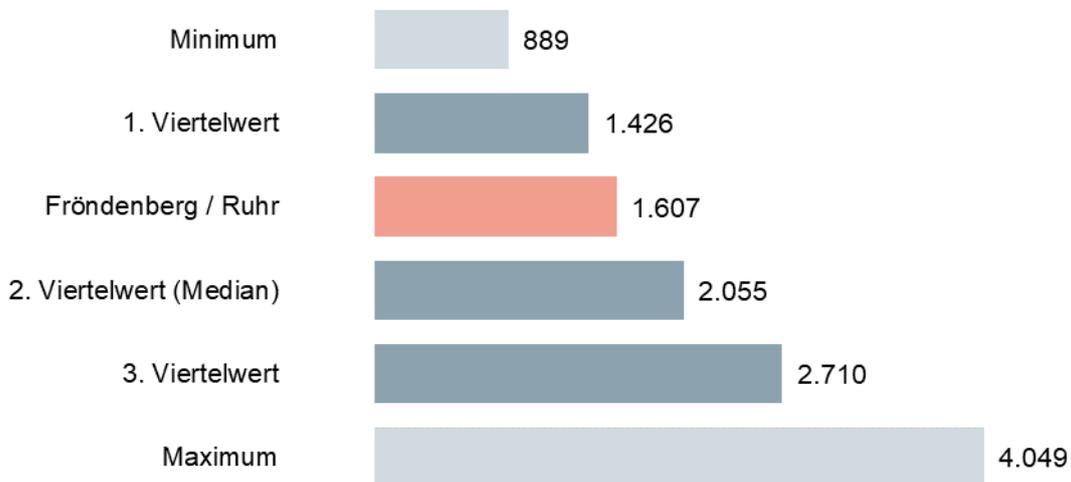
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.525	1.525	1.711	1.607

Aufgrund der unterschiedlichen Zahl der durchgeführten Bestattungen schwanken auch die Gesamtaufwendungen. Die Aufwendungen je Fall bleiben relativ konstant.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe übernimmt der Kreis Bestattungskosten im Rahmen von § 74 SGB XII. Der Kreis Unna hat mit dem Kreisverband im Bestatterverband NRW e. V. die Höhe angemessener Bestattungskosten vereinbart. Die Höhe dieser Kosten wurde ab dem Jahr 2021 angepasst. Diese Anpassung führt zu einer Erhöhung auch der für ordnungsbehördliche Bestattungen geltend gemachten Kosten. Zudem musste die Stadt Fröndenberg/Ruhr im Jahr 2021 einen Fall abwickeln, der aufgrund individueller Besonderheiten höhere, nicht vermeidbare Kosten verursacht hat. Aus diesem Grund verzeichnet sie im Jahr 2021 die höchsten Aufwendungen je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung. Ab dem Jahr 2022 ist die Erhöhung der Aufwendungen im Vergleich zu den Jahren 2019 und 2020 im Wesentlichen auf die Neuregelung der Bestattungskosten zurückzuführen.

Im Stadtgebiet Fröndenberg/Ruhr sind vier Bestattungshäuser ansässig, die im jährlichen Wechsel mit der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt werden. Wie bereits im Kapitel 4.4.3. ausgeführt nutzt die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Feuerbestattung grundsätzlich als wirtschaftlichste Bestattungsform.

#### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegen in der Stadt Fröndenberg/Ruhr deutlich unterhalb des Median. Dies ist auch Folge der günstigen Bestattung als halbanonyme Urnenbeisetzung auf dem Friedhof in Hamm.

#### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

- Für die Jahre 2021 und 2022 sind noch nicht alle Kostenerstattungsansprüche der Stadt Fröndenberg/Ruhr durchgesetzt worden. Die Kostenerstattung je Fall liegt ist daher niedrig.

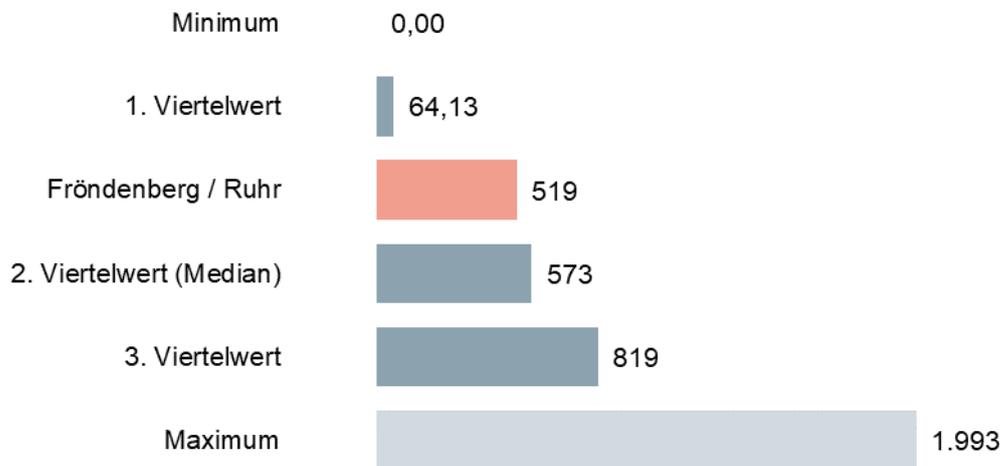
#### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Fröndenberg/Ruhr 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	5.910	8.216	2.455	4.152
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	6	7	5	8
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	985	1.174	491	519

Die Höhe der Kostenerstattung je Fall durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung entwickelt sich deutlich unterschiedlich. Für das Jahr 2021 verzeichnet die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** mit 491 Euro die niedrigste Kostenerstattung je Fall des Vergleichszeitraums. Für dieses Jahr ist noch ein offenstehender Betrag in Höhe von 3.261 Euro für fünf Bestattungen in der Vollstreckung. Sofern dieser Betrag durchgesetzt werden kann, steigt die Kostenerstattung auf 5.716 Euro bzw. 1.143 Euro je Fall.

Für das Jahr 2022 liegt die vereinnahmte Kostenerstattung ebenfalls auf niedrigem Niveau. Der noch offenstehende Betrag für das Vergleichsjahr beläuft sich auf 5.757 Euro für acht Bestattungen. Für den Fall der Beitreibung steigt die Kostenerstattung je Fall auf 1.239 Euro.

### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunale Vergleich erreicht die Stadt Fröndenberg/Ruhr einen Wert knapp unterhalb des Median. Die Vollstreckung der noch offenen Forderungen kann zu einer deutlich günstigeren Positionierung führen.

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Fröndenberg/Ruhr 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 Fröndenberg/Ruhr unterhält zwei kommunale Friedhöfe mit einer Gesamtgröße von rund 67.000 Quadratmetern. Konfessionelle Träger betreiben fünf zum Teil deutlich kleinere Friedhöfe im Stadtgebiet. Der Anteil der Bestattungen auf einem der kommunalen Friedhöfe ist in der Vergangenheit gesunken und liegt aktuell bei 40 Prozent. Die Stadt wirkt dieser Entwicklung durch das Angebot neuer Grabarten wie dem Friedhain entgegen.

Im Vergleichsjahr 2022 erreicht die Stadt Fröndenberg/Ruhr im Bereich Friedhofswesen eine nahezu vollständige Kostendeckung. Sie liegt damit über dem Kostendeckungsgrad, den 75 Prozent der Kommunen erreichen. Bezogen auf die Trauerhallen liegt der Kostendeckungsgrad mit 90 Prozent ebenfalls deutlich über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen.

Durch die jährliche Kalkulation der Friedhofsgebühren werden hohe Gebührensteigerungen vermieden. Bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt die grabspezifischen Vorteile über Äquivalenzziffern. In die jährliche Nachkalkulation fließen nur Überdeckungen in die Kalkulation künftiger Jahre ein. Unterdeckungen werden durch den allgemeinen Haushalt getragen.

In der Friedhofssoftware sind bereits die Daten des neuen Friedhofs digital erfasst. Nach Erfassung der Daten des alten Friedhofs wird durch die Verknüpfung mit dem Geoinformationssystem eine Steuerung auf der Basis aller relevanten Daten möglich sein. Die Möglichkeit sollte die Stadt nutzen und alle maßgeblichen Daten in die Friedhofsplanungen einbeziehen. Sie kann mit diesen Daten Entscheidungen zu Konzepten und Maßnahmen stützen.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat keine Zielvorgaben im Friedhofswesen festgeschrieben. Es erfolgt keine Steuerung des Bereiches über Kennzahlen. Ein Berichtswesen besteht noch nicht.

### 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 im unmittelbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Frönden- berg/Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2	1	2	4	6	22	19
Kommunale Friedhofs- fläche in qm	67.019	20.106	58.861	66.634	86.672	120.201	20
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	40,30	14,88	52,53	73,25	77,99	107	19
Bestattungen auf kom- munalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsflä- che	2,01	1,20	1,85	2,44	2,98	3,74	19
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	80,09	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grün- fläche je Einwohner in qm	2.203	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Ein- wohner in qm	3,28	1,01	2,62	3,30	4,55	6,07	20
Trauerhallen	1	1	1	4	5	17	18

Beide Friedhöfe der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** liegen zentral im Stadtgebiet. Sie sind durch den öffentlichen Personennahverkehr gut erreichbar und bieten ausreichend Parkplätze. Der neue Friedhof ist etwa doppelt so groß wie der alte Friedhof. Durch die fünf konfessionellen Friedhöfe ist die Stadt Fröndenberg/Ruhr einer deutlichen Konkurrenzsituation ausgesetzt. Nur rund 40 Prozent der Verstorbenen werden auf einem der kommunalen Friedhöfe beigesetzt. Damit werden auf den kommunalen Friedhöfen anteilig weniger Bestattungen durchgeführt als in den meisten Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum seit dem Jahr 2000 schwankt dieser Wert zwischen 33 und 50 Prozent.

Die Stadt Fröndenberg betreibt auf dem neuen Friedhof eine Trauerhalle, die auch für Abschiedsfeiern mit einer größeren Trauergemeinde geeignet ist. Die Trauerhalle ist insgesamt gut ausgestattet und verfügt auch über Kühlzellen.

Die gpaNRW hat beide 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

- Die Aufgaben im Friedhofswesen sind in der Stadt Fröndenberg/Ruhr zwischen allen Beteiligten klar abgegrenzt. Die Schnittstellen und Zuständigkeiten sind klar geregelt.

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

Der Fachbereich III, Fachdienst Friedhofsverwaltung der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** nimmt alle fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Friedhofswesen wahr. Dazu zählt das operative Geschäft wie die satzungsmäßige Umsetzung der Regelungen, Beratung von Hinterbliebenen sowie die Überwachung der Nutzungsrechte. Der Fachbereich Friedhofsverwaltung nimmt ebenfalls strategische Aufgaben wie die Planung und Entscheidungsvorbereitung von künftigen Ausrichtungen, Umstrukturierungen und Baumaßnahmen wahr. Auch die Budgetverantwortung einschließlich der Gebührenkalkulation obliegt dem Fachdienst Friedhofswesen.

Die Friedhofspflege der Grün- und Wegeflächen sowie der Aushub von Gräbern erfolgt in Absprache mit den Stadtwerken Fröndenberg Wickede GmbH. Die bauliche Unterhaltung der Gebäude übernimmt der ebenfalls im Fachbereich III angesiedelte Hochbau.

Die Absprache mit dem Bereich Hochbau erfolgt regelmäßig über kurze Wege. Mit den Stadtwerken Fröndenberg Wickede GmbH erfolgt die Absprache bedarfsgerecht, jedoch mindestens einmal jährlich. Grundsätzliche Entscheidungen über die Ausrichtung im Friedhofswesen hat der Fachbereich Friedhofswesen in der Vergangenheit für die Friedhofskommission vorbereitet. Dieses Gremium besteht aus jeweils einem Vertreter jeder Fraktion und Vertretern aus den Fachbereichen der Verwaltung. Die Friedhofskommission hat letztmalig im Jahr 2019 getagt und kann im Bedarfsfall neu gebildet werden.

Nach Einschätzung der Stadt Fröndenberg/Ruhr bestehen aufgrund der klaren Aufgabenverteilung und der kurzen Wege keine Informationsverluste oder Doppelarbeiten, so dass eine darüber hinausgehende Besprechungsroutine nicht notwendig erscheint.

### 5.4.2 Steuerung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt bislang nicht über eine vereinbarte langfristige Strategie oder Friedhofsplanung. Einzelne strategische Maßnahmen wie die Einrichtung neuer Grabformen entwickelt die Friedhofsverwaltung bedarfsgerecht. Es fehlt ein Berichtswesen und eine kennzahlengestützte Steuerung.

*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.*

Kennzahlen können, selbst wenn sie nur intern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. 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.

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** verfügt nicht über eine schriftlich niedergelegte vollständige Strategie wie z. B. ein Friedhofsentwicklungskonzept. Die handelnden Personen nehmen die Aufgaben der Weiterentwicklung und zukunftsorientierten Umstrukturierung des Friedhofes bedarfsgerecht wahr. Notwendige Änderungen wie der Bedarf an neuen Grabformen, die sich aus örtlichen Entwicklungen oder Bürgeranfragen ergeben können, greift die Friedhofsverwaltung auf und diskutiert die Umsetzungsmöglichkeit zunächst intern. Sie bereitet die Maßnahmen für die politischen Gremien zur Entscheidung vor. Eine Weiterentwicklung erfolgt, soweit eine entsprechende Nachfrage erkennbar ist.

Die Stadt beschäftigt sich in diesem Zusammenhang auch mit der Frage, wie unbelegte Freiflächen auf Friedhöfen vermieden bzw. anderweitig genutzt werden können. Nach einem politischen Beschluss belegt die Stadt daher bestimmte Flächen auf den Friedhöfen nicht mehr. Betroffen sind davon insbesondere Flächenüberhänge bei den Erdgräbern. Diese führt die Friedhofsverwaltung einer anderweitigen Nutzung wie einer Renaturierung zu. Damit senkt sie die aufwändige Pflege der Grün- und Wegeflächen und spart Kosten ein.

Eine Steuerung auf der Basis von Kennzahlen kann dazu führen, Entwicklungen und Trends frühzeitig zu erkennen und zu reagieren. Aufgrund der Konkurrenzsituation zu konfessionellen Friedhöfen bietet sich an, das Verhältnis zwischen Sterbefällen und Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen zu betrachten. Die Stadt kann so z. B. auch erkennen, welche Auswirkungen der neu eingerichtete Friedhof auf die Bestattungszahlen hat. Darüber hinaus bieten sich wirtschaftliche Kennzahlen wie Kostendeckungsgrad sowie Kostenkennzahlen im Bereich der Grün- und Wegefläche an.

#### → **Empfehlung**

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

### 5.4.3 Digitalisierung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Der digitale Friedhofsplan enthält derzeit nur die Daten des neuen Friedhofs. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher bisher noch eingeschränkt.

*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 Fröndenberg/Ruhr** die Bestattungsfälle, erstellt Gebührenbescheide und bearbeitet Grabmalangelegenheiten sowie den laufenden Schriftverkehr. Die hinterlegten Daten aktualisiert die Verwaltung laufend.

In der Friedhofssoftware sind detaillierte Flächendaten noch nicht vollständig hinterlegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die digitalen Daten für den neuen Friedhof bereits im Grünflächeninformationssystem (GIS) erfasst. Die Erfassung der Daten des alten Friedhofs soll bis Ende des Jahres 2024 abgeschlossen sein. Die vollständig erfassten Daten der Friedhofssoftware liefern nach der Verknüpfung mit dem GIS die Möglichkeit einer digitalen Steuerung der Friedhofsverwaltung.

#### → **Empfehlung**

Der Einsatz des vollständigen Geoinformationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Fröndenberg/Ruhr 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. Auf Basis dieser Informationen sollte die Stadt ein Konzept zum Flächenmanagement erstellen.

### 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr nutzt vielseitige Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit umfangreich über das Angebot im Friedhofswesen zu informieren.

*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 Fröndenberg/Ruhr** bietet bereits einen umfassenden Überblick aller Bestattungsmöglichkeiten auf ihrer Homepage. Neben einer Übersicht aller kommunalen Friedhöfe und deren mögliche Bestattungsformen finden sich hier auch die Friedhofssatzung, die Friedhofsgebührensatzung sowie die Kontaktdaten der Ansprechpersonen. Die Stadt steht während der Öffnungszeiten auch für telefonische und persönliche Fragen zur Verfügung.

In einem Flyer stellt die Stadt die kommunalen Friedhöfe in Fröndenberg/Ruhr auf ansprechende Weise dar. Ein gesonderter Flyer, der auch auf der Homepage veröffentlicht ist, stellt den neu eingerichteten Friedhain vor. Diese in Fröndenberg/Ruhr neue Bestattungsart der Urnenbeisetzung an Bäumen wurde nach Auskunft der Stadt schnell bekannt und von der Bevölkerung gut angenommen. Durch die aktiv beworbene neue Bestattungsart steigert die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Attraktivität der kommunalen Friedhöfe und bleibt konkurrenzfähig.

Auch die örtlichen Bestatter informieren und beraten die betroffenen Angehörigen über die Nutzungsmöglichkeiten der Friedhöfe. Die Verwaltung pflegt einen guten Kontakt zu den örtlichen Bestattungsunternehmen, mit denen sie im regelmäßigen Austausch ist.

## 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.

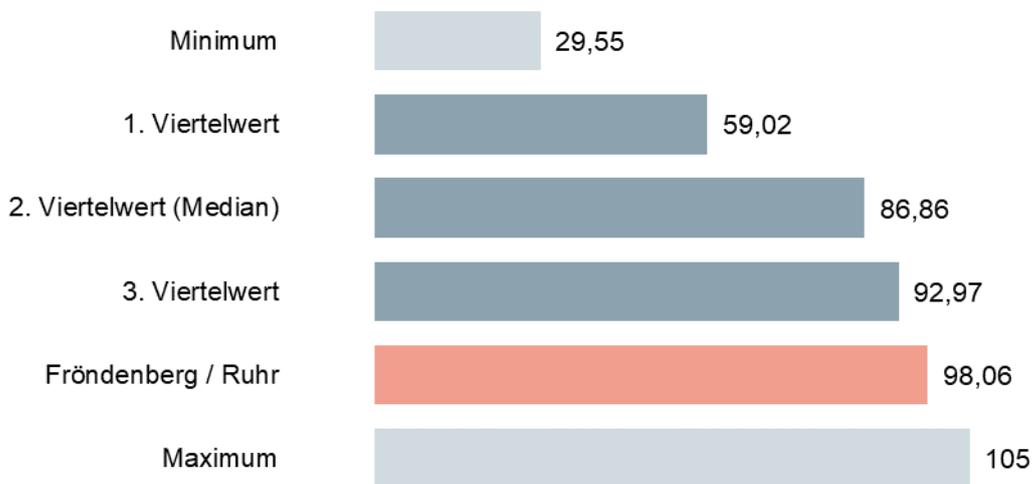
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

### 5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich auf Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation. Sie berücksichtigt hierbei die wesentlichen Einflussgrößen der Kosten und Nachfrage verschiedener Grabarten. Die Stadt erreicht einen höheren Kostendeckungsgrad als 75 Prozent der Vergleichskommunen.
- **Feststellung**  
Die Stadt Fröndenberg/Ruhr führt jährlich eine Nachkalkulation der Gebühren durch. Dabei werden Unterdeckungen nicht in den Folgejahren ausgeglichen. Überdeckungen fließen in die Kalkulation künftiger Jahre ein.

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

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 verzeichnete die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** im Friedhofswesen auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Höhe von rund 352.000 Euro. Dem stehen rund 345.000 Euro gebührenrelevante Erlöse aus Friedhofsgebühren gegenüber. Die Stadt Fröndenberg/Ruhr konnte ihre Kosten zu rund 98 Prozent decken.

Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens nur die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der allgemeine öffentliche Anteil ist daher im Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt.

Der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Insoweit handelt es sich bei über 100 Prozent liegenden Sätzen auch nicht um Kostenüberdeckungen im Sinne des § 6 Abs. 4 KAG. Dennoch weisen wir auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen hin.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent in den Jahren 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
gebührenrelevante Erlöse in Euro	277.580	195.765	275.740	345.368
auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	330.296	399.545	333.994	352.217
Kostendeckungsgrad in Prozent	84,04	49,00	82,56	98,06

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen schwankt im Zeitraum 2019 bis 2022 deutlich. Im Jahr 2020 sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie erkennbar. Auch wegen der zeitweise geschlossenen Trauerhallen sind die gebührenrelevanten Erlöse stark gesunken. Gleichzeitig sind in den dargestellten Jahren Kosten für eine Maßnahme zur Erneuerung der Wasserleitungen angefallen.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr erhebt nach Grabart und Pflegeintensität gestaffelte Gebühren. Sie hat in der Friedhofsgebührensatzung ebenfalls Gebühren für die Nutzung der Trauerhalle, der Orgel und der Kühlung festgeschrieben. Die Friedhofsgebührensatzung aus dem Jahr 1987 wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt mit der 35. Änderungssatzung vom 13. Dezember 2023.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich neu. Sie berücksichtigt die kalkulatorischen Zinsen sowie die Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bei der Nachkalkulation werden Kostenüberdeckungen ausgeglichen. Kostenunterdeckungen werden nicht in die Kalkulation der nächsten Jahre übertragen. Diese Fehlbeiträge übernimmt die Stadt aus dem allgemeinen Haushalt.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sieht sich in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit nicht-kommunalen Bestattungsangeboten. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte die Stadt Fröndenberg/Ruhr bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine Kostendeckung verfolgen. Diese kann durch Kostenoptimierungen erfolgen. Auf der Ertragsseite schafft die Stadt Fröndenberg/Ruhr bereits gute Ansätze durch die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren mit Hilfe eines Äquivalenzziffernmodells (siehe Kapitel 5.5.2)

#### → Empfehlung

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte künftig auch Kostenunterdeckungen in der Kalkulation der Friedhofsgebühren in den Folgejahren berücksichtigen.

## 5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr legt die Kosten für die Grabnutzung auf der Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation um. Die Verteilung der Gesamtkosten erfolgt nach einem plausiblen und schlüssigen System.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>35</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** 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.

Durch die Kalkulation mittels Äquivalenzziffern verteilt die Stadt Fröndenberg/Ruhr die Kosten angemessen auf die Nutzer.

## 5.5.3 Trauerhallen

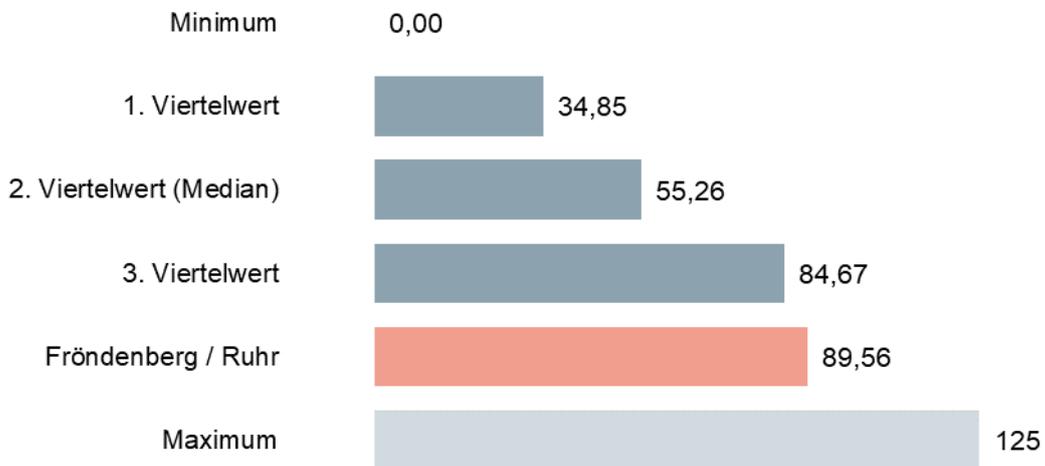
- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr erreicht einen hohen Kostendeckungsgrad für ihre Trauerhalle.

*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 **Fröndenberg/Ruhr** betreibt eine Trauerhalle auf dem neuen Friedhof. Diese kann auch für Beisetzungen auf dem alten Friedhof genutzt werden. Sie erhebt im Jahr 2022 für jede Nutzung eine Gebühr in Höhe von 377 Euro. Das Gebäude verfügt auch über Aufbewahrungskammern und eine Kühlzelle. Die Trauerhalle bietet die Möglichkeit von größeren Abschiedsfeiern anlässlich einer Beisetzung.

<sup>35</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



### Kostendeckungsgrad Trauerhallen Fröndenberg/Ruhr 2019 bis 2022 in Prozent

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	19.557	6.745	17.344	18.906
auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	19.217	17.254	18.911	21.109
Kostendeckungsgrad in Prozent	101,77	39,09	91,71	89,56

In den betrachteten Jahren konnte die Stadt mit Ausnahme des Jahres 2020 eine hohe Deckung ihrer Kosten durch die Nutzung der Trauerhallen erreichen. Das Jahr 2020 war in besonderer Weise geprägt durch die Corona-Pandemie. Auch in Fröndenberg/Ruhr musste die Trauerhalle zeitweise geschlossen werden, so dass viele Trauerfeiern aufgrund geltender Einschränkungen nicht in der Trauerhalle stattfinden konnten.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr erreicht im Vergleichsjahr 2022 mit 90 Prozent einen im interkommunalen Vergleich sehr hohen Kostendeckungsgrad. Dennoch betreibt sie ihre Trauerhalle in

der Regel nicht kostendeckend. Für das Jahr 2022 verbleibt ein ungedeckter Betrag in Höhe von 2.200 Euro, den die Stadt aus dem allgemeinen Haushalt trägt.

Folgende Tabelle zeigt die Nutzungsintensität der Trauerhalle auf:

**Anteil Nutzung Trauerhalle an den kommunalen Bestattungsfällen in Prozent 2019 bis 2022**

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen	120	81	110	135
Nutzungen Trauerhalle	43	17	42	43
Anteil Nutzung Trauerhalle in Prozent	35,83	20,99	38,18	31,85

Die Trauerhalle wird nur in rund einem Drittel aller kommunaler Bestattungen genutzt. Im Jahr 2020 waren nicht nur die Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie für die geringe Nutzung der Trauerhalle ursächlich. Auch die im Zeitreihenvergleich niedrige Zahl von Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen spiegelt sich hier wider.

Die kommunale Trauerhalle steht in Konkurrenz zu konfessionellen und privaten Abschiedsräumen und Trauerhallen. Ein attraktives Angebot der Bestattungshäuser und der Kirchen bei Trauerhallen und Abschiedsräumen hat direkten Einfluss auf die Nachfrage des kommunalen Angebots. Die Stadt sollte das Angebot kennen und in ihre strategische Planung einbeziehen.

**Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2022**

Kennzahl	Frönden-berg/Ruhr	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	5,99	3,05	5,99	7,89	9,72	30,00	17
Anteil Nutzung der Trauerhal-len an Bestattungen in Prozent	31,85	0,00	34,95	49,51	63,72	93,63	18

## 5.6 Friedhofsflächen

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

## 5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

### Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Fröndenberg/Ruhr

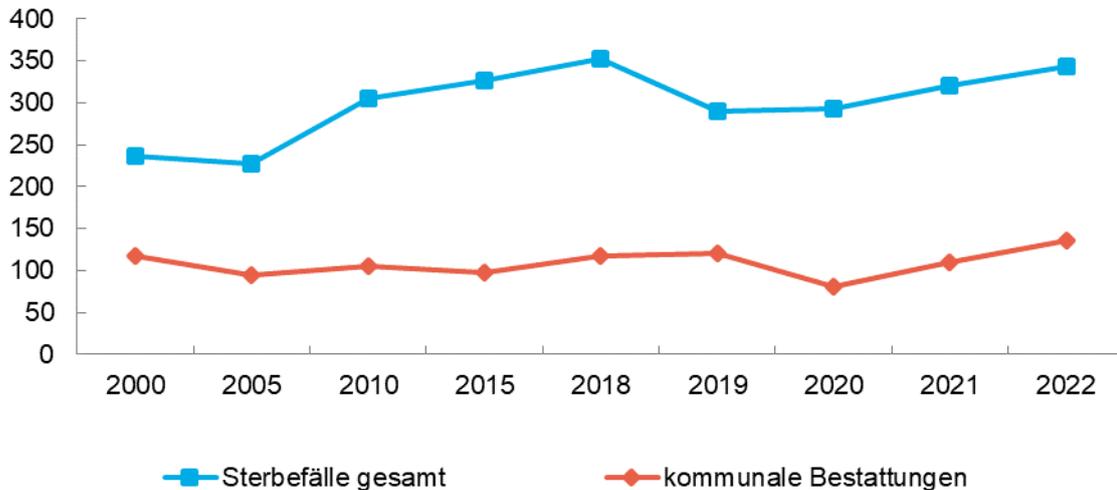
Jahr	2000	2010	2020	2021	2022	2030*	2040*	2050*
Einwohnerinnen und Einwohner	22.951	22.135	20.760	20.566	20.436	20.130	19.535	18.936
über 80-Jährige	800	1.229	1.581	1.638	1.645	1.712	1.973	2.520

\*Bei den Werten ab dem Jahr 2030 handelt es sich um die Prognosewerte von IT.NRW.

Bezogen auf das Vergleichsjahr 2022 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von rund fünf Prozent. Gleichzeitig steigt die Anzahl der über 80-Jährigen kontinuierlich an. Der prognostizierte Anstieg bis zum Jahr 2040 liegt bei fast 20 Prozent. Bis zum Jahr 2050 erhöht sich die Anzahl dieser Altersgruppe nach der Prognose von IT.NRW sogar um mehr als 50 Prozent. Mit den absoluten Einwohnerzahlen der über 80-jährigen erhöhen sich voraussichtlich auch die Bestattungsfälle in Fröndenberg/Ruhr. Diese Entwicklung zeigt, dass das Friedhofswesen auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

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

### Sterbefälle und kommunale Bestattungen Fröndenberg/Ruhr 2000 bis 2022



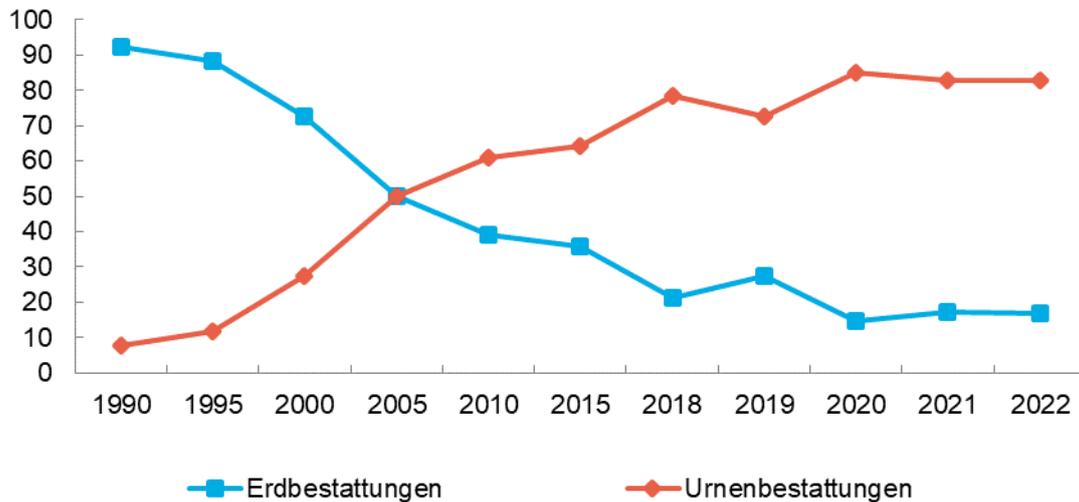
Im Zeitreihenvergleich zeigt sich bei den Sterbefällen ein leicht steigendes Niveau. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in der Stadt Fröndenberg/Ruhr weiterhin ansteigen wird.

Im Jahr 2000 wurden noch etwa die Hälfte der Sterbefälle in Fröndenberg/Ruhr auf einem der beiden städtischen Friedhöfe beigesetzt. Dieser Wert ist im Laufe der Jahre gesunken. Im Jahr 2022 wurden bereits mehr als 60 Prozent der Verstorbenen auf einem der konfessionellen Friedhöfe beigesetzt. Die Stadt versucht dieser Tendenz durch attraktive neue Grabarten wie dem Friedhain gegenzusteuern.

Bestattungen auf dem Friedhain sind seit dem Jahr 2017 möglich. Dazu wurde auf dem neuen Friedhof eine Waldfläche entsprechend hergerichtet. Diese Bestattungsart wurde zunächst sehr zurückhaltend nachgefragt. Bestattungen erfolgen tatsächlich erst seit Frühjahr 2018. Seitdem wird diese Bestattungsart immer häufiger nachgefragt und wirkt sich positiv auf die Attraktivität dieses städtischen Friedhofes aus.

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 pflegereichere 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 Flächenüberhängen kommt.

### Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Fröndenberg/Ruhr 1990 bis 2022



Auch in der Stadt Fröndenberg spielte die Möglichkeit der Urnenbeisetzung im Jahr 1990 eine untergeordnete Rolle. Seitdem stieg der Anteil der Urnenbestattung kontinuierlich an, bis im Jahr 2005 erstmals gleich viele Urnen- wie Sargbestattungen zu verzeichnen waren. Im Jahr 2022 ist das Verhältnis der Sarg- und Urnenbestattungen nahezu umgekehrt wie zu Beginn des Betrachtungszeitraumes.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr bietet Erd- und Urnenbestattungen sowohl als Reihen- als auch als Wahlgrab an. Die Möglichkeit der Bestattung im Erdreihengrab besteht nur auf dem neuen Friedhof. Pflegefreie Erdreihengräber werden durch die Friedhofsverwaltung angelegt und gepflegt. Hier ist die Errichtung eines Grabmals sowie Grabschmuck auf einem begrenzten Teil des Grabes möglich. Anonyme Erdreihengräber werden ebenfalls durch die Friedhofsverwaltung gepflegt. Ein Grabmal oder Grabschmuck sind nicht möglich.

Auch für Urnenbeisetzungen werden pflegefreie Gräber als Reihengräber auf dem neuen Friedhof angeboten. Die Beisetzungsstelle wird durch eine Grabplatte markiert. Bei der ebenfalls auf dem neuen Friedhof möglichen anonymen Urnenbeisetzung erfolgt die Beisetzung auf einer Rasenfläche. Eine Kennzeichnung der Grabstelle durch eine Grabplatte ist nicht möglich. Die genaue Lage des Grabes wird den Hinterbliebenen nicht mitgeteilt.

Seit dem Jahr 2015 bietet die Stadt Fröndenberg/Ruhr auf beiden Friedhöfen auch die Urnenbestattung am Baum an. Durch die Friedhofsverwaltung wird eine einheitlich gestaltete Grabplatte an der Grabstelle abgelegt. Eigene Grabmale oder Anpflanzungen sind nicht erlaubt.

Urnennischen und Kolumbarien stellt die Stadt auf keinem der Friedhöfe zur Verfügung. Auch ein Aschestreufeld besteht in Fröndenberg/Ruhr nicht.

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

Kennzahlen	Frönden- berg/Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestat- tungen in Prozent	17,04	12,77	24,99	34,42	38,09	71,08	19
Anteil Bestattungen Urnengräber an Be- stattungen in Prozent	82,96	28,43	59,03	65,58	73,24	87,23	19

In den meisten Kommunen liegt der Anteil der Urnenbeisetzungen an den Bestattungen bei über 60 Prozent. In der Stadt Fröndenberg/Ruhr wurden im Vergleichsjahr 23 Erdbestattungen und 112 Urnenbestattungen auf kommunalen Friedhöfen durchgeführt. Der Anteil der Urnenbestattungen liegt somit sogar bei 83 Prozent.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat die steigende Nachfrage nach Urnenbesetzungen erkannt und stellt ihren Einwohnern ein entsprechendes Angebot zur Verfügung. Neue Grabarten wie z. B. der Friedhain unterstützen dieses Angebot und werden intensiv nachgefragt.

#### 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr weist einen vergleichsweise hohen Anteil der Friedhofsfläche als Bestattungsfläche aus. Der zunehmende Anteil der Urnenbestattungen führt bereits zu Freiflächen auf den Friedhöfen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen und die Umnutzung freier Flächen steuert die Stadt Fröndenberg/Ruhr gegen.

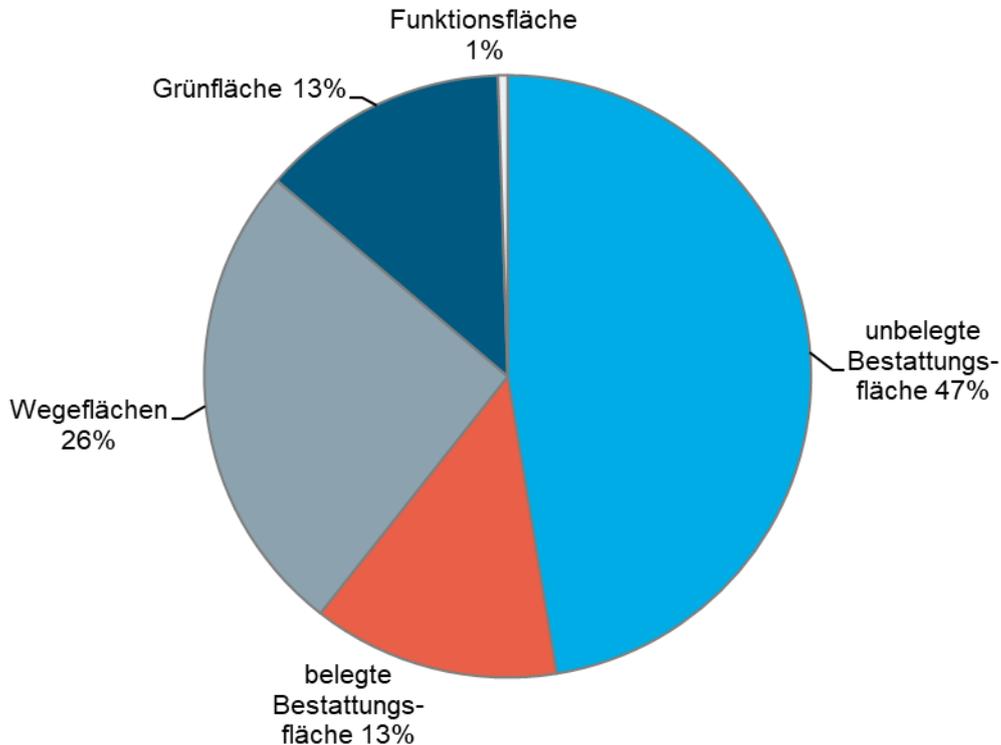
*Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert 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.

Als ausgewiesene Grünflächen hält die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** auf ihren Friedhöfen 8.864 Quadratmeter vor. Die Wegeflächen betragen 17.203 Quadratmeter. Mit nur 342 Quadratmetern für Funktionsfläche verzeichnet die Stadt einen ausgesprochen niedrigen Wert. Die Differenz zur Gesamtfriedhofsfläche von 67.019 Quadratmetern bildet die Bestattungsfläche. Von 40.610 Quadratmetern Bestattungsfläche entfallen 8.826 Quadratmeter auf belegte Bestattungsfläche, 31.780 Quadratmeter der Bestattungsfläche sind unbelegt.

Bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe prozentual wie folgt auf:

**Flächenanteile an der Friedhofsfläche Fröndenberg/Ruhr in Prozent 2022**



Bei der Stadt Fröndenberg/Ruhr sind derzeit nur 13 Prozent der gesamten Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt. Weitere Friedhofsflächen werden für die Trauerhalle, die Unterhaltung des Friedhofs, sowie Grünflächen und Wege benötigt. Rund 47 Prozent der Friedhofsfläche ist für Bestattungen zwar vorgesehen, aber derzeit nicht belegt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, dass die Stadt bei der Grabvergabe die Entwicklung der Friedhofsflächen im Blick behalten muss.

Der Anteil der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche liegt in der Stadt Fröndenberg/Ruhr mit rund 61 Prozent vergleichsweise hoch. Nur eine der 15 Vergleichskommunen weist einen höheren prozentualen Anteil aus. Im Median halten die Vergleichskommunen etwa ein Drittel der Friedhofsfläche als Bestattungsfläche vor.

Unter Berücksichtigung der steigenden Kosten im Friedhofswesen und der Konkurrenzsituation zu anderen Trägern von Friedhöfen wird die Notwendigkeit eines detaillierten Flächenmanagements einschließlich der Grabvergabe deutlich.

## Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Frönden- berg/Ruhr	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	21,74	11,43	23,11	36,84	52,17	62,41	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	19,89	7,94	20,43	34,40	47,06	57,85	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,85	1,52	2,34	3,16	4,10	7,76	14

Auf der belegten Bestattungsfläche befanden sich im Jahr 2022 insgesamt 2.854 Erdgräber und 961 Urnengräber. Der Anteil der Urnengräber an der Gesamtzahl der belegten Gräber beträgt rund 25,19 Prozent. Von der belegten Bestattungsfläche entfallen hingegen nur 751 Quadratmeter auf Urnengräber. Der Anteil der Bestattungsfläche für Urnenbestattungen liegt damit bei nur 8,5 Prozent der belegten Grabfläche.

Der Anteil der durch Erdgräber belegten Grabfläche liegt mit 8.077 Quadratmetern bei 91,5 Prozent. Dies zeigt, dass die stärkere Nachfrage nach Urnengräbern einen deutlich geringeren Flächenbedarf bewirkt. Im interkommunalen Vergleich sind die Anteile unauffällig.

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

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr hat die Zahl der belegten sowie der freiwerdenden Grabstellen erfasst. Ein Konzept zur aktiven Flächensteuerung ist nach der Erfassung aller Daten in der Friedhofssoftware vorgesehen.

*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 Fröndenberg/Ruhr

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	16
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	144
Neukäufe Urnengräber 2022	68
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	31

Eine effektive und effiziente Nutzung der Grabflächen erfordert die gezielte Nachbelegung der freiwerdenden Erdgrabstellen. Die steigende Zahl der Urnenbeisetzungen in der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** erfordert zunehmend die Umwandlung freiwerdender Flächen. Bisherige Erdgräber sind in Urnengräber umzuwandeln. Durch den geringeren Platzbedarf der Urnengräber im Vergleich zu den Erdgräbern entstehen auch zukünftig freie Flächen, die anderen Nutzungsarten zugeführt werden können.

Bei den Erdgräbern fällt auf, dass den 16 Neukäufen 144 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüberstehen. In der Prognose fallen somit in jedem Jahr 128 Erdgräber an die Kommune zurück. Diese führen zu weiteren unbelegten Flächen und damit Flickenteppichen auf den kommunalen Friedhöfen. Bei den Erdwahlgräbern ist grundsätzlich zwar ein Neukauf möglich. Besonders zu berücksichtigen ist, dass der hohe Überschuss an freiwerdenden Grabstellen die bereits vorhandene hohe Zahl der freien Erdgrabstellen weiter erhöht.

Bei den Urnenwahl- und Urnenreihengrabstellen ist die Zahl der erwarteten Neukäufe etwa doppelt so hoch wie die Zahl der freiwerdenden Urnengrabstellen. Dies liegt an der unvermindert hohen Nachfrage an Urnengrabstellen. Zudem erfolgen erst seit einigen Jahren immer mehr Urnenbeisetzungen, so dass die Ruhefristen nicht in gleichem Umfang auslaufen. Durch den Wandel in der Bestattungskultur liegt hier noch ein Ungleichgewicht zwischen freiwerdenden und nachgefragten Grabstellen vor.

Bei der Besichtigung der beiden kommunalen Friedhöfe im Rahmen der Prüfung stellten wir eine Belegung der Grabfelder mit deutlichen Lücken fest. Durch den geringeren Platzbedarf bei Urnenbestattungen sind auch in der Stadt Fröndenberg/Ruhr in den letzten Jahren immer größere unbelegte Flächen gerade auf den Grabfeldern für Erdbestattungen entstanden.

Bereits jetzt werden auf beiden Friedhöfen 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 Stadt analysiert das Grabwahlverhalten und plant die langfristige Bewirtschaftung der Flächen in einer jährlichen Zusammenkunft aller Beteiligten. Nach Abschluss der vollständigen Erfassung beider Friedhöfe (siehe Abschnitt 5.4.3 Digitalisierung) kann die Stadt Fröndenberg/Ruhr diese Information als Grundlage des geplanten Flächenmanagements bei der Vergabe der Grabstellen nutzen.

Die Stadt reagiert flexibel auf neue Grabarten und bietet seit einiger Zeit auch Urnenbaumfeldgräber, Doppelasengräber, Urnendoppelasengräber und Gräber im Friedhofswald an.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

### 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Fröndenberg/Ruhr 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 2022

Kennzahlen	Fröndenberg/Ruhr	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	38,89	23,58	47,29	62,00	73,25	86,73	15
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	34,00	34,00	53,27	61,51	70,38	79,03	8
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	66,00	20,97	29,62	38,50	46,73	66,00	8

Der **Stadt Fröndenberg/Ruhr** sind die Flächen, Vegetationsarten und die Beschaffenheit der Grün- und Wegeflächen bekannt. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche liegt mit rund 39 Prozent unterhalb des Wertes, den 25 Prozent der Vergleichskommunen vorhalten.

Die Grabbereitung sowie die Pflege der Grün- und Wegeflächen erfolgen durch die Stadtwerke. Die Stadt hat bezüglich der Grün- und Wegeflächen in dem Werkvertrag Pflegestandards definiert.

Bei der Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass die Pflege der Grünflächen sich in Fröndenberg/Ruhr aufwändig gestaltet. Es gibt auf den Friedhöfen Flächen, die nicht mit großen (Anbau-)Geräten bearbeitet werden können. Einige Arbeiten müssen daher manuell erfolgen.

Bereiche, die bereits große, unbelegte Flächen aufweisen, belegt die Stadt Fröndenberg/Ruhr nicht mehr. Sie plant, diese freizuziehen und einer anderen Nutzung zuzuführen. In der Vergangenheit ist es noch nicht gelungen, ganze Flächen zurückzubauen und neu zu beplanen. Die Vorschläge, beispielsweise Wildblumenwiesen einzurichten oder Randbereiche zu renaturieren, wurden aufgenommen.

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 einer anderen Nutzung zugeführt werden. Es bedarf somit einer grundsätzlich langfristigen Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Dabei sollten die Ziele dieser Planung sein,

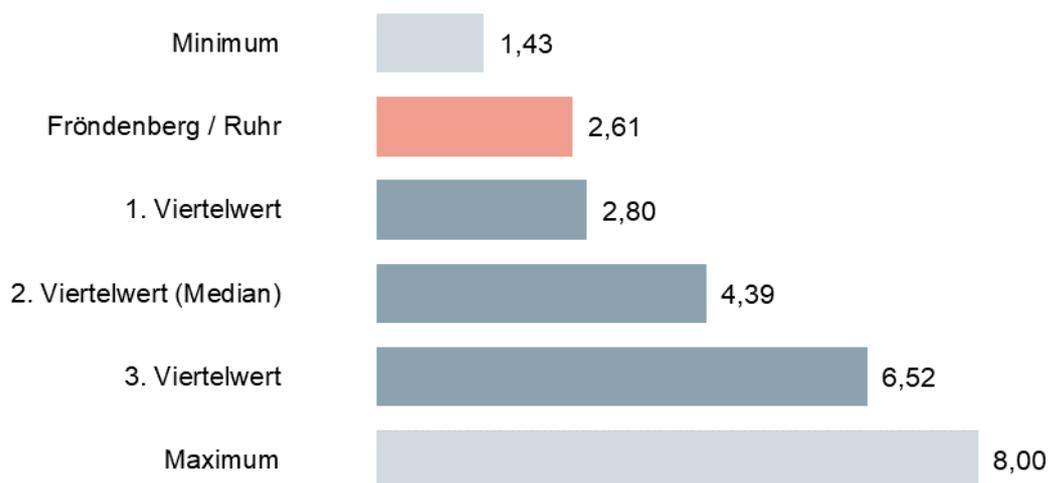
- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand zu entwickeln,
- die Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten der Nutzungsintensität der Friedhofsteile anzupassen und
- das Wegenetz der Nutzungsintensität anzupassen. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten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

### 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind in der Stadt Fröndenberg/Ruhr 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 2022



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

**Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022**



Die **Stadt Fröndenberg/Ruhr** verfügt über 26.067 Quadratmeter Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Sie setzte 2022 für die Unterhaltung dieser Flächen rund 68.000 Euro ein. Dies entspricht rund 19 Prozent der Gesamtkosten für die Friedhöfe und stellt im interkommunalen Vergleich einen sehr niedrigen Wert dar. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen setzen einen höheren Anteil der Gesamtaufwendungen im Friedhofswesen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ein. Der Median für die Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen an den Gesamtkosten beträgt 41 Prozent.

Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt ebenfalls über einen geringen Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche gesamt. Nur 39 Prozent der Friedhofsfläche wird für Grün- und Wegeflächen vorgehalten. Daher sind auch die Kosten für die Unterhaltung dieser Flächen entsprechend niedriger.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr verfügt bislang nicht über eine vereinbarte langfristige Strategie oder Friedhofsplanung. Einzelne strategische Maßnahmen wie die Einrichtung neuer Grabformen entwickelt die Friedhofsverwaltung bedarfsgerecht. Es fehlt ein Berichtswesen und eine kennzahlengestützte Steuerung.	123	E1	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte strategische Ziele für die Bewirtschaftung der Friedhöfe festlegen und die Zielerreichung prüfen. Sie sollte steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	124
F2	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Der digitale Friedhofsplan enthält derzeit nur die Daten des neuen Friedhofs. Die Möglichkeiten der Auswertung sind daher bisher noch eingeschränkt.	7	E2	Der Einsatz des vollständigen Geoinformationssystems bietet umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten, die die Stadt Fröndenberg/Ruhr 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. Auf Basis dieser Informationen sollte die Stadt ein Konzept zum Flächenmanagement erstellen.	125
<b>Gebühren</b>					
F3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr führt jährlich eine Nachkalkulation der Gebühren durch. Dabei werden Unterdeckungen nicht in den Folgejahren ausgeglichen. Überdeckungen fließen in die Kalkulation künftiger Jahre ein.	126	E3	Die Stadt Fröndenberg/Ruhr sollte künftig auch Kostenunterdeckungen in der Kalkulation der Friedhofsgebühren in den Folgejahren berücksichtigen.	128

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)