

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Velen im Jahr
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Velen	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	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velen	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velen	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Vergabewesen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Organisation des Vergabewesens	80
2.3.1	Organisatorische Regelungen	80
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	87
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	89
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	96
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	97
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
3.	Informationstechnik an Schulen	105
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	IT an Schulen	106
3.3.1	IT-Steuerung	107
3.3.2	Stand der Digitalisierung	111
3.3.3	IT-Sicherheit	116
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	121
4.1	Managementübersicht	121
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	121
4.3	Örtliche Strukturen	122
4.4	Rechtmäßigkeit	123
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	124
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	125
4.4.3	Art der Bestattung	126
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	127
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	128
4.5	Verfahrensstandards	129
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	130
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	131
4.6.2	Aufwendungen	132
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	133

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
5.	Friedhofswesen	136
5.1	Managementübersicht	136
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
5.3	Örtliche Strukturen	137
5.4	Friedhofsmanagement	140
5.4.1	Organisation	140
5.4.2	Steuerung	141
5.4.3	Digitalisierung	143
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	143
5.5	Gebühren	144
5.5.1	Kostendeckung	144
5.5.2	Grabnutzung	147
5.5.3	Trauerhallen	148
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	153
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	156
5.7	Grün- und Wegeflächen	157
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	157
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	158
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
	Kontakt	163

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Velen ist vergleichsweise gut. Im Betrachtungszeitraum erzielte die Stadt ausschließlich positive Jahresergebnisse. Der Haushalt ist zudem strukturell ausgeglichen. Die gpaNRW sieht nur einen geringen Handlungsbedarf.

Aktuell plant die Stadt Velen bis einschließlich 2027 mit negativen Jahresergebnissen. Vor dem Hintergrund einer aktuell hohen Inflationsrate, steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Die Stadt sollte daher ihre in der Vergangenheit solide Haushaltswirtschaft fortführen und bei Bedarf auf die weitere Entwicklung reagieren.

Die **Eigenkapitalquote** der Stadt Velen ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hieran wird deutlich, dass Velen in der Vergangenheit sehr gut gewirtschaftet hat. Dementsprechend hat Velen nur geringe Gesamtverbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich. Die Analyse der Altersstruktur des gemeindlichen Vermögens sowie die eigene städtische Einschätzung zeigt in einigen Bereichen Handlungsbedarfe im Hinblick auf erforderliche Investitionen.

Die **Haushaltssteuerung** in Velen kann noch verbessert werden. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse werden regelmäßig eingehalten. Die Haushaltssatzungen werden jedoch in der Regel der Aufsicht nicht fristgerecht angezeigt.

Die Stadt verfügt bislang noch nicht über ein **Finanzcontrolling** oder **Berichtswesen**. Nach eigener Aussage sollen allerdings sowohl ein internes Finanzberichtswesen als auch unterjährige Controllingberichte aufgebaut bzw. eingeführt werden.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellt die Übertragung von **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahren dar. Die Stadt Velen überträgt bei den investiven Ermächtigungen mehr

als die Vergleichskommunen. Da es der Stadt oft nicht gelingt, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen, sollte sie nur Maßnahmen in den Haushalt aufnehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Im Bereich **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW empfiehlt hier u. a. strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren sowie eine zentrale Datei oder Datenbank einzurichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte enthalten sind.

Die Stadt Velen hat bisher keine grundlegenden strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** fixiert. Für die Zukunft empfiehlt die gpaNRW, hierfür jeweils eine Dienst-anweisung oder Richtlinie zu erarbeiten.

In der Organisation des **Vergabewesens** sollte die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung mittels einer zentralen Vergabestelle strikt getrennt werden. Die bestehende Dienst-anweisung für das Vergabewesen aus dem Jahr 2009 ist veraltet. Sie spiegelt nicht die aktuelle Rechtslage wider und behandelt nur Teilbereiche des Vergaberechts. Bereits vor der Prüfung hatte die Stadt begonnen, eine neue Dienst-anweisung aufzustellen. Diese sollte schnellstmöglich in Kraft treten, um das Vergabewesen in Velen zu unterstützen. Es sollten auch regelmäßig Schulungen zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention durchgeführt werden.

Zum Thema **Korruptionsprävention** gibt es in der Stadt Velen keine Dienst-anweisung, lediglich eine „Dienst-anweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2001. Das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die bestehende Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Auch zum Thema **Sponsoring** sind keine schriftlichen Regelungen vorhanden, und es gibt keinen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt sollte zukünftig eigene Sponsoringverträge nutzen und nicht die der Sponsoren.

Die Stadt Velen verfügt, wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen, nicht über eine **örtliche Rechnungsprüfung**. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen, damit rechtskonform, wirtschaftlich und effizient agiert wird. Die **Abweichungen vom Auftragswert** sind in der Stadt Velen im Vergleichsjahr 2021 gering. In den Jahren 2020 und 2022 liegen die Abweichungen deutlich höher. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen und Mengenmehrungen während der Durchführung der Baumaßnahme. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung für das jeweilige Bauvorhaben sowie ein Nachtragsmanagement können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen.

Die **IT-Ausstattung der Schulen** der Stadt Velen befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau. Trotz knapper Personalressourcen konnte die Stadt ihre Schulen mit digitaler Ausstattung versorgen und damit eine gute Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben schaffen. Gleichwohl bestehen noch Defizite in den IT-Steuerungsprozessen sowie den IT-Sicherheitsstrukturen.

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Stadt Velen eher selten vor. Die Stadt versichert, die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) im Bedarfsfall konsequent einzuhalten. Mangels konkreter Fälle konnte die gpaNRW besondere

Fallkonstellationen im Hinblick auf Ersatzvornahmen, die Verpflichtung von bestattungspflichtigen Angehörigen, die Erhebung von Kostenersatzansprüchen usw. nicht prüfen. Verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen hat die Stadt bisher noch nicht schriftlich dokumentiert.

Die beiden städtischen **Friedhöfe** im Ortsteil Velen befinden sich in einem guten Pflegezustand. Die langfristige strategische Pflege- und Unterhaltungsplanung erscheint dennoch ausbaufähig. Der Einsatz eines Kennzahlensystems wäre zur Steuerungsunterstützung hilfreich. Ebenso die differenziertere Buchung von Unterhaltungsaufwendungen und -kosten.

Die Stadt Velen realisiert über ihre Gebührenkalkulationen für die beiden Friedhöfe insgesamt sowie auch für ihre Trauerhalle keine auskömmliche Kostendeckung. Obwohl sich die Friedhöfe und die Trauerhalle gemessen am interkommunalen Vergleich nicht überdimensioniert darstellen, sind in Relation zu den Größenverhältnissen umfangreichere Kostenrahmen und Pflegestandards festzustellen. Dies gilt auch für die Grünflächen und Wege.

Die Bestattungsflächen auf den beiden kommunalen Friedhöfen weisen ausreichende Reserven auf. Wobei die langfristige Belegungsplanung künftig auch die demografischen Veränderungen mit einbeziehen sollte. Denn die Altersgruppen ab 65 Jahren verzeichnen in den nächsten Jahren bis 2040 deutliche Zuwächse, weshalb auch die Zahl der Sterbefälle zunehmen wird.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Velen

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.

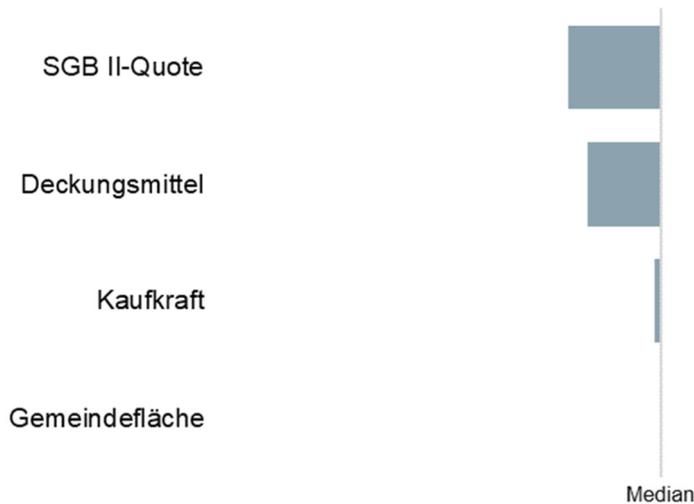
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Velen 2023



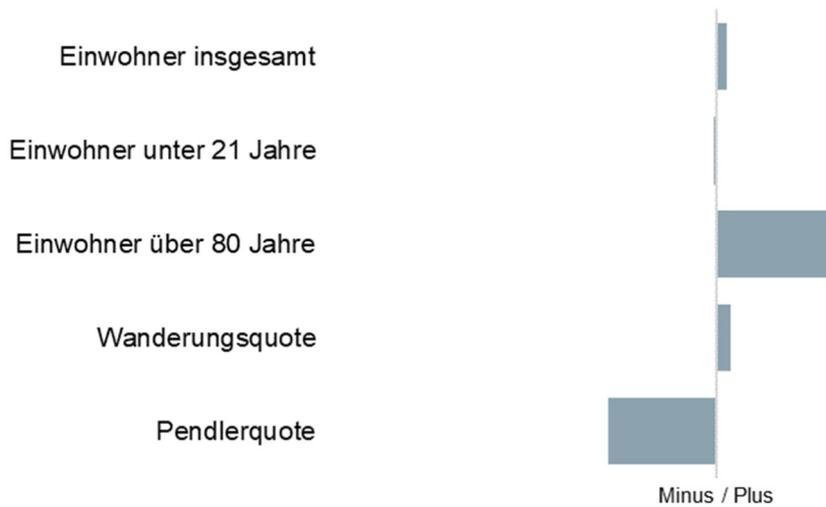
Der Anteil der Einwohner der Stadt Velen, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist mit einer Quote von 3,3 Prozent interkommunal niedrig. Sie unterschreitet den Median der 108 mittleren kreisangehörigen Kommunen von 4,2 Prozent deutlich.

Jedoch stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Velen im interkommunalen Vergleich negativ dar. Mit rund 1.235 Euro je Einwohner unterschreiten sie den Median der Vergleichskommunen um 16,6 Prozent. Diese Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die Kaufkraft, das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Velen 25.493 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von 25.848 Euro lediglich eine leichte Unterschreitung von 1,4 Prozent. Velen bildet mit 70,8 qkm Gemeindefläche den Median unter den 108 Vergleichskommunen. Insgesamt verfügt die Stadt Velen über vergleichsweise durchschnittliche Rahmenbedingungen.

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 Velen 2023



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

Die Einwohnerzahl ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner über 80 Jahre hat es eine Zunahme gegeben während bei den Einwohnern unter 21 Jahren ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist. Velen ist eine attraktive Stadt. In den letzten Jahren gab es mehr Zuzüge als Wegzüge auch wenn die Arbeitsplätze überwiegend nicht vor Ort sind und die Auspendlerquote demnach hoch ist.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein.

Beispielhaft sei genannt, dass die Stadt Velen im Hinblick auf eine Wiederaufnahme der Straßenausbautätigkeit derzeit dabei ist, das dafür erforderliche Straßen- und Wegeunterhaltungskonzept zu erstellen.

Auch die Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen wurde in 2019 mit Bezug auf das Basisjahr 2018 aktualisiert. Nachkalkulationen erfolgen seitdem jährlich. In 2023 hat die Stadt die Gebühren für das Basisjahr 2021 neu kalkuliert und um knapp 20 Prozent angehoben.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

³ KGSt-Bericht Nr.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 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Velen wurde von Februar 2023 bis Februar 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Velen das Vergleichsjahr 2021. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2021 sowie die Haushaltsplanung bis 2023 inklusive der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Mario Deckers
Finanzen	Martha Scholz
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Andreas Meyer
Friedhofswesen	Andreas Meyer
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer

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

Am 22. Februar 2024 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Velen im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 07.05.2024

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Mario Deckers

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren und auch zukünftig kann die Stadt Velen die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	E1	Die Stadt Velen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Velen überschreitet mit Ausnahme von 2021 die Anzeigefristen für die Haushaltssatzungen. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht aufgestellt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt jedoch fristgerecht. Ein internes Finanzberichtswesen sowie ein schriftliches Finanzcontrolling liegen derzeit noch nicht vor. Den Entscheidungsträgern wird zweimal jährlich nur mündlich berichtet.	E2.1	Die Stadt Velen sollte den Aufbau des internen Finanzberichtswesens weiterverfolgen. Es sollte wichtige Informationen zur unterjährigen Haushaltssteuerung ermöglichen.
		E2.2	Neben dem Aufbau des internen Finanzberichtswesens sollte die Stadt Velen auch schriftliche Controllingberichte etablieren. Diese sollten über die Aufwands-/Ertragsarten, wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitions- und Kassenkredite, Ziele und Kennzahlen sowie den Stand der Umsetzung eines möglichen Haushaltssicherungskonzeptes informieren.
F3	Die Stadt Velen überträgt keine konsumtiven Mittel ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungsermächtigungen wird die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze nicht in Anspruch genommen. Der Stadt gelingt es demnach nicht, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.	E3	Ziel der Stadt Velen 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.
F4	Eine Fördermittelakquise findet bei der Stadt Velen in der gelebten Praxis statt. Sie verfügt jedoch noch nicht über eine entsprechende Richtlinie oder Dienstanweisung für die Akquise von Fördermitteln.	E4	Damit sichergestellt wird, dass vor Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen eine Fördermittelrecherche erfolgt, sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung/Richtlinie für die Akquise von Fördermitteln erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Velen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet. Bei der Fördermittelbewirtschaftung kann eine zentrale Datenbank oder Datei helfen, den Bearbeitungsstand des Projektes überwachen und ggf. rechtzeitig agieren zu können. Dadurch können auch Rückforderungen vermieden werden.	E5	Die Stadt Velen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
F6	Grundlegende, strategische Festlegungen für das Kreditmanagement der Stadt Velen wurden noch nicht schriftlich fixiert. Für zukünftig notwendig werdende Kredite sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung für das Kreditmanagement erstellen.	E6	Sofern die Stadt Velen zukünftig wieder Kredite aufnehmen sollte, sollte sie grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.
F7	Bisher hat die Stadt Velen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7	Die Stadt Velen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.
Vergabewesen			
F1	In der Stadt Velen gibt es eine Submissions-, jedoch keine zentrale Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachdienste eigenverantwortlich dezentral durch. Die KDG Heiden ist bei Bauvergaben nur in Einzelfällen involviert. Die Dienstanweisung für das Vergabewesen ist veraltet. Dadurch bestehen aus Sicht der gpaNRW Unsicherheit und Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.	E1.1	Die Stadt sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig von der eigenen Submissions- und Vergabestelle oder der KDG Heiden durchgeführt werden sollen.
		E1.2	Die Stadt Velen sollte die zentrale Submissions- und Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz wie geplant einrichten. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.
		E1.3	Die Stadt Velen sollte die Nutzung eines Vergabemanagementsystems in Erwägung ziehen und die entsprechenden Informationen einholen.
		E1.4	Die gpaNRW sieht dringenden Bedarf, aktuelle und vollständige Regelungen für Vergabeverfahren aufzustellen. Die Stadt Velen sollte wie geplant schnellstmöglich die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen.
		E1.5	Die Stadt Velen sollte einheitliche Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern verwenden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Velen hat keine Regelungen für eine kontinuierliche und unabhängige Überwachung hinsichtlich ihrer Vergabeverfahren aufgestellt.	E2	Die Stadt Velen sollte rechtssichere, wirtschaftlich durchgeführte und nachhaltige Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.
F3	Die Stadt Velen verfügt über eine veraltete „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2001. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind noch nicht umgesetzt. Damit verstößt die Stadt gegen das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Stadt hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.	E3.1	Die Stadt Velen sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und in welcher Form die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.
		E3.2	Die Stadt Velen muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.
		E3.3	Die Stadt Velen sollte die Korruptionsprävention regelmäßig durch ausgewählte Themen aufgreifen und die Bediensteten durch eine jährliche Unterrichtung sensibilisieren.
		E3.4	Die Stadt Velen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird.
		E3.5	Die Stadt Velen sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.
F4	Die Stadt Velen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	E4	Die Stadt Velen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Für die Stadt Velen werden im Vergleichsjahr 2021 geringe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. In den Jahren 2020 und 2022 sind die Abweichungen höher. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte bei einzelnen Baumaßnahmen sowie einer Vielzahl an Nachträgen.	E5	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.
F6	Die Stadt Velen verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung einer Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.
		E6.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.
F7	Beim Vergabevergung fehlten gemäß § 20 VOB/A die vorgeschriebene Dokumentation des Vergabeverfahrens, die erforderlichen Vergabebekanntmachungen vor der beabsichtigen beschränkten Ausschreibung (ex-ante-Veröffentlichung) und nach der Zuschlagserteilung (ex-post-Veröffentlichung), die Absagen an die nicht berücksichtigten Bieterfirmen sowie das Abnahmeprotokoll mit Ausweisung der Gewährleistungsfrist. Damit verstößt die Stadt gegen geltendes Vergaberecht. Die Stadt hat während der laufenden Prüfung erklärt, dass die neue zentrale Vergabestelle diese Aufgaben künftig übernehmen wird.		
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Velen benötigt noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	E1.1	Die Stadt Velen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sind hier der Prozess zur IT-Ausstattung mit Festlegung der Standards sowie die Zuständigkeiten zum First- und Second-Level-Support zu regeln.
		E1.2	Die Stadt Velen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Velen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicherzustellen, sind die zur Verfügung stehenden Personalressourcen nach eigenen Angaben eher nicht ausreichend. Es besteht die Gefahr, dass die Stadt Velen den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	E2.1	Die Stadt Velen sollte ihre Ausstattungsplanung auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden Medienkonzepte weiter vorantreiben und konsequent umsetzen.
		E2.2	Die Stadt Velen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Velen liegt im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen und technischen Aspekten.	E3	Die Stadt Velen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Soweit Willensbekundungen der Verstorbenen bekannt werden, nimmt die Stadt Velen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Die Frage der Religionszugehörigkeit spielte bislang keine Rolle.	E1	Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Stadt Velen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Bei bestimmten Religionszugehörigkeiten sind Feuerbestattungen nicht gestattet.
F2	Die Stadt Velen verschriftlichte bislang keine standardisierten Arbeitsabläufe oder Prozessbeschreibungen, um die rechtskonforme Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungen zu unterstützen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wurde nicht gesehen. Sie führte zudem bislang keine regelmäßigen regionalen Preisabfragen zur Auswahl der Bestatter durch.	E2.1	Die Stadt Velen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammensstellen.
		E2.2	Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.
		E2.3	Die Stadt Velen sollte trotz geringer jährlicher Fallzahlen im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sowie zur Einhaltung geltender Vergabegrundsätze regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei im wirtschaftlichen Interesse nicht zweckdienlich.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Velen arbeitet nur eingeschränkt mit verschriftlichten strategischen Zielvorgaben und Kennzahlen im Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen und -kosten verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen.	E1.1	Zur Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Velen im Friedhofswesen ein erweitertes Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise könnte damit das bereits vorhandene Berichtswesen erweitert werden.
		E1.2	Die Stadt Velen sollte die friedhofsrelevanten Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.
F2	Die Stadt Velen refinanziert ihre Gesamtkosten der Friedhofsunterhaltung jährlich nur etwa zu zwei Drittel über ihre Friedhofsgebühren.	E2	Da die Stadt Velen ihre ansatzfähigen Kosten im Friedhofswesen bislang nicht auskömmlich refinanziert, sollten örtlich vertretbare Gebührenerhöhungen geprüft und ggf. umgesetzt werden.
F3	Die Stadt Velen legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren eine vereinfachte Äquivalenzziffernberechnung zugrunde.	E3	Die Stadt Velen sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.
F4	Die kommunale Trauerhalle hat für den Ortsteil Velen eine hohe Bedeutung und wird entsprechend gut genutzt. Die Unterhaltung der Trauerhalle verursacht einen vergleichsweise umfangreichen Kostenrahmen. Die bislang erhobenen Nutzungsgebühren decken nur knapp 50 Prozent der Kosten ab.	E4.1	Die Stadt Velen sollte auch im Fall ihrer Trauerhalle auf eine auskömmlichere Kostendeckung hinwirken.
		E4.2	Die Stadt Velen sollte im Fall ihrer Trauerhalle Ausstattung und Standards im Interesse ggf. möglicher Kostensenkungen überprüfen.
F5	Obwohl die Stadt Velen gemessen am interkommunalen Vergleich weniger Grün- und Wegeflächen unterhält, bewegt sich ihr jährlicher Kostenrahmen auf durchschnittlichem Niveau.	E5	Die Stadt Velen sollte ihre Pflegestandards der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung überprüfen und ggf. auf Einsparungen hinwirken.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

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

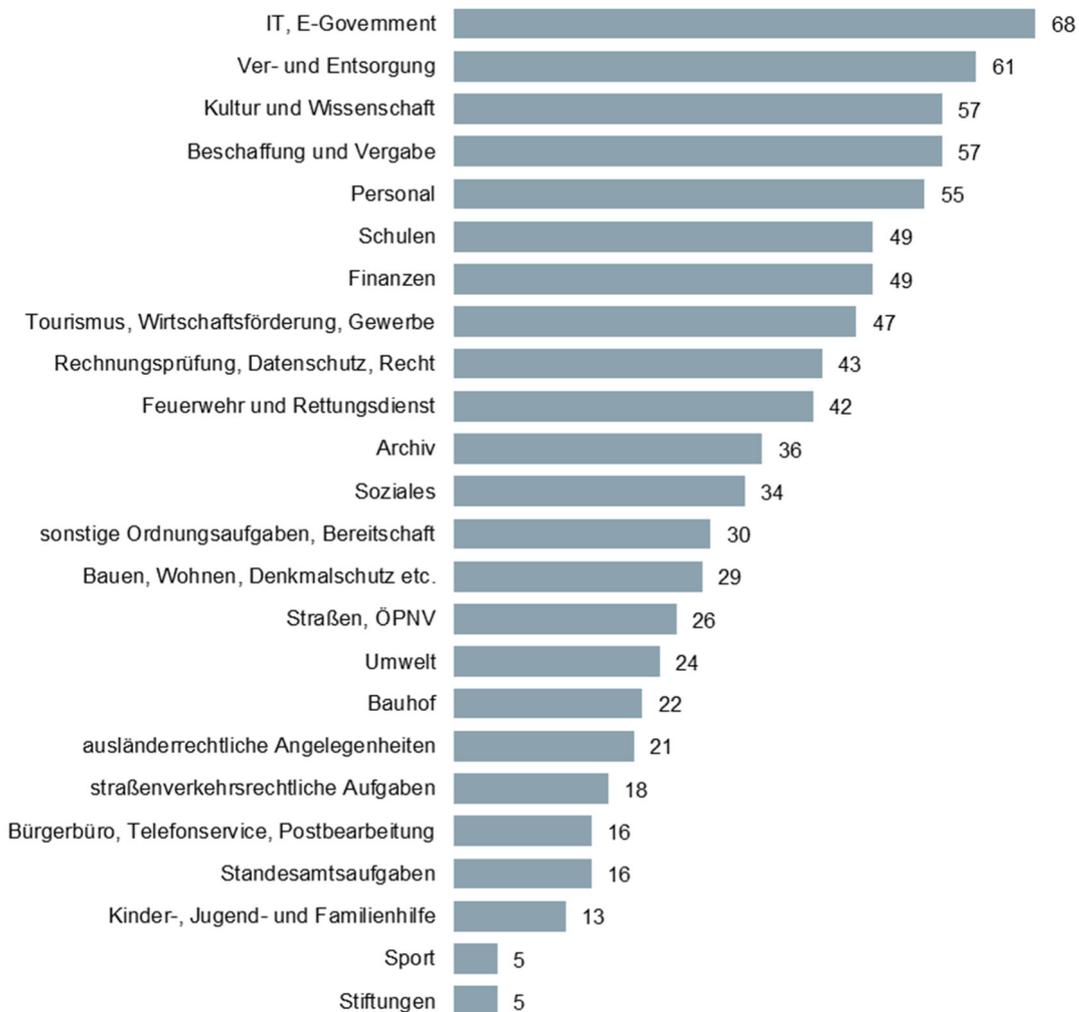
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 76 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

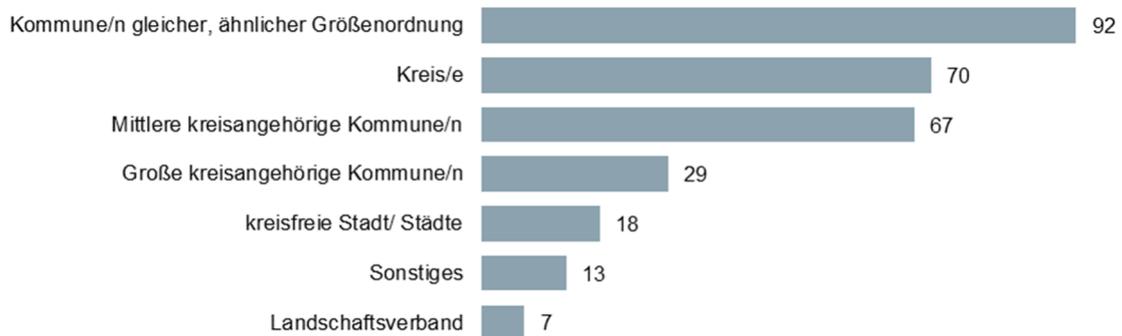


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



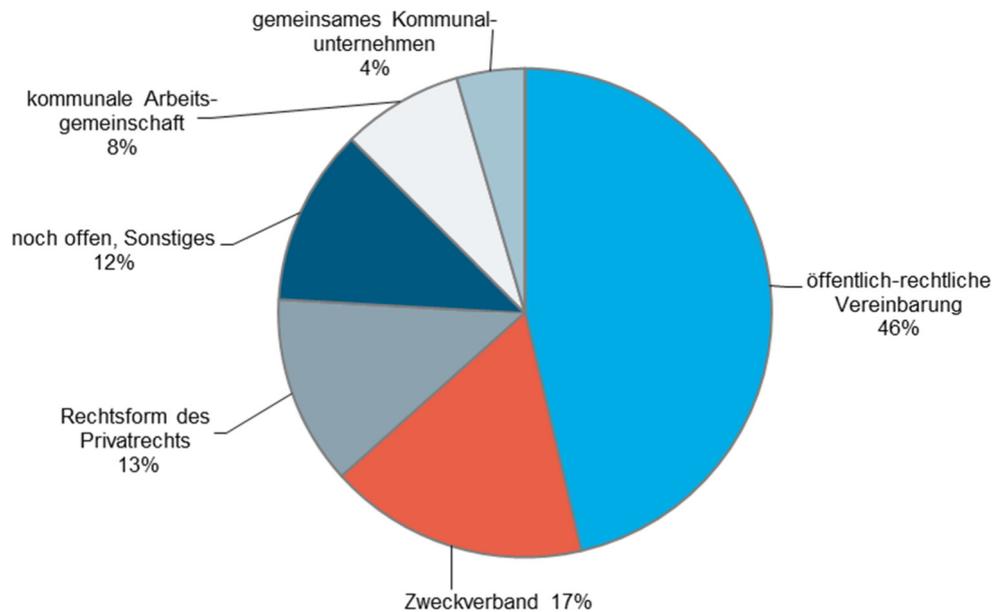
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



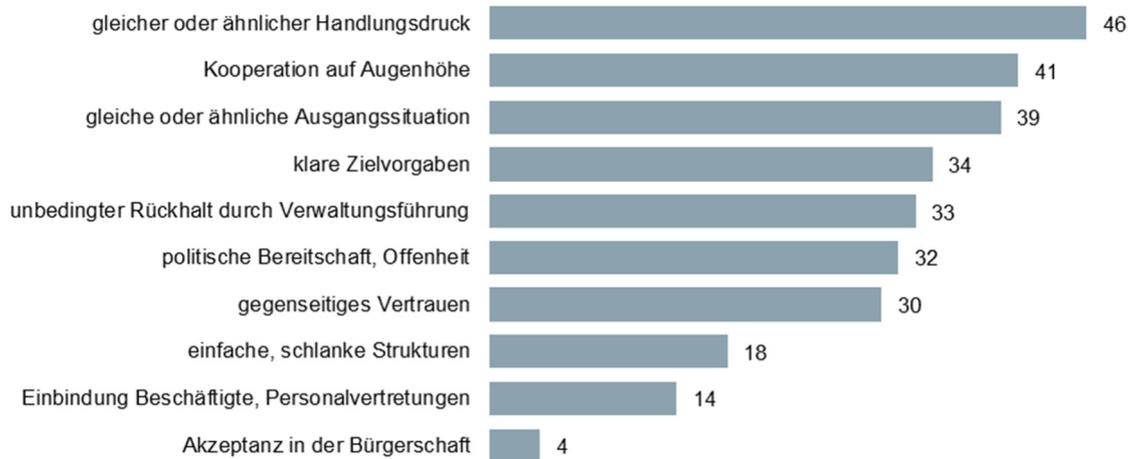
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velen

Für die Stadt Velen ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Stadt Velen strebt dadurch die folgenden Ziele an:

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In Velen liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den folgenden Bereichen:

- Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West - KAAW (Personalabrechnung)
- Beschaffung und Vergabe (Ausschreibungen über die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH Heiden - KDG)
- IT, e-government (KAAW – verschiedene Dienstleistungen wie beispielsweise Formularserver, Umsetzung OZG, Unterstützung Schul-IT, Erstellung und Weiterentwicklung Digitalisierungsstrategie)
- Bauhof (Vereinbarung mit der Gemeinde Heiden zur gemeinsamen Pflege des Artesischen Brunnens nebst Kostenteilungsvereinbarung)
- Feuerwehr und Rettungsdienst (Kommunale Arbeitsgemeinschaft – Kooperation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden – zur Erstellung eines gemeinsamen Wald- und Vegetationsbrandkonzeptes)
- Schulen (Schulverbund Gesamtschule mit der Stadt Gescher)
- Schulen (Öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Coesfeld – Förderschule)
- Kultur und Wissenschaft (Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung der Volkshochschule Borken und der Musikschule Borken)
- Straßen, ÖPNV (Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Gründung einer Beschaffungsgemeinschaft zur gemeinsamen Vergabe einer Mobilitätsuntersuchung)
- Umwelt (Öffentlich-rechtlicher Vertrag mit der Stadt Borken zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Hochwasserschutzkonzeptes für die Bocholter Aa)

Beim Thema IKZ nennt die Stadt Velen als Erfolgsfaktoren unter anderem die Kooperation auf Augenhöhe, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, gegenseitiges Vertrauen, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, politische Bereitschaft und Offenheit sowie die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretungen.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Stadt Velen durch finanzielle Anreize (z. B. Förderrichtlinie IKZ), den Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels sowie die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren.

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 80 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 Velen.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

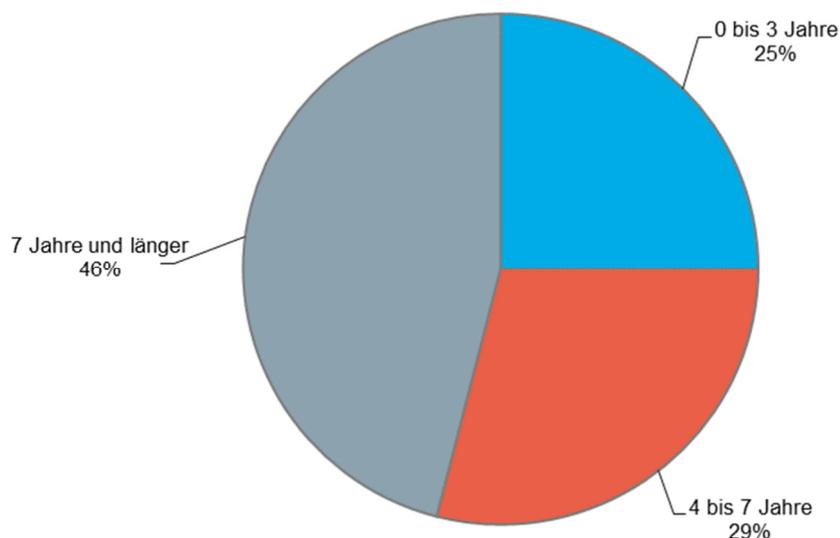
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 67 von 80 Kommunen (84 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

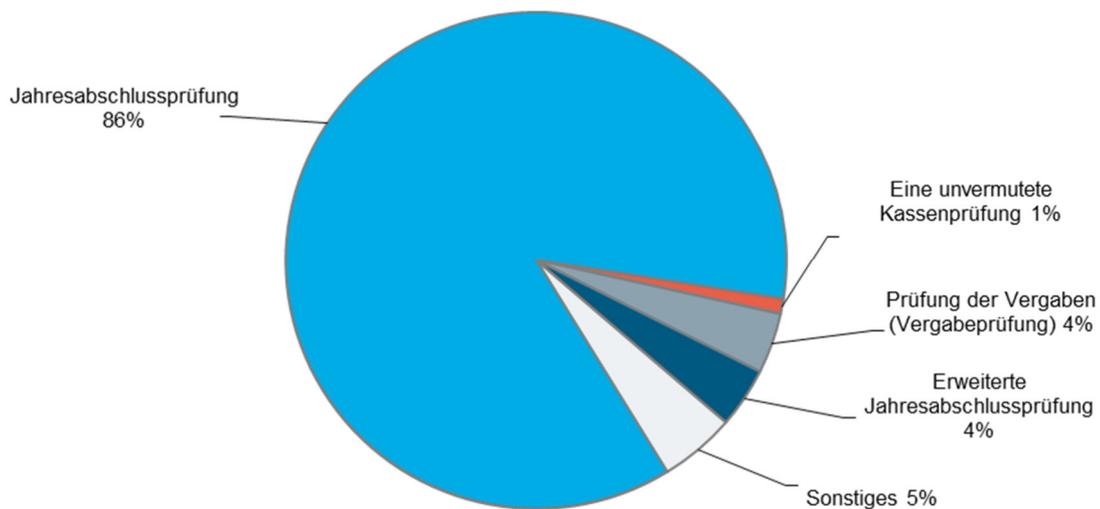
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

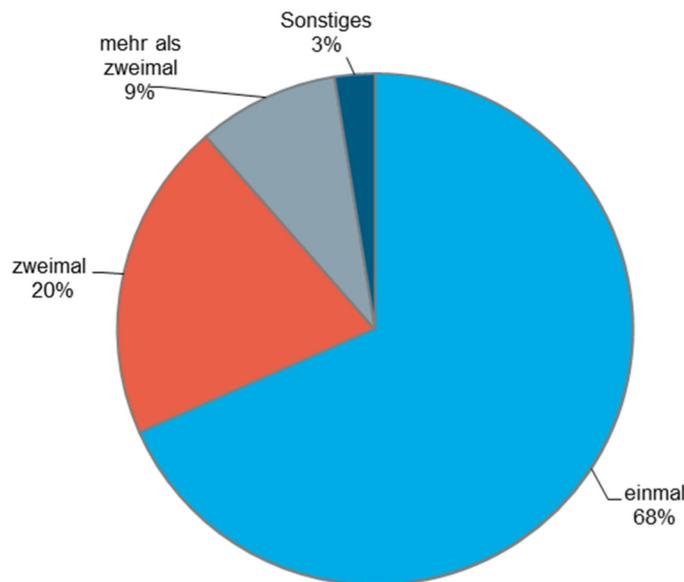
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velen

In der Stadt Velen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung der derzeitigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2023.

Nach Aussage der Stadt prüft die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft neben dem Jahresabschluss der Stadt auch weitere Bereiche, die explizit in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind. In Velen sind dies in unterschiedlichen Intervallen Prüfungen von

- Belegen und Berechtigungsjournalen,
- Gebührenkalkulationen,
- einzelnen Vergaben sowie
- des Pensionsfonds.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Velen tagte im Jahr 2021 ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses, der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung, der Wirksamkeit interner Kontrollsysteme sowie der Mittelverwendung nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFöG). Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Velen entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW und übertrifft überdies den Umfang an Prüfungshandlungen vieler anderer kleiner kreisangehöriger Kommunen. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dennoch 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 Velen** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die **Stadt Velen** hat einen geringen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Der Kommune gelingt es im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 durchgängig einen **Haushaltsausgleich** zu erreichen. Zukünftig rechnet die Stadt mit negativen Jahresergebnissen und mit einem deutlichen Verbrauch der Ausgleichsrücklage. Sie erreicht dennoch fiktiv ausgeglichene Haushalte. Der Jahresabschluss 2022 sowie der Haushaltsplan 2024 lagen leider erst nach Abschluss der operativen Prüfung vor. Wir nehmen deshalb soweit möglich und geboten im Prüfbericht punktuell textlich und in den Tabellen darauf Bezug.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung** für das Jahr 2023. Chancen finden sich bei der Planung der Ertragspositionen. Die Ansätze werden mittelfristig niedriger als in der Vergangenheit erreicht angesetzt. Es bestehen Risiken in der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen. Die geplanten Steigerungen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um die beschlossenen Tarifsteigerungen auszugleichen. Auch die bilanziellen Abschreibungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind mittelfristig vor dem Hintergrund der anstehenden Investitionen in den Haushaltsjahren 2023/2024 voraussichtlich zu niedrig eingeplant.

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich seit 2017 um 5,8 Mio. Euro erhöht. Außerordentliche Erträge zur Isolierung der Corona-Schäden hat die Stadt Velen in den Jahren 2020 bis 2022 nicht ausgewiesen. Lediglich 2023 wird mit außerordentlichen Erträgen geplant. Wenn sich die Planung realisiert, könnte sich das Eigenkapital bis 2027 um rd. 17,2 Mio. Euro verringern. Hinzugerechnet werden müssen die außerordentlichen Erträge von etwa 1,1 Mio. Euro aus 2023. Werden sie gemäß dem NKF-CUIG¹⁰ isoliert und aktiviert, werden sie ab 2026 das Eigenkapital zusätzlich verringern.

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

Die **Gesamtverbindlichkeiten** Konzern Stadt Velen sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Anders als die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen wird die Stadt mit Ausnahme der Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ aktuell nicht durch **Liquiditäts- oder Investitionskredite** belastet. Realisiert sich die Haushaltsplanung, wird sich dies mittelfristig ändern. Es werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Die liquiden Mittel werden laut Planung spätestens 2024 aufgebraucht sein. Aktuell werden die Verbindlichkeiten maßgeblich von den erhaltenen Anzahlungen bestimmt.

Die **Anlagenabnutzungsgrade** der Stadt Velen sind zum Stand 31. Dezember 2021 leicht erhöht. In 2023/2024 sind jedoch einige Investitionen wie der Rathausumbau und Sanierungsmaßnahmen bei den Schulen geplant. Risiken durch ungeplante Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen bestehen aufgrund der geringen Restnutzungsdauer bei den Sporthallen und bei den Gemeindezentren, Bürgerhäusern und Saalbauten.

Haushaltssteuerung

Die **Stadt Velen** konnte bisher die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht einhalten. Die Fristen zur Feststellung konnten dagegen eingehalten werden. Die Haushaltssatzungen werden regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst der Aufsichtsbehörde angezeigt. Optimierungsbedarfe bestehen im **Berichtswesen** für die Entscheidungsträger. Über den Stand der Haushaltswirtschaft berichtet die Verwaltung der Politik zweimal jährlich nur mündlich.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Velen im Betrachtungszeitraum nicht aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Sinken die konjunkturabhängigen Ertragspositionen dauerhaft, muss die Stadt dies mit Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen.

Die Stadt Velen hat in den vergangenen Jahren keine konsumtive **Ermächtigungen ins nächste Haushaltsjahr** übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt nicht verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen werden im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt übertragen. Dabei werden sie nur zu einem Drittel in Anspruch genommen. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Velen noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Stadt sollte ihre gelebte Praxis bei der Fördermittelakquise mit einem schriftlichen und transparenten Regelwerk unterstützen, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsieht. Das Gleiche gilt für die Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Velen hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – keine Kredite aufnehmen müssen. Sie hat daher keine grundlegenden Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte Velen grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr **Anlagenmanagement** hat die Stadt ebenfalls noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixiert. Es bestehen daher für die Stadt noch Möglichkeiten, den Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 Ukraine-Krieg und noch immer für die Corona-Pandemie. Die gpaNRW geht, soweit möglich, in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen dieser Effekte auf den Haushalt der Stadt Velen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Velen 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2024	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Die aktuelle Prüfung der **Stadt Velen** baut auf die letzte überörtliche Prüfung mit Vergleichsjahr 2016 auf. Der Jahresabschluss 2022 und der Haushaltsplan 2024 lagen leider erst nach Abschluss der operativen Prüfung vor. Wir nehmen deshalb soweit möglich und geboten im Prüfbericht punktuell textlich und in den Tabellen darauf Bezug.

Seit 2019 lässt sich die Stadt Velen von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW jährlich per Ratsbeschluss befreien. Sie ist jedoch verpflichtet, einen Beteiligungsbericht aufzustellen. Vor 2019 wurden keine Gesamtabchlüsse aufgestellt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Velen stellt seit 2017 ausgeglichene Haushalte auf. Ab 2022 wird jeweils ein fiktiver Haushaltsausgleich erreicht. Die Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Stadt Velen 2017 bis 2024

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Velen 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.342	142	3.392	768	901	791
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	13.741	13.883	17.274	18.042	18.943	19.734
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	43.079	43.066	43.490	43.480	43.480	42.935
Verrechnungssaldo mit der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-154	-13	423	-9	-0,1	-545
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Geringe Schwankungen der allgemeinen Rücklage ergeben sich aus der Verrechnung gem. § 44 Abs. 3 KomHVO mit der allgemeinen Rücklage.

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

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.705	-4.399	-3.677	-3.310	-3.144
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	17.029	12.630	8.953	5.643	2.499
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	42.935	42.935	42.935	42.935	42.935
Fehlbetragsquote in Prozent	4,32	7,34	6,62	6,38	6,47

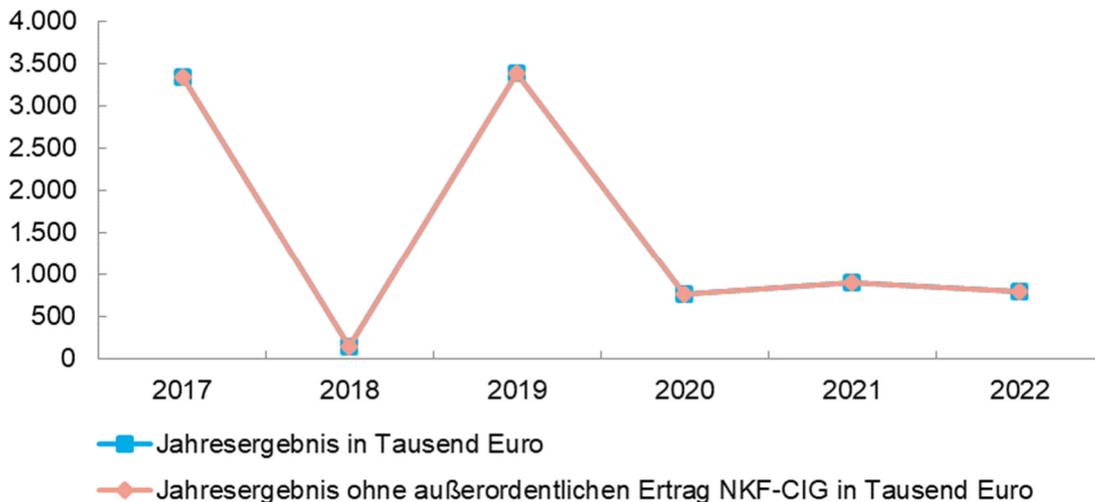
Ab 2023 rechnet die Stadt Velen konstant mit Jahresfehlbeträgen. Nach dieser Planung würde sich die Ausgleichsrücklage stetig verringern, sodass der Bestand der Ausgleichsrücklage von 2023 bis 2027 um 85,3 Prozent sinkt. Die allgemeine Rücklage soll weiterhin nicht berührt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Die Jahresergebnisse schwanken zwar stark, sind aber durchgehend positiv.

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

Jahresergebnisse Stadt Velen 2017 bis 2022

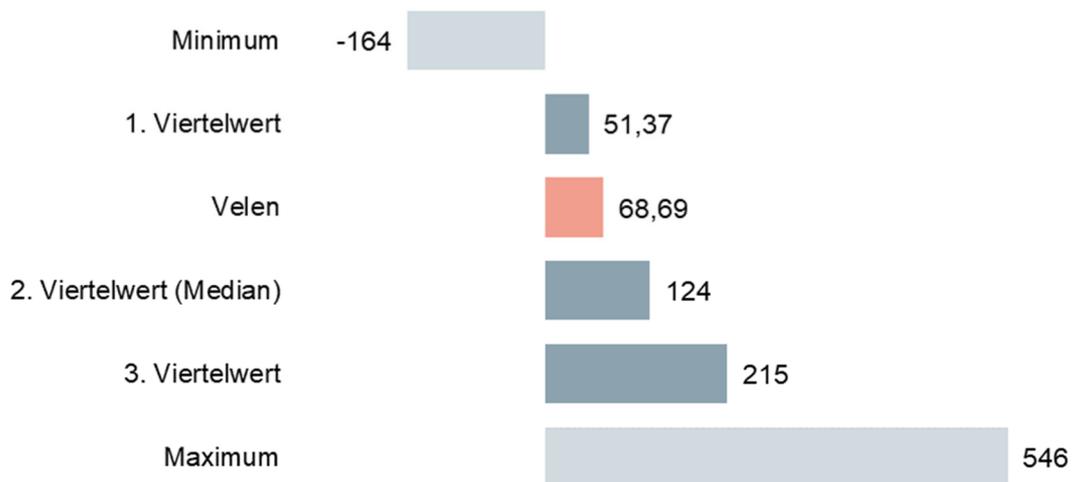


Die Jahresergebnisse der **Stadt Velen** schwanken bis 2020 stark, sind jedoch seit 2017 positiv und führen dadurch zu ausgeglichenen Haushalten. Die beiden Spitzenwerte in 2017 mit rund 3,34 Mio. Euro und in 2019 mit rund 3,39 Mio. lassen sich durch ein Plus bei den Gewerbesteuer-

ererträgen erklären. Zusätzlich wurden in den Jahren Baugrundstücke verkauft. Dies sind jedoch nur Einmaleffekte, da nicht dauerhaft entsprechende Verkaufsflächen ausgewiesen werden können.

Im Jahr 2020 ist das NKF-CIG in Kraft getreten. Dieses soll die coronabedingten Schäden, welche im Haushaltsjahr aufgetreten sind, abfedern. Coronabedingte Schäden sollen demnach als außerordentliche Erträge in der Ergebnisrechnung aufgeführt und in der Bilanz aktiviert werden. Diese Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Im Jahr 2020 macht die Stadt Velen von der Möglichkeit, coronabedingte Schäden als außerordentlichen Ertrag in die Bilanz aufzunehmen, keinen Gebrauch. Durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung von rd. 2,1 Mio. Euro konnten die Schäden bereits unterjährig ausgeglichen werden. Auch in den Jahren 2021 und 2022 wurde der Haushaltsausgleich ohne eine Ausweisung von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG erreicht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich für 2021 liegt die Stadt Velen unter dem Median. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein besseres Jahresergebnis erzielen konnten. Zu beachten ist jedoch, dass die meisten Vergleichskommunen ihr Jahresergebnis mit den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG unterstützt haben.

Daher haben wir in der folgenden Betrachtung die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG abgezogen und einen erneuten Vergleich aufgestellt:

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

Grund- und Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je EW in Euro	68,69	-312	4,42	94,04	191	526	70

Werden die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG herausgerechnet, positioniert sich die Stadt Velen im Vergleich mit 69 anderen Kommunen weiter über dem ersten Viertelwert. Anders sieht die Lage im Jahr 2019, vor der Corona-Pandemie, aus. Hier liegt die Stadt Velen über dem dritten Viertelwert und zählt damit zu den oberen 25 Prozent der Vergleichskommunen, die ein hohes Jahresergebnis erzielen konnten. Ähnlich stellt sich das Bild im Jahr 2017 dar. 2018 war das Jahr mit dem geringsten Jahresergebnis. Dies spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wieder. Die Stadt Velen liegt hier noch unter dem ersten Viertelwert, 2020 knapp unter dem Median.

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.

Zum Zeitpunkt der Betrachtung lag uns der Jahresabschluss 2022 noch nicht vor.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Stadt Velen	2021
Jahresergebnis	901
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-11.378
Bereinigungen Sondereffekte	-551
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.926
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.437
Strukturelles Ergebnis	511

Die Ergebnisrechnung der **Stadt Velen** ist 2021 strukturell ausgeglichen, liegt jedoch rd. 390.000 Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis.

Die Stadt Velen hat weder 2020 noch 2021 außerordentliche Erträge zum Ausgleich von Corona-bedingten Schäden gebucht. Die gpaNRW hat als Sondereffekte eine außerordentliche Abschreibung beim Sachanlagevermögen und die Einzelwertberichtigungen (sonstige ordentliche Aufwendungen) angesetzt. Ebenfalls einbezogen wurden die nicht-zahlungswirksamen Transferaufwendungen, welche aus der Abschreibung des aktiven Rechnungsabgrenzungspostens resultieren.

Während die Gewerbesteuer in der Modellrechnung des strukturellen Ergebnisses auf einem gleichen Niveau geblieben ist, sind die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) in der Durchschnittsbetrachtung insgesamt um rd. 0,8 Mio. niedriger ausgefallen als im tatsächlichen Ergebnis 2021. Auch die Schlüsselzuweisungen sind tatsächlich höher ausgefallen als in der Modellrechnung. Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (rd. 2,1 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2021 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wird sich auch der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung zum Fonds Deutscher Einheit in den nächsten Jahren vermehrt auswirken.

Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen können aktuell noch durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Nach den Erkenntnissen des Jahresabschlusses 2022 und dem erreichten Jahresüberschuss wird das strukturelle Ergebnis ähnlich ausfallen wie in 2021. Ab 2023 wird jedoch mit Jahresfehlbedarfen gerechnet, welche mit der Ausgleichsrücklage aufgefangen werden müssen. Daher weichen die geplanten Jahresergebnisse ab 2023 stark vom strukturellen Ergebnis 2021 und 2022 ab.

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

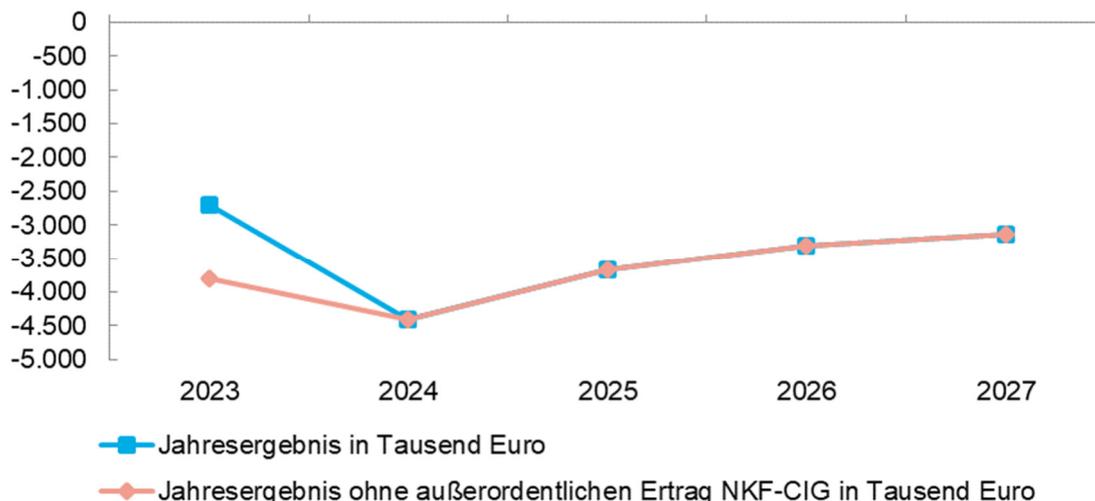
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Velen plant durchgängig ab 2023 mit negativen Jahresergebnissen. Zudem enthalten einzelne Aufwandspositionen Risiken durch eher niedrig angesetzte Planwerte. Chancen hingegen finden sich bei der Planung der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig

wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Stadt Velen 2023 bis 2027



Die **Stadt Velen** plant nach dem Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 2,87 Mio. Euro ein. Die Jahresergebnisse werden von 2022 bis 2025 in der Summe um rund 4,09 Mio. Euro durch die außerordentlichen Erträge entlastet. Mit Beschluss des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (3. NKFVG) fallen zukünftig die Isolierungsmöglichkeiten weg. Dies bedeutet, dass die Kommune ab dem Haushaltsjahr 2024 keine außerordentlichen Erträge zur temporären Ergebnisverbesserung ausweisen kann. Daher fallen die geplanten Jahresergebnisse in der mittelfristigen Planung des Haushaltsjahres 2024 auch schlechter aus als in 2023. 2027 rechnet die Kommune mit einem Defizit von 3,14 Mio. Euro.

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

Da zum Zeitpunkt der Plandaten-Analyse der Haushaltsplan 2024 noch nicht vorgelegen hat, haben wir die Planung 2023 untersucht.

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer)	3.127	3.318	191	1,2
Gewerbesteuer*	5.854 (5.799)	6.400	546 (601)	1,8 (2,0)
Einkommensteuer*	6.570 (5.918)	7.135	565 (1.217)	1,7 (3,8)
Zuwendungen und allgemeine Umla- gen (ohne Schlüsselzuweisungen)	2.746	2.299	-448	-3,5
Schlüsselzuweisungen*	2.044 (1.518)	2.000	-44,47 (482)	-0,4 (5,7)
übrige Erträge	5.830	6.168	338	1,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	4.759	5.846	1.087	4,2
Aufwendungen für Sach- und Dienst- leistungen	4.943	5.860	917	3,5
Bilanzielle Abschreibungen	2.946	2.890	-56,39	-0,4
allgemeine Kreisumlage	3.950	5.206	1.256	5,7
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage)	6.290	8.015	1.725	5,0
Übrige Aufwendungen	2.383	2.375	-7,87	-0,1

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

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

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

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

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsentwurfs (30. September 2022) lagen die Orientierungsdaten des Landes für den Zeitraum 2023 - 2026¹¹ noch nicht vor.

Die **Gewerbsteuererträge** unterlagen in der Vergangenheit starken Schwankungen. So ergeben sich für die Jahre 2017 und 2019 überdurchschnittliche Gewerbesteuererträgen. Nach Aussage der Stadt seien dies jedoch Ausnahmen. Die Stadt Velen rechnet zukünftig nicht mit solchen Spitzenwerten. Ab 2023 wird eher vorsichtig mit Ergebnissen von 6,2 bis 6,4 Mio. Euro gerechnet. Die Stadt plant mit jährlichen Steigerungen von 100.000 Euro. Die eingeplante Steigerungsrate liegt deutlich unter denen der Orientierungsdaten.

Ebenso wie die Gewerbesteuer stellt auch der Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer** eine Position dar, die den konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Während der Corona-Pandemie hat der Einkommensteueranteil aufgrund der Kurzarbeiterregelungen einen Einbruch verzeichnet. Der geplante Ansatz von 6,04 Mio. Euro wurde in 2020 mit 5,84 Mio. Euro um rd. 200.000 Euro unterschritten. Anders sieht das Ergebnis 2021 aus: Hier wurden Erträge von 5,73 Mio. Euro eingeplant, aber 6,57 Mio. Euro erzielt. Die Stadt Velen sieht 2024 einen Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer vor, bevor dieser wieder steigt (2025: plus 5,6 Prozent, 2026: plus 0,06 Prozent). Dies korrespondiert nicht mit den Planungsansätzen der Orientierungsdaten des Landes NRW. Diese weisen höhere Steigerungsraten auf, sodass sich hieraus für die mittelfristige Planung eine Chance zur Anpassung der Ansätze oder eine Ergebnissteigerung ergibt.

Neben den Steuerträgen sind die **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** eine der höchsten Ertragsgruppen (17 Prozent) im kommunalen Haushalt. Für 2024 wurde ein Anstieg der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen geplant, bevor diese ab 2025 wieder sinken.

Dies gilt jedoch nicht für die **Schlüsselzuweisungen**. Von 2022 bis 2026 ist ein konstanter Anstieg zu verzeichnen. Die Schlüsselzuweisungen sind von der Steuerkraft der Stadt sowie von der vom Land festgelegten Verteilmasse abhängig. Dadurch, dass die Stadt Velen recht niedrige Steueransätze ausweist, rechnet sie im Gegenzug mit einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Mittelfristig plant sie jedoch auch hier mit Werten unterhalb der Orientierungsdaten. Durch die vorsichtigen Planansätze bestehen Chancen, dass die tatsächlichen Ergebnisse besser ausfallen werden.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stellen nach der Kreisumlage den größten Aufwandsposten im Haushalt dar. Die Daten werden vom Fachdienst Personalmanagement auf der Basis des fortgeschriebenen Stellenplans ermittelt. Der fortgeschriebene Stellenplan beinhaltet geplante Neuanstellungen sowie zukünftige Personalabgänge. Laut Lagebericht des Haushaltsplans 2023 ist abzuwarten, wie die laufende Tarifrunde sowie einige Stellenbewertungsverfahren abschließen, welche aufgrund der neu erlassenen Tätigkeitsmerkmale des TVöD notwendig wurden. Die mittelfristige Planung auf Basis des Haushalts 2023 sieht eine Steigerungsrate von unter zwei Prozent vor. Die geplanten Steigerungen sind angesichts der aktuellen Tarifabschlüsse sehr niedrig und stellen ein Risiko dar. Die Versorgungsaufwendungen umfassen die Beihilfen sowie die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen und Beihilferück-

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

stellungen für die Ruhestandsbeamten. Die Fortschreibung beruht auf Berechnungen der Versorgungskasse.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** machen sich die Aus- und Nachwirkungen der Corona-Pandemie als auch des Ukrainekrieges bemerkbar. Plante die Stadt 2019 bis 2021 noch Ergebnisse zwischen 4,6 bis 4,9 Mio. Euro, wird für die kommenden Jahre (2022 und 2023) der Ansatz um knapp eine Million Euro erhöht. Mittelfristig plant die Stadt Velen mit eher rückläufigen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Vor dem Hintergrund einer recht hohen Inflationsrate sowie dem noch andauernden Ukraine-Krieg liegt hier ein Risiko vor. Es ist unklar, wie sich die Preise in der nächsten Zeit gestalten werden.

Die **bilanziellen Abschreibungen** werden aus der Anlagenbuchhaltung ermittelt. Die Stadt Velen weist sinkende Ansätze in der mittelfristigen Planung aus. Bei einem hohen Durchschnittsalter der Anlagegüter kann der Haushalt vermehrt durch Instandhaltungen und Instandsetzungen belastet werden (vgl. Kapitel 1.3.4.2 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“). Dies würde sich wiederum negativ auf die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auswirken. Zudem ist auch zu beachten, dass die Abschreibungen der geplanten Investitionen der folgenden Haushaltsjahre (bspw. der Rathausumbau und die Erweiterung der Schulen) noch nicht in der Anlagenbuchhaltung zu finden sind. Die Ansätze für die bilanziellen Abschreibungen in der mittelfristigen Planung werden daher noch zu niedrig angesetzt sein, was ebenfalls ein Risiko darstellt.

Die **Transferaufwendungen** stellen mit 42 Prozent den größten Posten der ordentlichen Aufwendungen dar (12,8 Mio. Euro in 2023). Davon entfallen 72,7 Prozent auf die **Kreisumlage** (4,6 Mio. Euro in 2023) und die **Jugendamtsumlage** (4,7 Mio. Euro in 2023). Die Stadt Velen plant die Ansätze der zu zahlenden Kreisumlage anhand des Eckpunktepapiers vom 31. Oktober 2022, welches vom Kreis Borken herausgegeben wurde. Mittelfristig sind Erhöhungen der Kreisumlage durch den Kreis Borken vorgesehen, welches ebenfalls eine höhere Zahllast für die Kommunen nach sich zieht. Die Stadt Velen hat darauf reagiert und mittelfristig Steigerungen im Ansatz der Kreisumlage von durchschnittlich 3,5 Prozent eingeplant.

Insgesamt weist die Haushaltsplanung der Stadt Velen Optimierungsbedarfe, besonders für die Aufwandspositionen, auf. Eine angepasste Planung könnte eine größere Kongruenz zwischen Planansatz und Ergebnis erzielen. Dies würde auch die Haushaltsklarheit erhöhen.

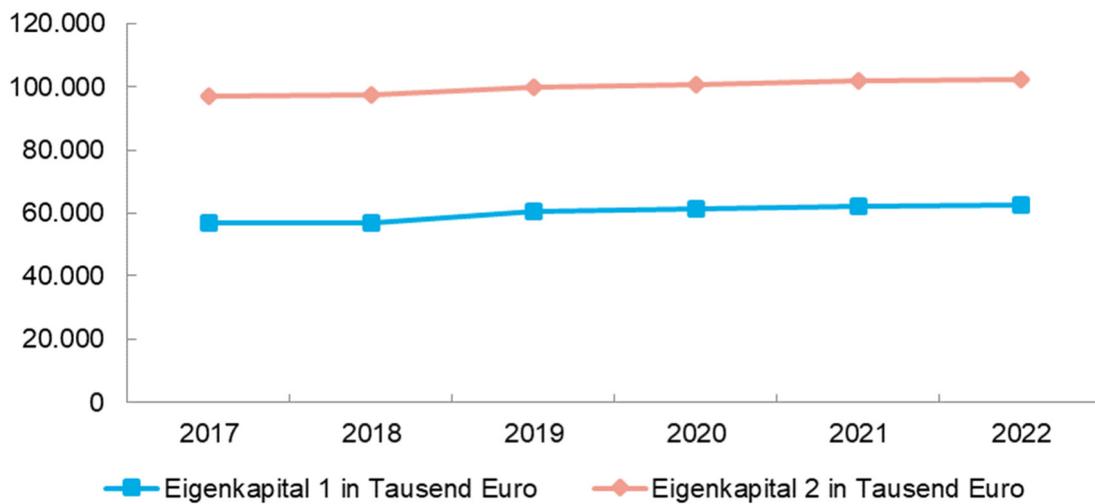
Mittelfristig gesehen rechnet die Kommune jährlich mit einem Fehlbedarf. Grundsätzlich bestehen zudem allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken aufgrund der unkalkulierbaren konjunkturellen Lage, nicht zuletzt auch wegen des Ukraine-Krieges. Die Möglichkeiten des NKF-CUIG können helfen, diese auszugleichen. Dennoch reichen sie laut Planung der Stadt Velen nicht aus, um den Haushalt auch mittelfristig auszugleichen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Velen verfügt über eine gute Eigenkapitalausstattung. Seit 2017 ist das Eigenkapital kontinuierlich gestiegen. Sollte sich die Haushaltsplanung für die kommenden Jahre 2023 bis 2027 bewahrheiten, wird sich das Eigenkapital aufgrund der eingeplanten Jahresfehlbedarfe reduzieren.

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.

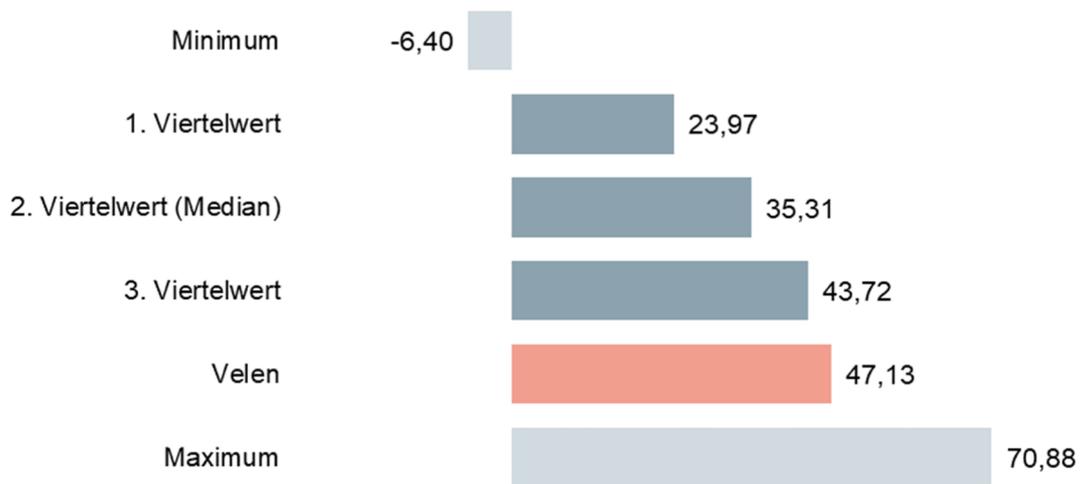
Eigenkapital Stadt Velen 2017 bis 2022



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

Das Eigenkapital der **Stadt Velen** ist bis einschließlich 2022 leicht, aber kontinuierlich gestiegen. Ab 2023 plant die Stadt Velen mit Jahresfehlbeträgen. Bis zum Jahr 2027 würde sich das Eigenkapital der Stadt Velen nach der Planung des Haushaltsjahres 2024 um 17,2 Mio. Euro verringern. Betrachtet man die Eigenkapitalquote 1 im interkommunalen Vergleich, positioniert sich die Stadt Velen wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Velen 2021 ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren (2017 bis 2020) liegt die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Velen im interkommunalen Vergleich stets über dem dritten Viertelwert.

Die Eigenkapitalquote 2 ist im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert. Sie hat sich im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 von 81,56 Prozent auf 76,90 Prozent verringert, was mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen korrespondiert. Diese sind ebenfalls im Betrachtungszeitraum leicht gesunken. Im interkommunalen Vergleich 2021 liegt die Eigenkapitalquote 2 knapp unter dem dritten Viertelwert, während sie 2017 noch über dem dritten Viertelwert lag.

Die Kommunen haben seit 2020 die Pflicht, coronabedingte Schäden zu isolieren und die Jahresergebnisse dadurch zu verbessern. Dies wirkt sich auch positiv auf das Eigenkapital aus. Die Stadt Velen hat wie bereits ausgeführt im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Wir haben daher in einem weiteren Vergleich die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG vom Eigenkapital abgezogen:

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2021

Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	47,13	-7,65	23,31	34,24	43,51	70,53	72
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	76,90	19,83	59,82	68,01	74,60	86,46	72

Da die Stadt Velen keine Bilanzierungshilfe für 2021 ausgewiesen hat, bleiben ihre Quoten gleich hoch, während sich die der Vergleichskommunen verringert haben. Ohne den Einbezug der Bilanzierungshilfe hat sich die Stadt Velen im interkommunalen Vergleich demnach verbessert. Im Jahresabschluss 2022 wurden erneut keine außerordentlichen Erträge ausgewiesen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

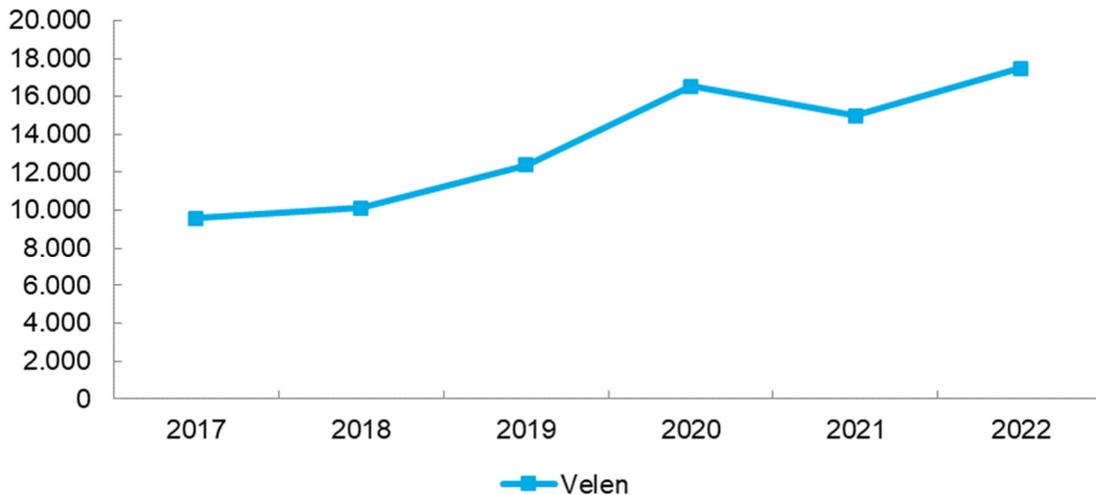
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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.

- Abgesehen von den Kreditverbindlichkeiten aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ liegen keine weiteren Kreditverbindlichkeiten vor. Ausschlaggebend für die insgesamt gestiegenen Verbindlichkeiten sind die erhaltenen Anzahlungen. In den folgenden Haushaltsjahren rechnet die Stadt Velen mit Investitionen zum Erhalt ihres Anlagevermögens in Höhe von 27,7 Mio. Euro. Hierfür wird die Aufnahme von Investitionskrediten notwendig werden.

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 Stadt Velen 2017 bis 2022

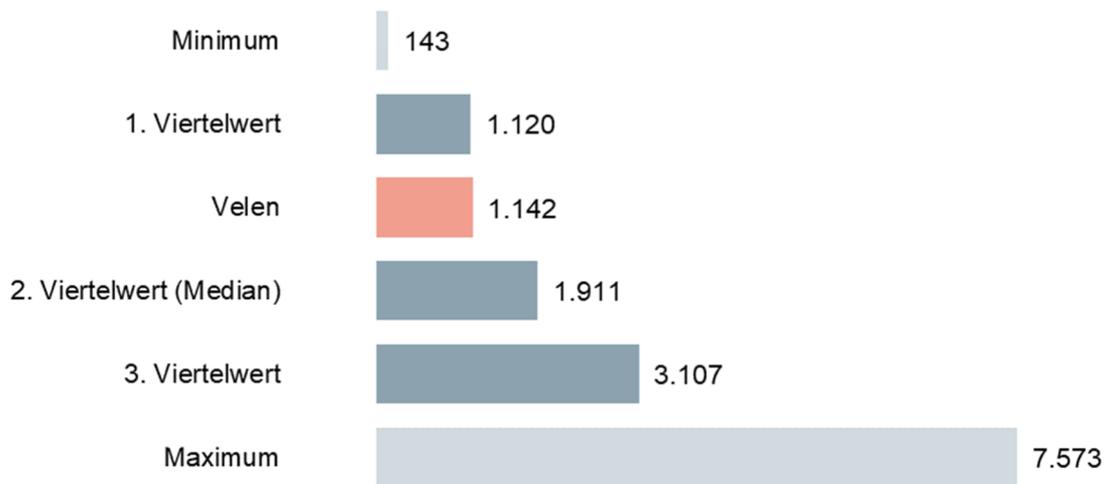


Die Stadt Velen lässt sich jährlich nach § 116 GO NRW von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses per Ratsbeschluss befreien. Sie verfügt über keine Mehrheitsbeteiligungen. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2021 hat die gpaNRW die Daten aus den Jahresabschlüssen der Stadt Velen verwendet. Als Gesamtverbindlichkeiten werden hier die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes dargestellt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Verbindlichkeiten der **Stadt Velen** sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Höchstwert stellt das Jahr 2022 mit rund. 17,5 Mio. Euro dar. Hohen Anteil daran haben die erhaltenen Anzahlungen. Sie machen zwischen 80 Prozent und 85 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Ihnen folgen die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen mit durchschnittlichen 7,4 Prozent. Den geringsten Anteil weisen die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen aus. Kreditverbindlichkeiten liegen (bis auf die des Förderprogramms „Gute Schule 2020“) nicht vor.

Eine genauere Aufstellung über die Verbindlichkeiten kann der Tabelle 5 im Anhang entnommen werden.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Velen je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie oben angeführt, sind für die genauere Betrachtung die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes ausschlaggebend. Die Stadt Velen bezeichnet sich selbst seit dem 14. Februar 2012 als schuldenfreie Kommune. Damit verweist sie auf den Umstand, dass sie nahezu keine Kreditverbindlichkeiten hat. Die in der folgenden Tabelle ausgewiesenen Investitions- und Liquiditätskredite sind dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen. Die Fördermittel waren nach Vorgabe des Landes als Kredite abzurufen. Die Besonderheit liegt darin, dass das Land NRW die Tilgungsbeträge leistet und die Stadt auch keine Zinsaufwendungen zu leisten hat. Weitere Investitions- oder Liquiditätskredite bestehen nicht.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Grund- und Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	1.142	141	877	1.408	2.022	5.741	73
Investitionskredite je EW in Euro	37,87	0,00	249	551	1.386	3.751	72
Liquiditätskredite je EW in Euro	15,89	0,00	0,00	26,90	154	2.294	72

Grund- und Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erhaltene Anzahlungen je EW in Euro	980	0,00	99,64	282	546	1.374	72

Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten liegt die Stadt Velen nur knapp unter dem Median aller Vergleichskommunen. Dies liegt vor allem an dem hohen Anteil der erhaltenen Anzahlungen. Hinter diesen verbergen sich noch nicht verwendete Investitionspauschalen, Zuwendungen, Beiträge nach BauGB und KAG sowie Zuschüsse und Spenden Dritter für investive, aber noch nicht fertiggestellte Maßnahmen. Vergleicht man den Betrag der erhaltenen Anzahlungen mit den Werten anderer Kommunen, zählt die Stadt Velen hier zum oberen Viertel. Zu beachten ist, dass die erhaltenen Anzahlungen jedoch für spätere Investitionen reserviert sind. Sobald diese umgesetzt werden, würden sich die erhaltenen Anzahlungen verringern.

Positiv festzuhalten ist, dass die Stadt Velen sowohl bei den Investitionskrediten als auch bei den Liquiditätskrediten unter dem ersten Viertelwert bzw. dem Median liegt. Würde man die Kreditaufnahmen, die dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen sind, außer Acht lassen, würde sich die Stadt Velen in beiden Fällen beim Minimum wiederfinden.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Velen in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND Velen	RND Velen	AAG zum 31.12.2021
Verwaltungsgebäude	40	80	70,00	27,56	60,63
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60,00	11,00	81,67
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70,00	27,35	60,93
Schulgebäude	40	80	65,00	24,49	62,32
Schulsporthallen	40	60	50,00	22,54	54,92
Abwasserkanäle	50	80	66,00	30,72	53,45
Verkehrsflächen	30	60	50,00	30,82	38,36

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

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

Die **Stadt Velen** hat für ihre Vermögensgegenstände eher hohe Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dies resultiert in niedrigeren, jährlichen Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Dadurch werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig steigt bei altem Vermögen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

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

Bei den **Verwaltungsgebäuden** liegt der Anlagenabnutzungsgrad (AAG) bereits bei 60,63 Prozent. 2023 plant die Stadt Velen jedoch den Umbau des Rathauses Velen zu einem Bürgerrathaus. Die Besonderheit: Neben dem Sitz der Verwaltung soll auch ein Multifunktionsraum errichtet werden, welcher u.a. für Versammlungen oder Ausstellungen zur Verfügung stehen soll. In der Zeit von 2021 bis 2023 sollen hierfür rd. 6,5 Mio. zur Verfügung gestellt werden. Auf 2023 entfallen dabei Mittel von 2,95 Mio. Euro. Nach Fertigstellung der Maßnahme in 2023 steigt die Restnutzungsdauer und der Anlagenabnutzungsgrad sinkt dadurch wieder. Für den Umbau wurden Fördermittel von rd. 5,3 Mio. Euro bewilligt. Diese vermindern nicht nur die einzusetzenden Mittel, sondern auch die Abschreibungslast.

Den höchsten Anlagenabnutzungsgrad mit 81,67 Prozent stellt die Gruppe der **Gemeindehäuser, Bürgerzentren und Saalbauten** dar. Der hohe Wert ist ein Indiz dafür, dass u.a. für das Heimathaus Velen in den nächsten Jahren ein Sanierungsbedarf ansteht. Im Haushalt 2023 sind keine Investitionen für diesen Bereich eingeplant. Zwar kann man die Gebäude nach Ablauf der Gesamtnutzungsdauer noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei der alten Bausubstanz die Erfordernisse an der Instandhaltung. Gleichzeitig steigt das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen. Erschwerend für Modernisierungen wirkt der Denkmalschutz der Burg Ramsdorf. Dieser erfordert einen erhöhten Zeit- und Planungsaufwand.

Bei den **Feuerwehrrätehäusern** ist der AAG mit 60,93 Prozent leicht erhöht. Für die Jahre 2025 bis 2027 ist jedoch geplant, in Ramsdorf ein neues Feuerwehrrätehaus im Rahmen der Ortskernsanierung zu errichten, sodass sich der AAG verringern wird. Die Gesamtkosten werden auf 3,5 Mio. Euro geschätzt. Als Planungskosten sind insgesamt 500.000 Euro eingeplant.

Die **Schulgebäude** teilen sich auf in die beiden Grundschulen, die Walburgis- und Andreaschule, sowie die Abraham-Frank-Sekundarschule.

Bei der Abraham-Frank-Sekundarschule wurde die Sanierung der Toilettenanlage und der Westfassade geplant. Für die Toilettenanlagen wurden 2022 bereits Mittel von 250.000 Euro eingeplant, die jedoch nicht weiter vorgetragen werden können. Daher erfolgt in 2024 eine Neuveranschlagung von 300.000 Euro. Die Sanierung der Westfassade wurde ebenfalls noch nicht durchgeführt und zurückgestellt. Für das Jahr 2023 hat die Stadt Velen geplant, den leerstehenden Gebäudeteil der Abraham-Frank-Sekundarschule an der Paulusstraße energetisch zu sanieren und für den Einzug der Walburgis-Grundschule umzubauen. Dadurch würde die Restnutzungsdauer der Walburgis-Grundschule wieder steigen. Die Gesamtkosten für den Umbau werden mit rd. 1,56 Mio. Euro beziffert. Davon entfallen 1,3 Mio. Euro auf 2023. Die Sanierungskosten belaufen sich in 2023 auf rd. 350.000 Euro. Derzeit wird noch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln geprüft. Die beiden Maßnahmen sind auch vor dem Hintergrund der niedrigen Restnutzungsdauer von durchschnittlich noch 18 Jahren angebracht. Bei der Andreasschule ist aufgrund des ausgeurteilten OGS-Anspruches der Neubau einer Mensa geplant. Bislang wurden rd. 20.700 Euro zur Verfügung gestellt.

Auch bei den **Sporthallen** zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Während die Thesingbahnhalle und die Sporthalle der Abraham-Frank-Sekundarschule mit Restnutzungsdauern von 35 bzw. 30 Jahren noch keinen akuten Handlungsbedarf nötig haben, stellt die Sporthalle der Walburgisschule ein großes Reinvestitionsrisiko dar. Ihre Restnutzungsdauer beträgt 2021 noch acht Jahre, sodass die Turnhalle 2029 vollständig abgeschrieben sein wird. Eine Sanierung der Turnhalle ist bereits geplant, wurde jedoch zurückgestellt, da noch nicht über die Zukunft des Schulstandortes entschieden worden ist.

Bei den **Verkehrsflächen** haben wir einen Anlagenabnutzungsgrad von 38,36 Prozent ermittelt. 2016 lag er bei 34 Prozent. Der Bilanzwert hat sich im Betrachtungszeitraum nur geringfügig erhöht. 2016 belief er sich auf 23,1 Mio. Euro, während er 2022 mit 23,3 Mio. Euro ausgewiesen wird. Einem Vermögensverzehr konnte also durch entsprechende Reinvestitionsmaßnahmen seitens der Stadt entgegengewirkt werden.

Inwieweit die eigenen Mittel für die oben angeführten Maßnahmen ausreichen, prüft die gpaNRW im nächsten Abschnitt.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Stadt Velen in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.825	-3.010	-2.153	-1.849	-1.688
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.663	-7.201	-5.265	2.553	-2.348
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-10.488	-10.211	-7.419	704	-4.035
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	0	0	7.200	7.200	2.300
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10.488	-10.210	-219	7.904	-1.736

Die **Stadt Velen** weist zum 31. Dezember 2022 liquide Mittel von rd. 14,8 Mio. Euro aus. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten wurde in 2022 zwecks Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit auf vier Mio. Euro hinaufgesetzt, aber nicht in Anspruch genommen.

Von 2023 bis 2027 wird durchgehend mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gerechnet. Hieraus ergibt sich ein Fehlbedarf von rd. 10,5 Mio. Euro. Es gelingt der Stadt somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit müssen demnach mit den liquiden Mitteln aufgefangen werden. Der Bestand der liquiden Mittel kann den voraussichtlichen Verbrauch bis 2023 noch ausgleichen. Allerdings wird spätestens 2024 erstmalig seit 2012 (die Kredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ ausgenommen) die Aufnahme eines Liquiditätskredites notwendig sein, um die voraussichtlichen Fehlbedarfe 2024 bis 2027 auffangen zu können. Zusätzlich belastend für die städtische Liquidität wirken sich die geringen Einzahlungen durch die aktuelle konjunkturelle Lage aus. Die wegfallenden Steuereinzahlungen werden nicht ausgeglichen.

Einen positiven Saldo aus Investitionstätigkeit kann die Stadt Velen erst im Jahr 2026 wieder vorweisen. Zuvor liegen ebenfalls nur negative Salden aus Investitionstätigkeit vor. Dies liegt daran, dass die Kommune mit dem Umbau des Rathauses und der Schulen größere Investitionsmaßnahmen in den Vorjahren tätigen wird. Dies spiegelt sich auch in den negativen Salden aus Investitionstätigkeit wider. Die erhaltenen Anzahlungen aus der Investitionspauschale und Schulpauschale könnten für die Investitionsvorhaben eingesetzt werden. 2023 hat die Stadt Velen rd. 1,27 Mio. Euro Investitionspauschale und 300.000 Euro Schulpauschale erhalten. Rechnet man die Salden aus Investitionstätigkeit von 2023 bis 2027 hoch, ergibt sich ein negativer Gesamtsaldo von rd. 20,9 Mio. Euro. Dieser Fehlbetrag müsste überwiegend über Investitionskredite finanziert werden. Für 2025 und 2026 rechnet die Stadt Velen mit Investitionskreditaufnahmen von jeweils 7,2 Mio Euro. 2027 werden erneut 2,3 Mio. Euro Kreditaufnahmen geplant.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren und auch zukünftig kann die Stadt Velen die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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.

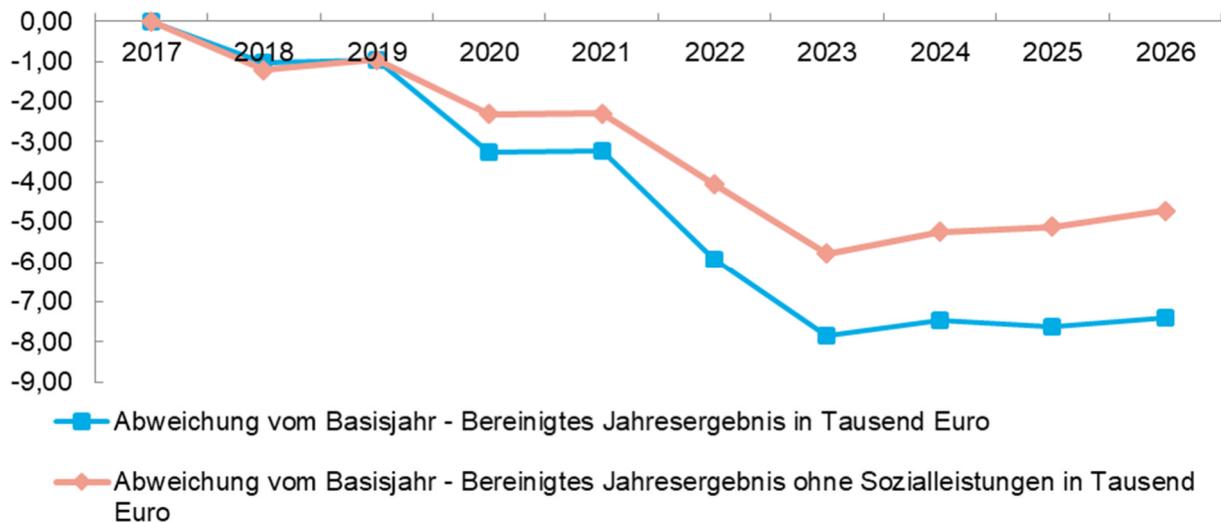
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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 coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Velen ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Velen 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 und dem Haushaltsplan 2023 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Velen 2017 bis 2026



bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen.

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

Bei den bereinigten Jahresergebnissen mit Sozialleistungen der **Stadt Velen** (blauer Graph) erkennt man ab 2020 einen deutlichen Abwärtstrend. Im direkten Vergleich mit dem Basisjahr stellt man für 2021 eine Differenz von rd. minus 3,2 Mio. Euro fest. Bis 2023 vergrößert sich die Differenz auf bis zu minus 7,4 Mio. Euro und verbleibt bis 2026 in dem Bereich.

Die Stadt Velen kann bis 2021 nur bei wenigen, nicht bereinigten Haushaltspositionen bedeutende Ertragsverbesserungen verzeichnen. Beispiele stellen die

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rd. 1,1 Mio. Euro) sowie die
- öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte (rd. 566.000 Euro)

dar. Andere Positionen wie bspw. Steuern und ähnliche Abgaben sind nur geringfügig gestiegen oder sogar gesunken. Dementsprechend fällt das Saldo der ordentlichen Erträge für 2021 nur geringfügig besser aus als 2017 (Plus von rd. 169.000 Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum um rd. 2,5 Mio. Euro zugenommen. Dies entspricht einer Steigerung von rd. elf Prozent. Relevante Posten sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen und die Transferaufwendungen. Sie sind um rd. 864.000 Euro bzw. 650.000 Euro gestiegen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind trotz Corona-Pandemie vergleichsweise geringfügig um rd. 225.000 Euro gestiegen.

Von 2021 auf 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt sein. Ein Teil der Aufwandssteigerungen wird von der erhöhten Grundsteuer B aufgefangen. Ohne die Erhöhung würde der Graph deutlicher abfallen.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2021 rund 4,9 Mio. Euro weniger negativ. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch Sozialleistungen belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: rd. 168.000 Euro
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: rd. 474.000 Euro
- Jugendamtsumlage: rd. 4,27 Mio. Euro.

Auch die Kurve des roten Graphen folgt dem Negativtrend des blauen Graphen bis 2023. Allerdings wird bis 2026 eine geringe Verbesserung der Jahresergebnisse erwartet. Liegt das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen 2023 noch bei rd. minus 5,7 Mio. Euro, beläuft es sich 2026 auf rd. minus 4,7 Mio. Euro. Die Stadt Velen plant bspw. mit einem Rückgang der Transferaufwendungen um rd. 233.000 Euro von 2023 bis 2026. Es wird erwartet, dass Flüchtlinge vom Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes in die Zuständigkeit des SGB-II-Trägers wechseln.

Die Stadt konnte in den vergangenen Jahren Jahresüberschüsse erzielen. In der Planung ab 2022 können die Erträge die Aufwendungen nicht decken. Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt jedoch grundsätzlich ausgeglichen sein. Auch ist derzeit eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzusehen bzw. hat bereits begonnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage könnten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze läuft eine Kommune Gefahr, nicht die volle Steuerkraft der Kommune ausschöpfen zu können. Das Land gewährt lediglich Zuschüsse auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragssollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hätte demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden. Dadurch verringert sich die Schlüsselzuweisung und die Belastung durch die Kreisumlage steigt. Zu beachten ist, dass die Landesregierung mit Einführung des GFG 2022 differenzierte Hebesätze für kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte angewendet hat, gegen welche von mehreren Kommunen Klage eingereicht worden ist.

Die **Stadt Velen** geht insgesamt sehr zurückhaltend mit einer Erhöhung der Hebesätze um. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt Velen nur den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben. Er ist nun identisch mit dem fiktiven Hebesatz von 479 Prozent aus 2022. Dies führt zu einem geplanten Mehrertrag von 74.000 Euro aus der Grundsteuer B. Eine erneute Anpassung auf 493 Prozent, wie im GFG 2023 verfasst, erfolgte nicht. Der Hebesatz für die Grundsteuer A lag 2022 noch 16 Prozentpunkte über dem fiktiven Hebesatz von 247 Prozent. Im aktuellen Haushaltsplan 2023 wurde der Hebesatz wegen des Wirtschaftswegeausbaus auf 285 Prozent erhöht. Er liegt 2023 nun 31 Prozentpunkte über dem fiktiven Hebesatz von 254 Prozent. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer unterschreitet den fiktiven Hebesatz des GFGs 2022 als auch des GFGs 2023.

Die Haushaltsbelastung durch Unterschreitung der fiktiven Hebesätze wird in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter ansteigen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Velen 2022 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in Hundert)

	Stadt Velen	Kreis Borken*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Grundsteuer A	263	266	288	294	247	254
Grundsteuer B	479	509	586	550	479	493
Gewerbesteuer	411	425	453	445	414	416

* gewogener Durchschnittswert

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Velen überschreitet mit Ausnahme von 2021 die Anzeigefristen für die Haushaltsatzungen. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht aufgestellt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt jedoch fristgerecht. Ein internes Finanzberichtswesen sowie ein schriftliches Finanzcontrolling liegen derzeit noch nicht vor. Den Entscheidungsträgern wird zweimal jährlich nur mündlich berichtet.

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

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

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

Während die **Stadt Velen** die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde meist um knapp ein bis zwei Monate überschritten hat, hat sie die Haushaltssatzung für 2021 fristgerecht angezeigt. Für 2021 hat die Stadt Velen allerdings von der gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG verlängerten Frist (01. März 2021) profitieren können. Der Stadtrat beschloss die Haushaltssatzungen jeweils bereits im Dezember des Vorjahres. Politik und Verwaltung lagen damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Die gesetzliche Frist zur Erstellung der Jahresabschlüsse wurde verfehlt. Fast alle Jahresabschlüsse wurden erst im dritten Quartal des Haushaltsjahres aufgestellt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch Beschluss des Stadtrates erfolgte dagegen regelmäßig fristgerecht.

Ein internes Finanzberichtswesen befindet sich derzeit im Aufbau. In der Buchungssoftware der Stadt Velen wurde bereits eine technische Mittelprüfung eingerichtet. Jeder Mitarbeiter kann die Budgetstände für die einzelnen Produkte selbstständig einsehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte den Aufbau des internen Finanzberichtswesens weiterverfolgen. Es sollte wichtige Informationen zur unterjährigen Haushaltssteuerung ermöglichen.

Bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs wird dem Verwaltungsvorstand sowie der Politik nur formal anhand des Haushaltsvorberichtes und der aktuellen Ergebnis- und Finanzplanungen berichtet. Gleiches gilt für den Jahresabschluss: hier wird anhand der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung berichtet. Werden größere Investitionen oder Bauvorhaben durchgeführt, berichtet jeweils der dafür zuständige Fachdienst an den Stadtrat, wie auch beim derzeitigen Rathausumbau. Den vierteljährlichen Berichtspflichten aus dem § 2 Abs. 2 NKF-CIG a. F. wurde erstmalig zum 27. April 2020 nachgekommen. Für die folgenden Quartale wurden jedoch keine schriftlichen Berichte erstellt; es wurde höchstens mündlich berichtet. Unterjährige Berichte zum aktuellen Haushaltsjahr mit einer Prognose zum Jahresende liegen nicht vor, sollen aber demnächst eingeführt werden.

→ **Empfehlung**

Neben dem Aufbau des internen Finanzberichtswesens sollte die Stadt Velen auch schriftliche Controllingberichte etablieren. Diese sollten über die Aufwands-/Ertragsarten, wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitions- und Kassenkredite, Ziele und Kennzahlen sowie den Stand der Umsetzung eines möglichen Haushaltssicherungskonzeptes informieren.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Velen überträgt keine konsumtiven Mittel ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungsermächtigungen wird die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze nicht in Anspruch genommen. Der Stadt gelingt es demnach nicht, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.

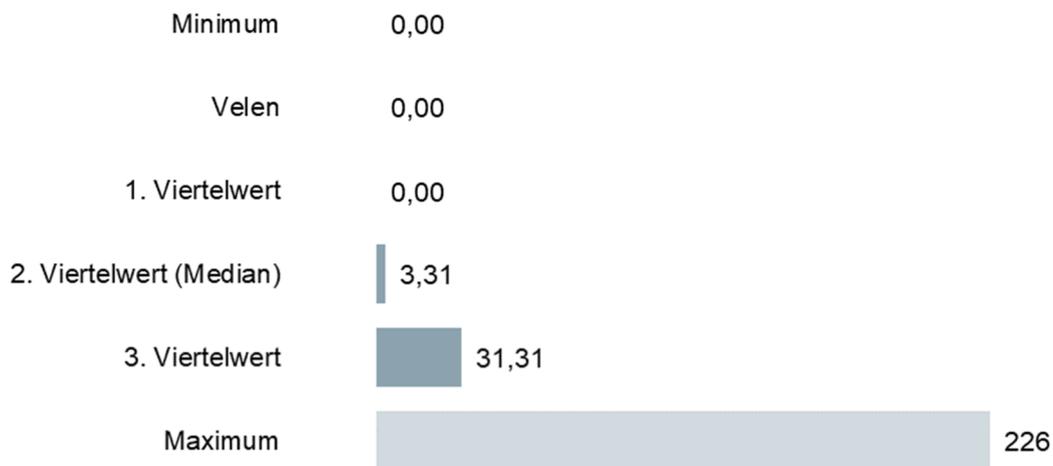
Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO 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.

Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen werden bei der **Stadt Velen** nur unter besonderen Bedingungen im Bedarfsfall vorgenommen. Bei investiven Ermächtigungsübertragungen wird zunächst mit den mittelbewirtschaftenden Stellen abgestimmt, ob und in welcher Höhe Mittel für das Folgejahr benötigt werden. Sofern Maßnahmen bereits begonnen worden sind, wird anhand des Umsetzungsfortschritts geprüft, ob absehbare Mehrbedarfe entstehen können. Sind Maßnahmen noch nicht begonnen worden, wird abgestimmt, ob ggf. eine Neufestsetzung der Mittel in einem späteren Jahr erfolgen soll. Dies würde nach Aussage der Stadt bevorzugt werden, wenn Zweifel bestehen, ob der Planansatz noch auskömmlich sei und der zeitliche Beginn der Maßnahme unklar sei.

Die Stadt Velen überträgt wie viele andere der kleinen, kreisangehörigen Kommunen im Prüfzeitraum keine ordentlichen Aufwendungen in die Folgejahre. Das Vorgehen trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei. Die Haushaltsansätze der ordentlichen Aufwendungen waren im Betrachtungszeitraum ausreichend. Die Ist-Ergebnisse bleiben unterhalb der geplanten Haushaltsansätze. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Velen mit anderen Kommunen das Minimum:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen.

Dadurch, dass die Stadt Velen auch in den Vorjahren keine Aufwendungen übertragen hat, bildet sie auch in den Jahren 2017 bis 2020 stets das Minimum. Gleiches gilt für die Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich.

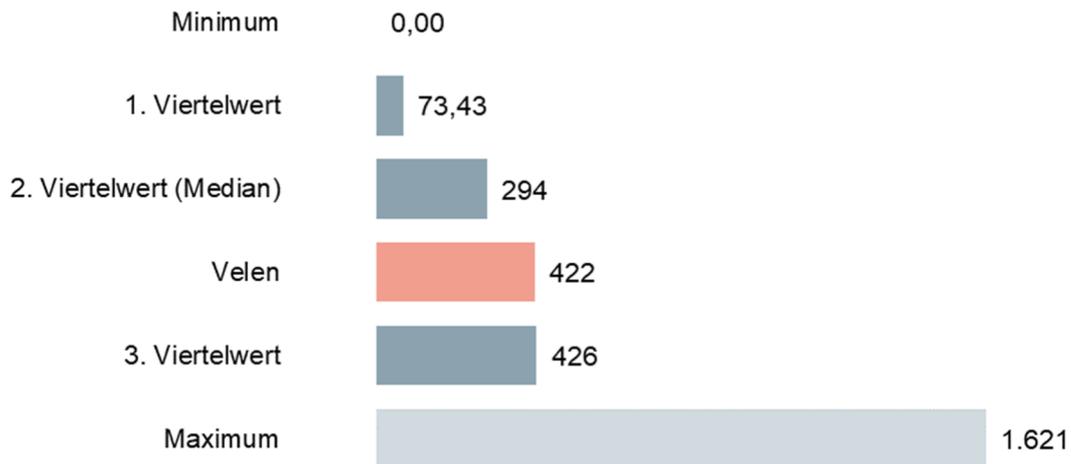
Investive Auszahlungen Stadt Velen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.711	9.430	10.853	10.028	8.751
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	6.473	9.358	8.193	9.225	5.530
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	74,30	99,23	75,49	91,98	63,18
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	15.184	18.788	19.046	19.253	14.281
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	42,63	49,81	43,02	47,91	38,72
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.853	6.967	10.852	8.493	4.256
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	25,38	37,08	56,97	44,11	29,80

Die Stadt Velen hat jährlich durchschnittlich 7,76 Mio. Euro an investiven Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr übertragen. Die höchsten Ermächtigungsübertragungen wurden 2018 und 2020 vorgenommen. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt im Betrachtungszeitraum bei durchschnittlich 38,7 Prozent. Dies bedeutet, dass nur gut ein Drittel der übertragenen Mittel für Investitionen auch tatsächlich ausgezahlt werden. Die Stadt Velen schafft es demnach nicht, alle übertragenen Mittel für ihre Investitionstätigkeit auszugeben.

Der fortgeschriebene Ansatz ist zu hoch, als dass man die Summe in einem Haushaltsjahr umsetzen kann. Um diesem entgegenzuwirken, könnten entweder weniger Ermächtigungsübertragungen vorgenommen werden oder ein geringerer originärer Ansatz gewählt werden.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



Der interkommunale Vergleich enthält 68 Werte.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst 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

Ziel der Stadt Velen 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

→ Feststellung

Eine Fördermittelakquise findet bei der Stadt Velen in der gelebten Praxis statt. Sie verfügt jedoch noch nicht über eine entsprechende Richtlinie oder Dienstanweisung für die Akquise von Fördermitteln.

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

Die Recherche möglicher Förderkulissen wird vom Fachdienst Finanzen der **Stadt Velen** durchgeführt. Er steht regelmäßig in Kontakt mit der NRW-Bank und prüft in Rücksprache mit den anderen Fachdiensten, ob Fördermittel für das jeweilige Projekt zur Verfügung stehen. Neben der NRW-Bank werden auch weitere externe Stellen befragt. Dabei wird auch das Fördermittel-Tool der NRW-Bank genutzt. Die Fachdienstleitungen erhalten zusätzlich die Schnellbriefe des Städte- und Gemeindebundes und legen diese den Sachbearbeitern mit der Bitte um Prüfung, ob eine Fördermöglichkeit besteht, vor. Eine externe Beratung findet nicht statt.

Die Bearbeitung und Dokumentation erfolgt in der Stadt Velen dezentral vom jeweiligen Fachdienst, zu welchem das jeweilige Projekt zuzuordnen ist. Bei Personalengpässen in den Fachabteilungen hilft der Fachdienst Finanzen aus. Auch fachdienstübergreifende Fördermittel wie bspw. Gute Schule 2020 werden vom Fachdienst Finanzen betreut.

Die Stadt Velen hat bislang keine Richtlinie/Dienstanweisung für die Akquise von Fördermitteln erstellt. Auch eine Liste über mögliche Förderprogramme wird derzeit nicht geführt.

→ Empfehlung

Damit sichergestellt wird, dass vor Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen eine Fördermittelrecherche erfolgt, sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung/Richtlinie für die Akquise von Fördermitteln erstellen.

Die Fördermittelrichtlinie sollte folgende Punkte abdecken können:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Abteilungen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Abgelehnte Förderanträge kommen in der Regel nicht vor. Ablehnungen beugt die Stadt vor, indem vor Projektstart mit der Förderstelle Kontakt aufgenommen wird. Die Stadt Velen merkt

an, dass einige Antragsprozesse vereinfacht werden könnten. Einige Fördermittel könnten bspw. nicht oder nur verzögert beantragt werden, da bereits vor Antragsstellung umfangreiche Vorarbeiten geleistet werden müssen. Vereinzelt kann es aufgrund einer Überzeichnung des Fördertopfes aber auch vorkommen, dass der Antrag nicht bewilligt werden kann.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Velen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet. Bei der Fördermittelbewirtschaftung kann eine zentrale Datenbank oder Datei helfen, den Bearbeitungsstand des Projektes überwachen und ggf. rechtzeitig agieren zu können. Dadurch können auch Rückforderungen vermieden werden.

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

Wie auch bei der Fördermittelakquise erfolgt die Fördermittelbewirtschaftung bei der **Stadt Velen** dezentral im fachlich zuständigen Bereich. Auflagen, Bedingungen und Fristen, welche sich aus einem Fördermittelbescheid ergeben, werden vom zuständigen Sachbearbeiter und der Fachdienstleitung eigenständig bearbeitet. Da die Eingangspost auch dem Kämmerer vorgelegt wird, erhält dieser Kenntnis über Förderbescheide und die darin enthaltenen Fristen. Die Kommune hat nach eigener Aussage Verwendungsnachweise bisher rechtzeitig und vollständig erstellt. Art, Umfang und die Dauer der Zweckbindung werden aktenkundig dokumentiert.

In der Vergangenheit ist es aufgrund externer Einwirkung zu Rückzahlungen von Fördermitteln gekommen. Dies lag bspw. an Formfehlern im Vergabeverfahren oder daran, dass die Auflagen der Zweckbindung nicht eingehalten worden sind.

Eine zentrale Datenbank über die Fördermaßnahmen und deren Bearbeitungsstand liegt nicht vor. Ein Fördercontrolling mit Berichtswesen ist ebenfalls nicht vorhanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Velen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Mögliche Inhalte der Datei/Datenbank könnten sein:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum.
- Förderprogramm mit Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid.
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Zweckbindungsfristen.

Dem Rat und dem Verwaltungsvorstand wird anlassbezogen berichtet. In Sitzungsvorlagen wird im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen auch über Förderungen informiert. Dem Verwaltungsvorstand liegen die Informationen über Fördermaßnahmen durch den Austausch mit den Amtsleitern vor.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Grundlegende, strategische Festlegungen für das Kreditmanagement der Stadt Velen wurden noch nicht schriftlich fixiert. Für zukünftig notwendig werdende Kredite sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung für das Kreditmanagement erstellen.

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

Kreditportfolio Stadt Velen zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	469
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	196
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	1
Anzahl der Kreditgeber	1

*sämtlich aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Die Abwicklung erfolgt über die NRW-Bank.

Das Kreditportfolio der **Stadt Velen** enthält Ende 2022 ausschließlich Kredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020. Diese Kredite hat die Kommune zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgung leistet jedoch das Land. Eigene Kredite hat Velen in den letzten Jahren nicht aufgenommen. Sollte sich die mittelfristige Haushaltsplanung realisieren, wird die Stadt Velen nach jetzigem Kenntnisstand in den kommenden Jahren jedoch Liquiditätskredite benötigen.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Stadt Velen bisher nicht schriftlich formuliert. Eine explizite Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Stadt nicht. Jede Kommune sollte jedoch auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen.

Solche Regelungen könnten sich je nach strategischer Ausrichtung auf wesentliche Inhalte beschränken. Sofern eine Kommune zum Beispiel beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, könnte eine entsprechende

schriftliche Festlegung ausreichen. Über die Eingrenzung der zugelassenen Finanzierungsinstrumente hinaus wären zum Beispiel keine detaillierten Regelungen zu stärker risikobehafteten Finanzierungsinstrumenten notwendig.

In einer Richtlinie sollten grundsätzlich Verfahren für die Aufnahme von Krediten sowie für Prolongationen und Umschuldungen, der zulässige Umfang von Geschäften sowie ggf. Aspekte der Risikoanalyse und Inhalte des Berichtswesen geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Sofern die Stadt Velen zukünftig wieder Kredite aufnehmen sollte, sollte sie grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.

Eine Richtlinie gibt dem Verwaltungshandeln einer Kommune eine höhere Verbindlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- 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 verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential

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

Je nach Komplexität und Ausrichtung des Kreditportfolios könnten weitere Regelungen zur Risikoabsicherung, Aspekte der Risikoanalyse und erweitere Anforderungen an das Berichtswesen formuliert werden. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Velen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹² Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹³

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Bisher hat die Stadt Velen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 der Stadt Velen zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	14.821
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	2.607
Ausleihungen	4.000

Die **Stadt Velen** tätigt Geldanlagen nur bei regionalen Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Die Sicherheit von Anlagen hat für die Stadt höchste Priorität. Ziel ist der Erhalt und die Erwirtschaftung eines angemessenen Ertrages aus der vorhandenen Liquidität. Es liegen daher nur Festgelder vor. Niedrige Zinsen bzw. Verwarentgelte nimmt die Stadt Velen in Kauf, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren.

Die strategische Festlegung der Liquiditätssicherung hat die Stadt allerdings nicht schriftlich fixiert. Der Anlagerahmen wurde durch den Beschluss der Dienstanweisung der Finanzbuchhaltung festgehalten. Sofern neue Anlagen erschlossen werden sollen, werden in der Regel drei

¹² Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹³ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

bis vier Vergleichsangebote der regionalen Banken eingeholt. Maßgebendes Kriterium für die Entscheidung ist neben der Sicherheit der bestmögliche Zinssatz.

Jede Kommune sollte sich in eigener Verantwortung und unter Beteiligung des Rates Rahmenbedingungen für die Anlage von Kapital schaffen.¹⁴ Strategische Festlegungen und Ziele sollte sie dokumentieren.

Analog zum Kreditmanagement sollte eine Kommune auch für Geld- und Kapitalanlagen Verfahrensweisen und Entscheidungskompetenzen regeln. Die konkrete Ausgestaltung einer Anlagerichtlinie ist individuell an die strategische Ausrichtung der Stadt anzupassen und kann sich auf grundlegende Aspekte beschränken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Velen ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind ebenfalls auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente** sollte dargestellt werden. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der

¹⁴ Vgl. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012

- Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, ob gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
- Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren und auch zukünftig kann die Stadt Velen die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	56	E1	Die Stadt Velen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	58
F2	Die Stadt Velen überschreitet mit Ausnahme von 2021 die Anzeigefristen für die Haushaltssatzungen. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht aufgestellt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt jedoch fristgerecht. Ein internes Finanzberichtswesen sowie ein schriftliches Finanzcontrolling liegen derzeit noch nicht vor. Den Entscheidungsträgern wird zweimal jährlich nur mündlich berichtet.	59	E2.1	Die Stadt Velen sollte den Aufbau des internen Finanzberichtswesens weiterverfolgen. Es sollte wichtige Informationen zur unterjährigen Haushaltssteuerung ermöglichen.	60
			E2.2	Neben dem Aufbau des internen Finanzberichtswesens sollte die Stadt Velen auch schriftliche Controllingberichte etablieren. Diese sollten über die Aufwands-/Ertragsarten, wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitions- und Kassenkredite, Ziele und Kennzahlen sowie den Stand der Umsetzung eines möglichen Haushaltssicherungskonzeptes informieren.	60
F3	Die Stadt Velen überträgt keine konsumtiven Mittel ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungsermächtigungen wird die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze nicht in Anspruch genommen. Der Stadt gelingt es demnach nicht, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.	61	E3	Ziel der Stadt Velen 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.	63
F4	Eine Fördermittelakquise findet bei der Stadt Velen in der gelebten Praxis statt. Sie verfügt jedoch noch nicht über eine entsprechende Richtlinie oder Dienstanweisung für die Akquise von Fördermitteln.	64	E4	Damit sichergestellt wird, dass vor Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen eine Fördermittelrecherche erfolgt, sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung/Richtlinie für die Akquise von Fördermitteln erstellen.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Velen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen eingerichtet. Bei der Fördermittelbewirtschaftung kann eine zentrale Datenbank oder Datei helfen, den Bearbeitungsstand des Projektes überwachen und ggf. rechtzeitig agieren zu können. Dadurch können auch Rückforderungen vermieden werden.	65	E5	Die Stadt Velen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	65
F6	Grundlegende, strategische Festlegungen für das Kreditmanagement der Stadt Velen wurden noch nicht schriftlich fixiert. Für zukünftig notwendig werdende Kredite sollte die Stadt Velen eine Dienstanweisung für das Kreditmanagement erstellen.	66	E6	Sofern die Stadt Velen zukünftig wieder Kredite aufnehmen sollte, sollte sie grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, fest-schreiben.	67
F7	Bisher hat die Stadt Velen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	68	E7	Die Stadt Velen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlage-management schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen fest-schreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Velen 2017	Velen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	114	103	86,55	100	104	108	121	72
Eigenkapitalquote 1	47,80	47,13	-6,40	23,97	35,31	43,72	70,88	72
Eigenkapitalquote 2	81,56	76,90	20,76	60,14	68,36	74,86	86,50	72
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	40,06	36,42	6,18	30,48	36,77	44,13	57,70	72
Abschreibungsintensität	11,59	11,67	4,90	8,20	9,25	10,96	14,07	72

Kennzahlen	Velen 2017	Velen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Drittfinanzierungsquote	57,61	56,02	37,16	55,74	62,17	71,15	87,20	68
Investitionsquote	125	92,80	49,95	106	141	202	553	72
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	115	112	62,00	88,13	96,48	102	121	72
Liquidität 2. Grades	216	114	7,77	61,66	125	224	3.328	72
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	3,99	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,92	10,75	0,18	4,09	6,33	10,16	29,24	72
Zinslastquote	0,08	0,08	0,00	0,26	0,65	1,28	5,37	72
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	59,56	60,97	29,78	50,63	57,96	66,91	76,46	71
Zuwendungsquote	14,36	18,39	7,43	13,11	16,98	24,78	44,31	70
Personalintensität	17,51	18,85	11,18	16,55	17,91	20,46	26,46	72
Sach- und Dienstleistungsintensität	20,77	19,58	8,09	15,40	17,53	20,93	28,78	72
Transferaufwandsquote	44,37	42,48	33,29	40,93	45,48	48,02	59,81	72

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

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

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

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	3.342	142	3.392	768	901	
Gewerbesteuer	7.570	4.328	6.230	5.012	5.854	5.799
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.149	5.919	6.114	5.841	6.570	5.918
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	509	651	722	792	823	699
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.070	596	668	3.015	523	1.174
Schlüsselzuweisungen	1.312	1.047	2.191	994	2.044	1.518
Summe der Erträge	15.611	12.541	15.924	15.653	15.814	15.109
Steuerbeteiligungen	1.221	726	913	434	487	756
Allgemeine Kreisumlage	3.756	3.939	3.802	4.132	3.950	3.916
Summe der Aufwendungen	4.977	4.665	4.714	4.566	4.437	4.672
Saldo	10.634	7.876	11.210	11.087	11.377	10.437

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	56.820	56.949	60.764	61.523	62.423	62.669
Eigenkapital 1	56.820	56.949	60.764	61.523	62.423	62.669
Sonderposten für Zuwendungen	24.212	23.917	22.345	22.572	23.256	24.200
Sonderposten für Beiträge	15.926	16.508	16.702	16.695	16.163	15.632
Eigenkapital 2	96.958	97.373	99.810	100.790	101.842	102.501

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bilanzsumme	118.883	120.017	125.294	130.581	132.437	135.005

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Velen 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	0	32	198	515	497	469
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	157	173	219	208	196
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.309	847	669	1.005	855	931
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	81	266	40	237	134	437
Sonstige Verbindlichkeiten	194	266	201	652	429	299
Erhaltene Anzahlungen	7.983	8.551	11.089	13.912	12.848	15.162
Gesamtverbindlichkeiten	9.566	10.120	12.370	16.540	14.971	17.495

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Velen in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	3.342	142	3.392	768	901	-1.340	-2.705	-2.751	-2.531	-2.872
Gewerbesteuer	7.570	4.328	6.230	5.012	5.854	5.530	6.000	6.200	6.300	6.400

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.149	5.919	6.114	5.841	6.570	6.000	6.900	6.754	7.131	7.135
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	509	651	722	792	823	812	800	848	863	870
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.312	1.047	2.191	994	2.044	1.184	1.892	1.950	1.990	2.000
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbsteuer-ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.070	596	668	3.015	523	522	700	551	565	570
Summe der Erträge	15.611	12.541	15.924	15.653	15.814	14.048	16.292	16.303	16.849	16.975
Allgemeine Kreisumlage	3.756	3.939	3.802	4.132	3.950	3.997	4.562	4.872	5.035	5.206
Steuerbeteiligungen	1.221	726	913	434	487	482	519	524	524	530
Summe der Aufwendungen	4.977	4.665	4.714	4.566	4.437	4.479	5.081	5.396	5.559	5.736
Saldo der Bereinigungen	10.634	7.876	11.210	11.087	11.378	9.569	11.211	10.907	11.290	11.239
Saldo der Sondereffekte	-584	0	-151	-338	-551	1.727	637	521	500	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.707	-7.735	-7.667	-9.981	-9.926	-12.636	-14.553	-14.179	-14.321	-14.111
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.028	-960	-3.274	-3.219	-5.929	-7.846	-7.472	-7.614	-7.404

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Velen in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.707	-7.735	-7.667	-9.981	-9.926	-12.636	-14.553	-14.179	-14.321	-14.111
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-453	-156	-185	-450	-168	-866	-819	-823	-934	-946

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-310	-379	-395	-461	-474	-528	-512	-508	-508	-508
Jugendamtsumlage	3.229	3.268	3.412	4.046	4.268	4.467	4.720	4.891	5.055	5.227
Saldo aus Sozialleistungen	-3.992	-3.803	-3.991	-4.957	-4.911	-5.861	-6.051	-6.222	-6.497	-6.681
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-2.715	-3.932	-3.675	-5.024	-5.016	-6.775	-8.502	-7.958	-7.824	-7.430
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.217	-960	-2.309	-2.300	-4.060	-5.787	-5.242	-5.108	-4.715

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velen 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

Über eine zentrale Vergabestelle verfügt die Stadt Velen derzeit nicht. Die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH mit Sitz in Heiden (KDG Heiden) wird per Ratsbeschluss nur bei der Beschaffung von Bedarfsgütern beteiligt, für Bauvergaben nur nach Einzelfallentscheidung. Die Ausschreibungen und Beauftragungen von Baumaßnahmen werden grundsätzlich im Fachdienst 6 „Stadtentwicklung, Infrastruktur, Umwelt“ selbstständig durchgeführt. Für Vergabeverfahren ab ca. 15.000 Euro netto nutzen die Mitarbeitenden i.d.R. die zentrale Submissionsstelle, angesiedelt im Fachdienst 3 „Bürgerbüro, Sicherheit & Ordnung“.

In der **Organisation des Vergabewesens** sollte die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung mittels einer zentralen Vergabestelle strikt getrennt werden. Die Stadt führt derzeit eine Organisationsuntersuchung im Fachdienst 6 durch. Die Erkenntnisse sollen nach Abschluss des Verfahrens gegen Ende des Jahres 2023 umgesetzt werden. Eine Vergabestelle hat die Stadt Velen im Fachdienst 1 „Innere Verwaltung, Zentrale Dienste“ ab dem Jahr 2024 bereits vorgesehen und im neuen Stellenplan eingeplant. Die Besetzung der Stelle erfolgt voraussichtlich im Sommer/Herbst 2024. Die bestehende Dienstanweisung für das Vergabewesen aus dem Jahr 2009 ist veraltet. Sie spiegelt nicht die aktuelle Rechtslage wider und behandelt nur Teilbereiche des Vergaberechts. Bereits vor der Prüfung hatte die Stadt begonnen, eine neue Dienstanweisung aufzustellen. Diese sollte schnellstmöglich in Kraft treten, um das Vergabewesen in Velen zu unterstützen. Es sollten auch regelmäßig Schulungen zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention durchgeführt werden.

Zum Thema **Korruptionsprävention** gibt es in der Stadt Velen keine Dienstanweisung, lediglich eine „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2001. Das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die bestehende Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Eine umfassende Analyse der Korruptionsgefährdung für sämtliche Fachdienste in der Verwaltung ist im Nachgang der Organisationsuntersuchung geplant. Diese Bereiche sollen dann für eine Dienstanweisung aufgegriffen werden. Auch zum Thema **Sponsoring** sind keine schriftlichen Regelungen vorhanden, und es gibt keinen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt sollte zukünftig eigene Sponsoringverträge nutzen und nicht die der Sponsoren.

Die Stadt Velen verfügt, wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen, nicht über eine örtliche **Rechnungsprüfung**. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen, damit rechtskonform, wirtschaftlich und effizient agiert wird. Die **Abweichungen vom Auftragswert** sind in der Stadt Velen im Vergleichsjahr 2021 gering. In den Jahren 2020 und 2022 liegen die Abweichungen deutlich höher. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen und Mengenmehrungen während der Durchführung der Baumaßnahme. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung für das jeweilige Bauvorhaben sowie ein **Nachtragsmanagement** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen. Bei der stichprobenartigen **Maßnahmenbetrachtung** fiel auf, dass nicht alle Rechtsvorschriften eingehalten wurden. So werden z. B. einige Verfahrensschritte nicht durchgeführt und die Veröffentlichungen und die Dokumentation erfolgte nicht vollständig bzw. konnte nicht vorgelegt werden. Hierzu hat die Stadt bereits bestätigt, dass Abhilfe spätestens mit der neuen zentralen Vergabestelle ab dem Jahr 2024 geschaffen wird.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Velen 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 Fragestel-

lungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

In der Stadt Velen gibt es eine Submissions-, jedoch keine zentrale Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachdienste eigenverantwortlich dezentral durch. Die KDG Heiden ist bei Bauvergaben nur in Einzelfällen involviert. Die Dienstanweisung für das Vergabewesen ist veraltet. Dadurch bestehen aus Sicht der gpaNRW Unsicherheit und Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.

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

Organisation des Vergabewesens

Die **Stadt Velen** führt die Beschaffungen und Vergabeverfahren für Bauleistungen dezentral in den jeweiligen Fachdiensten durch. Im Fachdienst 6 „Stadtentwicklung, Infrastruktur, Umwelt“ erfolgt die Bauplanung, und die Ausschreibung wird vorbereitet. Die Submission wird bei Vergaben ab ca. 15.000 Euro netto Auftragswert zentral in der Submissionsstelle der Stadt Velen im Fachdienst 3 „Bürgerbüro, Sicherheit & Ordnung“ durchgeführt. Nach der Submission erfolgen die Auftragsvergabe und die Umsetzung der Baumaßnahme im jeweiligen Fachdienst, ebenso wie die Nachträge, die Abnahme und die Prüfung der Schlussrechnung.

Im Prüfungsbericht aus dem Jahr 2006 wurde für die Stadt Velen eine zentrale Vergabestelle im Fachdienst 1 „Innere Verwaltung, Zentrale Dienste“ konstatiert. Aufgrund einer Umsetzung der zuständigen Person ist die Submissionsstelle derzeit im Fachdienst 3 angesiedelt. Die Stadt führte im Jahr 2023 eine Organisationsuntersuchung des Fachdienstes 6 durch. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Untersuchung der Schnittstellen hinsichtlich der Vergabeprozesse. Die Erkenntnisse der Organisationsuntersuchung werden nach Abschluss des Verfahrens gegen Ende des Jahres 2023 umgesetzt. Demzufolge soll eine zentrale Submissions- und Vergabestelle mit umfangreichem Aufgabenportfolio dem Vernehmen nach wieder im Fachdienst 1 angesiedelt werden. Voraussichtlich wird diese Stelle im Sommer/Herbst 2024 besetzt. Für den Tätigkeitsbereich ist die Bereitstellung von qualifiziertem Personal erforderlich.

Wichtig für die Zukunft ist, die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung zu trennen. Insbesondere sollte bei den Submissionen nicht die mit der Ausschreibung befasste Person zugegen sein und das Submissionsprotokoll ausfüllen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle – mit wesentlichen Aufgaben über eine zentrale Submissionsstelle hinaus – ein wichtiger Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren.

Eine zentrale Vergabestelle kann die Stadt wie geplant selbst einrichten. Zudem kann eine solche auch durch interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder dem Kreis entstehen. Die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle kann auch die KDG Heiden¹⁶ im Rahmen des vorhandenen Gesellschaftervertrags zukünftig regelmäßig für die Stadt übernehmen. Dafür müsste ein neuer Ratsbeschluss herbeigeführt werden, denn der Ratsbeschluss der Stadt Velen vom 04. Juli 2011 beschränkt die Nutzung der Einkaufsgemeinschaft auf die Beschaffung von Bedarfsgütern. Diese sind nicht Gegenstand dieser Prüfung. Für die Nutzung zur Beschaffung von Bau- und Dienstleistungen behält sich der Rat eine jeweilige Einzelfallentscheidung

¹⁶ Die KDG Heiden ist in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal seit dem Jahr 2002 am Markt tätig. Sie erbringt Dienstleistungen für ihre Gesellschafterinnen (Städte Dorsten, Gescher und Velen sowie die Gemeinden Heiden, Hünxe, Raesfeld, Reken, Schermbeck und Südlohn) im Bereich des Einkaufs von Liefer-, Dienst- und (Bau-)Leistungen. Die Belegschaft ist entsprechend im Vergaberecht und der Korruptionsprävention geschult.

vor. Diese Entscheidungen können jedoch im Bedarfsfall nicht zeitnah herbeigeführt werden, sodass die Verwaltung die Ausschreibungen in Eigenregie vornimmt: Die Fachdienste schreiben jeweils selbst aus. Eine vom Rat beschlossene Vergabe von Bauleistungen über die KDG Heiden war z. B. der Rahmenvertrag für Wirtschaftswegemaßnahmen im Rahmen des Sanierungsprogramms Wirtschaftswege 2021/2022.

Ein Risiko besteht bei der Übertragung der Vergabeverfahren an die KDG Heiden: Die Stadt verlässt teilweise den Schutz des Vergaberechts, denn als Gesellschaft des privaten Rechts ist die KDG Heiden von der Anwendung der Vergabegrundsätze in Teilen befreit. Sie agiert aber nach außen als Auftraggeberin und Rechnungsempfängerin für die Stadt. Die Stadt muss die Zuständigkeiten und die Abgrenzung zur Vergabegesellschaft daher eindeutig regeln und diese Regelungen in der Praxis auch anwenden. Das Maß der Aufgabenübertragung muss die Stadt als Leistungsnehmerin vorgeben sowie ggf. eine Wertgrenze festlegen, ab der die KDG Heiden zu beteiligen ist. Für die selbst durchgeführten Vergaben und Direktaufträge ohne Beteiligung der KDG Heiden sind alle Vergabevorschriften explizit anzuwenden. Die Auslagerung der Vergabeverfahren ist mit der zunehmenden Digitalisierung grundsätzlich möglich. Die fachtechnische Begleitung von Baumaßnahmen wird durch die Fachdienste der Stadt oder durch Ingenieurbüros sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig von der eigenen Submissions- und Vergabestelle oder der KDG Heiden durchgeführt werden sollen.

Die von der Stadt Velen inzwischen vorgesehene Einrichtung einer zentralen Submissions- und Vergabestelle im Fachdienst 1 befürworten wir aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen. Es ergeben sich folgende wesentliche Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer Zentralen Vergabestelle:

- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden und die Vergabestelle neutral ist.
- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach in den Fachdiensten vorgehalten werden. Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren routiniert und rechtssicher abzuwickeln. Dazu zählt auch das Nachtragswesen¹⁷.
- Festlegung des endgültigen Bieterkreises und Abwicklung der gesamten Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (sofern nicht über die E-Vergabeplattform einsehbar).
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Bereitstellung der Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal sowie die Fristüberwachung.

¹⁷ Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen Vertragsänderungen, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag.

- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen¹⁸, die Frage der Binnenmarktrelevanz¹⁹, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁰, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A werden konsequent und effizient ausgeführt.
- Die Durchführung der Submission sowie Auswertung der Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) und die rechnerische Prüfung von Angeboten. Die Preisspiegel können zentral erstellt und auffällige Einheitspreise markiert werden.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben der Kommune und das Vier- oder Mehraugenprinzip werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare, z. B. für die Angebotsunterlagen, den Vergabevermerk und Abnahmeprotokolle, werden einheitlich und digital genutzt.
- Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren werden einheitlich bearbeitet.
- Vergaben werden gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet.
- Die Bedarfsstellen werden hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie im Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements entlastet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte die zentrale Submissions- und Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz wie geplant einrichten. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.

Die einzelnen Fachdienste sind auch für die Durchführung von Vergabemaßnahmen zuständig, für die die Stadt Fördermittel beantragt hat. Sie werden hierbei durch die Submissionsstelle begleitet. Diese Vergabeverfahren setzen fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus: Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Um die meist hohen Anforderungen der Fördermittelgebenden zu erfüllen bedient sich die Stadt meist externer Architektur- oder Ingenieurbüros oder der Kommunalagentur NRW. Auch das

¹⁸ Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.

Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

¹⁹ Die Binnenmarktrelevanz wird durch die Rechtsprechung des EuGH und die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission aus dem EU-Primärrecht abgeleitet. Es gelten entsprechende Bekanntmachungspflichten.

²⁰ Frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

europäische Vergaberecht schreibt Verfahrensarten und -schritte vor, die i.d.R. in den aus-schreibenden Stellen nicht umfassend geläufig sind, weil sie selten zur Anwendung kommen. Hier wird zukünftig die zentrale Submissions- und Vergabestelle die entsprechende Rechtssi-cherheit bieten.

Vergabemanagementsystem

Zum weiteren Digitalausbau könnte die Stadt ein Vergabemanagementsystem (VMS) aufbauen. Damit kann effizienter gearbeitet werden. Angebote sollten auch im unterschwelligen (nationa-len) Verfahren stets elektronisch abgegeben werden. Ein VMS ermöglicht eine vollständige digi-tale Aktenführung auf einer Vergabepattform. Die Vorgaben sind rechtssicher und bieten für die Bearbeitung einen gesteuerten Workflow. Es entfällt die hybride Aktenführung und damit das Erfordernis, zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile liegen digital vor und müssen nicht mehr für die Vergabe- und die Maßnahmenakte ausgedruckt werden. Auf der Plattform können die Pla-nungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. hochge-laden und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachdiensten sowie von Fach-behörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden.

Zur vollständigen digitalen Hauptakte können die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenab-wicklung ebenfalls im VMS zugeordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise Nachtragsange-bote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Män-gelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor. In den seltenen Ausnahmefällen müssten sie ggf. eingescannt werden. Auch die Kommunikation zwischen Auftragnehmenden und der Stadt als Auftraggeberin ist ein-sehbar. Dadurch ist die Nachvollziehbarkeit des gesamten Verwaltungsvorgangs deutlich er-leichtert, rechtssicher, effizient und entlastet die Belegschaft. Ein weiterer Vorteil einer vollstän-digen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingese-hen oder im Homeoffice bearbeitet und später platzsparend archiviert werden können. Ein VMS bietet neben der vollständig elektronischen Bearbeitung darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwal-tung. Auch Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten Soft-warelösungen möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Velen sollte die Nutzung eines Vergabemanagementsystems in Erwägung ziehen und die entsprechenden Informationen einholen.

Dienstanweisung für das Vergabewesen

Die Stadt Velen ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei der Beschaffung von Lie-fer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Dem liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von ver-schiedenen Normgebenden erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersicht-lich und sehr komplex. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen soll die gesetzlichen

Vergabevorschriften komprimiert und verständlich darstellen und damit eine einheitliche und rechtskonforme Vorgehensweise in den Vergabeverfahren sicherstellen.

In der Stadt Velen gibt es eine Dienstanweisung für das Vergabewesen aus dem Jahr 2009. Wörtlich handelt es sich um einen „Leitfaden zu Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte“ (nationale Verfahren). Es fehlen wesentliche Hinweise auf aktuelle Rechtsvorschriften zum Vergaberecht, auch zu sog. überschwelligen Verfahren im EU-Vergaberecht, und zum Umgang mit der KDG Heiden. Die Stadt Velen hatte bereits begonnen, eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufzustellen, die Fertigstellung jedoch unterbrochen, um die Ergebnisse der Prüfung einfließen lassen zu können. Die Aufgabe steht jedoch auf der Agenda und wird kurzfristig umgesetzt.

Nach Aussage der Belegschaft wird inzwischen aufgrund der Neuerungen im Vergaberecht von der bestehenden Dienstanweisung für das Vergabewesen abgewichen. Vergaben unter 25.000 Euro netto können z. B. konform mit den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW²¹ i.d.R. als Direktauftrag durchgeführt werden. Für die Vergabeverfahren steht ebenfalls dezentral in den Fachdiensten eine digitale Vergabepattform zur Verfügung. Die Angebotsabgabe erfolgt i.d.R. elektronisch, jedoch werden zum Teil auch noch postalisch zugestellte Angebote zugelassen.

Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung ab Dezember 2022²² berücksichtigt die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022) und könnte für eine Überarbeitung der Dienstanweisung für das Vergabewesen herangezogen werden. Regelungen in Dienstanweisungen sollten verständlich formuliert werden, um die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktuell zusammengefasst. Einer Kommune ist es dabei erlaubt, die Wertgrenzen des Vergaberechts individuell zu unterschreiten, z. B. die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW zu verwenden. Es können auch niedrigere Wertgrenzen festgeschrieben werden, sofern die Wirtschaftlichkeit noch gegeben ist. Die Kommune fördert damit einen größeren Wettbewerb: Die Zahl der Direktaufträge sinkt, und es werden mehr freihändige, beschränkte und öffentliche Vergabeverfahren durchgeführt. Die vorgegebenen Wertgrenzen zu überschreiten ist nicht erlaubt.

²¹ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

²² <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

Förmliche Vergabeverfahren schränken auch die Korruptionsmöglichkeiten im Vergleich zu Direktaufträgen ein. Während freihändige Vergaben sowie beschränkte und öffentliche Ausschreibungen durch eindeutige gesetzliche Vorgaben geregelt sind, sollten für Direktaufträge Vorgaben in der Dienstweisung für das Vergabewesen gemacht werden: Diese könnten z. B. die Anzahl der einzuholenden Angebote, die Auswahl der Unternehmen (wechselnd, überregional) und die Dokumentation des Beschaffungsvorgangs konkretisieren. Dadurch schafft die Stadt Handlungssicherheit. Die Stadt sollte über die wesentlichen Regelungsinhalte einer Dienstweisung hinaus für das Vergabewesen individuell nachstehende Punkte aufgreifen:

- Geltungsbereich und gesetzliche Vergabevorschriften sollten komprimiert und in verständlicher Form (keine Gesetzestexte bzw. Verweise darauf) dargestellt und damit eine einheitliche und rechtskonforme Vorgehensweise in den Vergabeverfahren sichergestellt werden.
- Aktuell gültige Wertgrenzenregelungen sollten (im Anhang) benannt werden, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden und maßgeblich sind für die Wahl der Verfahrensart.
- Es sollten Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bedarfsstelle und Submissions-/Vergabestelle bzw. der KDG Heiden aufgestellt werden.
- Die Verwendung von Formblättern zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise im Vergabeverfahren sollte vorgeschrieben werden, z. B. für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB).
- Der Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen sowie deren Nacherfassung in die Vergabeakte bei Einbindung einer Vergabepflichtstelle (vgl. Kapitel 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung und 2.6 Nachtragswesen) sollte in einem Workflow vorgegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW sieht dringenden Bedarf, aktuelle und vollständige Regelungen für Vergabeverfahren aufzustellen. Die Stadt Velen sollte wie geplant schnellstmöglich die neue Dienstweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen.

Als weitere Optimierungsmöglichkeit des Vergabewesens sehen wir eine vollständige Dokumentation der Baumaßnahme über das Vergabeverfahren hinaus (geregelt in § 20 VOB/A). Diese sollte auch die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung (z. B. Bauunterbrechungen, Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma) und die später ggf. notwendigen Nachträge und Auftragsänderungen bis hin zur Bauabnahme in einem zentralen Controlling für die Gesamtmaßnahme umfassen (vgl. Kapitel 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung, 2.6 Nachtragswesen und 2.7.1 Maßnahmenbetrachtung). Möglichst sollte die Stadt die Dokumentation für sich selbst durchführen, auch wenn bei Beteiligung der KDG Heiden einige Vorschriften nicht umgesetzt werden müssen. Entsprechend sollte eine Regelung in die neue Dienstweisung für das Vergabewesen aufgenommen werden. Wir verweisen auf die mögliche Unterstützung durch ein Vergabemanagementsystem wie beschrieben.

Für die förmliche Abnahme von Bauleistungen gemäß § 12 VOB/B fertigen die Fachdienste oder die Ingenieurbüros Abnahmeprotokolle mit jeweils eigenen Formularen oder denen der externen Büros. In diesem Protokoll werden erkennbare Mängel festgehalten und zur Beseitigung mit einer Frist versehen. Grundsätzlich sollten die Fachdienste die Formulare aus den Vergabehandbüchern verwenden. Durch die Unterschrift der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aus dem Fachdienst auf dem Protokoll sollte dokumentiert werden, dass die Mängel beseitigt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte einheitliche Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern verwenden.

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.²³

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen hat keine Regelungen für eine kontinuierliche und unabhängige Überwachung hinsichtlich ihrer Vergabeverfahren aufgestellt.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁵ 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 Velen** hat – wie die meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse beauftragt die

²³ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁴ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A etc.

²⁵ 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.

Stadt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus ist diese nicht mit den Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergabeverfahren der Stadt Velen betraut.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtskonformes und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Grundlage sind eine Vielzahl an rechtlichen Vorgaben, wie bereits im Kapitel 2.3.1 dargestellt. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten, damit der Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet. Das Vergaberecht ist komplex und besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand erschwert es den mit Vergaben und Beschaffungen beauftragten Bediensteten, die Verfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren – insbesondere bei EU-weiten Verfahren oder bei Inanspruchnahme von Fördermitteln – Rechtsfragen auf, die selbst nach umfangreich in Anspruch genommenen Schulungen (z. B. für den Rathausumbau) weitere rechtliche Beratungen erfordern. Bei schwierigen Vergabesachverhalten müssen die Bediensteten der Bedarfsstellen individuell und aufwändig geeignete Hilfestellungen suchen. Dies erschwert die effiziente Durchführung von Vergabemaßnahmen.

Auch wenn die Stadt Velen sich ohne Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegt, erachtet die gpaNRW die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der rechtlichen Relevanz von Vergabeverfahren sowie aus Gründen der Korruptionsprävention für sinnvoll und wichtig. Aus unserer Sicht ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietenden richtet und nicht regional begrenzt ist. Gleiches bewirkt die so genannte ex-ante-Information: Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A²⁶ muss die ausschreibende Stelle fortlaufend vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer auf Internetportalen oder der Homepage informieren, damit Firmen sich zur Berücksichtigung bewerben können. Die KDG Heiden ist dagegen in der Auswahl der Bietenden bei beschränkten Ausschreibungen frei: Eine Beschränkung auf regionale Anbietende ermöglicht eine gesteigerte Korruptionsgefährdung und kann Absprachen zwischen den Bietenden begünstigen. Wir empfehlen daher, dass die Stadt auch den ausgelagerten Teil des Verfahrens (wie in Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen beschrieben) konkret regelt, um Rechtssicherheit für beide Seiten zu schaffen.

In einigen Vergleichskommunen hat sich für Vergabeprüfungen eine hierfür bestellte, entsprechend geschulte Person bewährt, die die Verfahren regelmäßig und verbindlich begleitet. Alternativ kann die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen (an der KDG Heiden beteiligten) Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder ein externes dienstleistendes Unternehmen in Erwägung gezogen werden. Dies dient der gere-

²⁶ Im Gesetzeswortlaut der VOB/A ist in § 20 Abs. 4 die ex-ante-Veröffentlichung nur für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb vorgeschrieben. Allgemein wird die Rechtsauffassung vertreten, dass auch für freihändige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb ab 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung durchgeführt werden sollte.

gelten und wirtschaftlichen Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür die Lösung sein.

Sofern eine Instanz im Sinne einer Rechnungsprüfung eingerichtet wird, sollten aus Sicht der gpaNRW mindestens folgende Beteiligungen stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab welcher Wertgrenze dies erfolgen soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z. B. die Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, ein Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens und der Dokumente durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag ausgelöst werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung an der Submission und/oder an Abnahmeterminen von Bauleistungen (Meilensteine) teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge und Auftragserweiterungen sollten der Rechnungsprüfung angezeigt und von dieser vergaberechtlich gemäß § 22 VOB/A geprüft werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sollten der Rechnungsprüfung unverzüglich angezeigt werden.
- Bei Beteiligung der KDG Heiden sollten auch diese Vergabeverfahren und Meilensteine zumindest stichprobenartig geprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte rechtssichere, wirtschaftlich durchgeführte und nachhaltige Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen verfügt über eine veraltete „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2001. Eine Dienstanweisung zur

Korruptionsprävention fehlt. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind noch nicht umgesetzt. Damit verstößt die Stadt gegen das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Stadt hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.

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 KorruptionsbG²⁷ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Velen** setzt das neue Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) noch nicht umfänglich um. Es besteht eine „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ mit einem Merkblatt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Velen²⁸, beides aus dem Jahr 2001. Die Dienstanweisung ist veraltet, und das KorruptionsbG bleibt darin außen vor. Dabei enthält das KorruptionsbG konkrete Vorgaben, die öffentliche Stellen wie die Stadtverwaltung Velen umsetzen müssen.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Neben einer Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte auch eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorhanden sein, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen

²⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

²⁸ Stadtrecht erhielt die Stadt Velen im Jahr 2012

gen Bezug nimmt. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁹ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt orientieren. Nach Inkraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

Die Stadt Velen hat zugesichert, im Nachgang zur Organisationsuntersuchung die Handlungsfelder für die gesamte Verwaltung in den Blick zu nehmen. Daraus wird die Einrichtung einer zentralen Submissions- und Vergabestelle sowie die Erneuerung der Dienstanweisung für das Vergabewesen resultieren. Auch eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wird kurzfristig aufgestellt.

Die Aktualisierung der Unterschriftenordnung ist bereits in Arbeit. Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten entsprechend anzuwenden.

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 war beim Ministerium der Finanzen des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthält Informationen und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftrag Gebende verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bietenden vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister und es ist abgeschaltet. Es galt eine Wertgrenze von 50.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz³⁰ (WRegG) sind öffentliche Auftrag Gebende nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Unternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine Überführung von Daten aus dem Vergaberegister in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für die Stadt zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters bis zum 31. Mai 2025 möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen, das dann ebenfalls abgeschaltet wird. Eine Abfrage ist entbehrlich, wenn die Stadt innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat. Die Anfragen für die Stadt Velen sollten zentral von der Vergabestelle (oder der KDG Heiden) eingeholt werden.

Hinweisgeberschutzgesetz

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine hohe Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Bei konkretem Korruptionsverdacht in der Stadt Ve-

²⁹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

³⁰ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

len können sich die Beschäftigten bisher gemäß „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ an ihre Dienstvorgesetzten wenden. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG (statt § 5 KorruptionsbG alt) geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und in welcher Form die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern³¹, das sog. Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten und verpflichtet öffentliche Beschäftigungsgebende zur Einrichtung von Meldekanälen. Gleichwohl ist zu beachten, dass für Kommunen das Bundesgesetz noch nicht unmittelbar rechtlich relevant ist. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Dieses liegt inzwischen als Entwurf vor, ist aber noch nicht in Kraft getreten.

- Die Stadt Velen hat den Link auf den Meldekanal entsprechend des Hinweisgeberschutzgesetzes im Juli 2023 auf ihrer Homepage online geschaltet.

Risiko- und Gefährdungsanalyse

Gemäß der Vorgabe aus § 10 KorruptionsbG sind die „Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dazu sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen“.

Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. die Bewilligung von Genehmigungen oder Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

Bei Nichtbeachtung begeht die Stadt einen Rechtsverstoß. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in der Stadtverwaltung Velen über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Bediensteten im Rahmen einer Schwachstellenanalyse bewährt. Dadurch haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Pro-

³¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

zess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einer externen Moderation ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen. Sie sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Stadt erreichen, wenn sie die Beschäftigten im Nachgang zur Erstellung der Risiko- und Gefährdungsanalyse einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form einer (Online-) Schulung oder über eine Veröffentlichung im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte die Korruptionsprävention regelmäßig durch ausgewählte Themen aufgreifen und die Bediensteten durch eine jährliche Unterrichtung sensibilisieren.

Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten

Auch die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Stadt sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Sie sind verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber der Bürgermeisterin schriftlich oder elektronisch zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu aktualisieren und zu veröffentlichen.

- Die Stadt Velen kommt ihren Pflichten gem. § 7 KorruptionsbG nach, indem sie im Amtsblatt zu Beginn eines jeden Jahres die Möglichkeit zur Einsichtnahme im Rathaus veröffentlicht. Einzusehen sind die Tabellen „Ehrenordnung“ mit den geforderten Auskünften.

Ebenso besteht gemäß § 8 KorruptionsbG Abs. 1 (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht der Bürgermeisterin, ihre Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG³² vor Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeinde dem Rat bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen.

- Die Bürgermeisterin der Stadt Velen zeigt ihre Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften dem Landrat des Kreises Borken als Aufsichtsbehörde schriftlich an. Darüber hinaus werden die Ratsmitglieder jährlich informiert, wie aus dem Sitzungsprotokoll hervorgeht.
- **Empfehlung**
Die Stadt Velen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird.
- **Empfehlung**
Die Stadt Velen sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

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 Velen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

³² Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)

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 Velen** hat bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie verfügt auch nicht über einen Mustervertrag. Stattdessen stellen bisher die Sponsorgebenden einen Vertrag zur Verfügung. Der Sponsoringvertrag wird jeweils von der Bürgermeisterin unterschrieben.

In dem geführten Interview gab die Stadt an, Sponsoringleistungen bisher nur für kulturelle Veranstaltungen oder z. B. zur Anschaffung eines Lastenfahrrades erhalten zu haben. Solche Maßnahmen laufen derzeit nicht. Aktuell organisiert die Stadt Velen die Gewerbeschau 2023 im Velenener Gewerbegebiet. Es laufen die finalen Verhandlungen für einen geringen Geldbetrag. Im Gegenzug werden von der Stadt Werbemöglichkeiten auf Flyern angeboten.

Sponsoringverträge gelten grundsätzlich für die Dauer der Veranstaltungen und Festivitäten in Velen, für die sie abgeschlossen werden. Mögliche Sponsoringaktivitäten können neben Stadtfesten und Kirmesveranstaltungen regelmäßig auch die Unterstützung von Bürgerhäusern, die Unterstützung von Abenteuer-, Wasser- oder Bauspielplätzen, das Aufstellen von überdachten Bus-Wartehäuschen oder Sitzbänken, die Unterstützung für einen Bauhofwagen oder die Gestaltung von Grünflächen, z. B. auf Verkehrskreiseln, sein.

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt frühzeitig und grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen und grundlegende Regeln aufstellen. Sie sollte daher Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen und einen Muster- Sponsoringvertrag entwerfen. Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Velen für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren. Damit wird Sponsoring deutlich von Korruption abgegrenzt. In dem bereits erwähnten Runderlass des Landes NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention) sind auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung.

Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Stadt sollte eine Dienstanweisung zum Sponsoring aufstellen und es sollte generell ein eigener Sponsoringvertrag verwendet werden.
- Der Sponsoringvertrag sollte zeitlich befristet werden für die Dauer der Veranstaltung oder maximal auf zwei Jahre. Die jeweiligen Leistungen der Vertragspartner sollten benannt werden.

- Die Stadt sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken sollten möglichst auf den Sponsor übertragen werden.
- Beteiligung des Fachdienstes für Finanzwesen zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen.
- Die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollte transparent durch einen jährlichen Bericht zusammengefasst und bekannt gemacht werden.

In einer Dienstanweisung zum Sponsoring sollte die erforderliche Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben sein. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor der rechtswirksamen Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachdienst Finanzen abzustimmen sind. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden.

Die Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt ist wichtig zum Schutz der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter sollten ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Sponsoring sollte transparent gemacht werden. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen in einer Ratssitzung. Er kann zudem auf den Internetseiten der Stadt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Die Sponsoringpartner sollten im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert und im jährlichen Bericht erscheinen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.

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.³³ 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 Velen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Für die Stadt Velen werden im Vergleichsjahr 2021 geringe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. In den Jahren 2020 und 2022 sind die Abweichungen höher. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte bei einzelnen Baumaßnahmen sowie einer Vielzahl an Nachträgen.

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. In den Jahren 2020 bis 2022 hat die **Stadt Velen** 24 Baumaßnahmen angegeben:

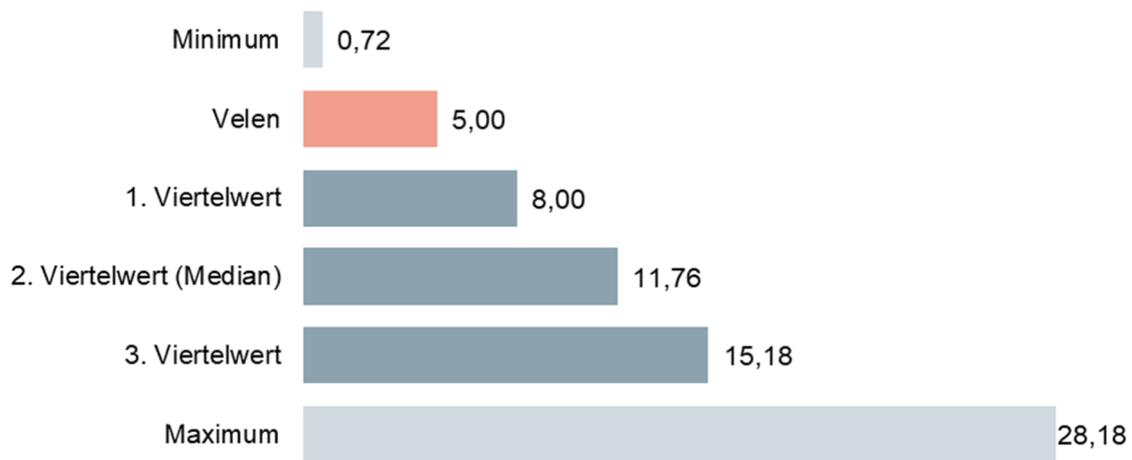
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.243.667	
Abrechnungssummen	2.357.841	
Summe der Unterschreitungen	50.378	2,25
Summe der Überschreitungen	164.552	7,33
Summe der Abweichungen absolut	214.930	9,58

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Velen acht Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (870.544 Euro in 2021) in Höhe von insgesamt rund 43.500 Euro, ungefähr je zur Hälfte Überschreitungen (20.770 Euro) und Unterschreitungen (22.742 Euro). Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Velen damit wie folgt ein ($43.512 \times 100 / 870.544$):

³³ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Stadt Velen im Vergleichsjahr 2021 im ersten Viertel im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2020 lag der Wert jedoch bei 11,9 Prozent und damit fast genau beim Median (11,3 Prozent) des Jahres 2020. Im Jahr 2022 betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert sogar 13,7 Prozent und liegt damit im obersten Viertel, knapp über dem dritten Viertelwert (13,3 Prozent). Insgesamt über die Jahre 2020 bis 2022 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von knapp zehn Prozent.

Bei näherer Betrachtung der Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten fallen erhebliche Schwankungen in einzelnen Baumaßnahmen auf: Rund ein Drittel der Auftragswerte wurden mit der Schlussrechnung mit bis zu 30 Prozent unterschritten (Abbrucharbeiten Bestandsdecken Rathaus), rund zwei Drittel überschritten, teils mit bis fast 70 Prozent (Innenputz Turnhalle Abraham-Frank-Sekundarschule Velen). Bei den 24 Vergaben in den drei Jahren hat die Stadt Velen in neun Fällen förmliche Nachtragsaufträge in Höhe von insgesamt fast 80.000 Euro erteilt.

Die Abweichungen von den Auftragssummen in Velen können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt in der Grundlagenermittlung für die Ausschreibungsverfahren Verbesserungspotenzial hat. Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert, insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich, nicht immer verhindert werden. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagener-

mittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sind ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitzustellen. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären, denn Nachtragspreise unterliegen grundsätzlich nicht den Wettbewerbsbedingungen. Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftragnehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Stadt über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Auftragsabweichungen sollte die Stadt daher aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.

→ **Empfehlung**

Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet 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.

In der **Stadt Velen** gibt es derzeit nur eine rudimentäre Dienstanweisung für das Vergabewesen im nationalen Bereich aus dem Jahr 2009 und keine Regelungen über Nachträge und Auftragsänderungen. Die Stadt Velen sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen überarbeiten und umgehend in Kraft setzen (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen).

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt und auf den Nachtragsaufträgen der neue Auftragswert ausgewiesen werden, auch bei mündlich erteilten Aufträgen auf der Baustelle. Das gilt auch für eventuelle Minderwerte. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch eine Instanz zur Begleitung der Vergabeverfahren bewährt (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen und 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung einer Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.

Die Stadt Velen nimmt bisher keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragsvolumen, könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen in den Fachdiensten vor, diese sind jedoch nicht für den allgemeinen internen Gebrauch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Wir verweisen auf die Auswertemodule eines VMS (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen).

Hier stellt sich die Frage, warum die KDG Heiden nicht regelmäßig als Submissions- und Vergabestelle eingebunden wird, wenn die Stadt Velen schon Gesellschafterin der Kommunalen Dienstleistungsgesellschaft ist. Auf mögliche Risiken für die Stadt haben wir bereits im Kapitel 2.3.1 Organisation des Vergabewesens hingewiesen. Es sollte vereinbart werden, ob die KDG Heiden umfänglich von der Befreiung von Teilen des Vergaberechts Gebrauch macht oder nicht. Dann ist festzulegen, wer für die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsweiterungen verantwortlich ist, wenn eigentlich die KDG Heiden den Auftrag für die Hauptleistung erteilt hat. Dies betrifft auch z. B. mündlich auf der Baustelle erteilte Nachträge,

die zwar grundsätzlich vermieden werden sollen, in der Praxis jedoch immer wieder vorkommen. Mengenerhöhungen werden in Velen auch des Öfteren ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet.

Sollte die Stadt Velen zukünftig die Leistungen der KDG Heiden auch für die Vergabe von Bauleistungen in Anspruch nehmen, sollte die Aufgabenabgrenzung geklärt werden. Aus Effizienzgründen sollte die KDG Heiden ein Vergabemanagementsystem bereithalten und regelmäßig wiederkehrende Aufgaben (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen) übernehmen. Hinsichtlich der Bauvergaben zeichnet sich jedoch nach der erfolgten Organisationsuntersuchung die Einrichtung einer eigenen Submissions- und Vergabestelle ab.

→ **Empfehlung**

Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Die neue Dienstanweisung sollte hinsichtlich der Prüf- und Dokumentationspflichten entsprechende Regelungen aufnehmen, die dann umzusetzen sind. Dafür stellt die gpaNRW auf der Homepage ein Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung zur Verfügung, die um Regelungen mit der KDG Heiden ergänzt werden muss.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	In der Stadt Velen gibt es eine Submissions-, jedoch keine zentrale Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachdienste eigenverantwortlich dezentral durch. Die KDG Heiden ist bei Bauvergaben nur in Einzelfällen involviert. Die Dienstanweisung für das Vergabewesen ist veraltet. Dadurch bestehen aus Sicht der gpaNRW Unsicherheit und Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.	80	E1.1 Die Stadt sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig von der eigenen Submissions- und Vergabestelle oder der KDG Heiden durchgeführt werden sollen.	82
			E1.2 Die Stadt Velen sollte die zentrale Submissions- und Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz wie geplant einrichten. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.	83
			E1.3 Die Stadt Velen sollte die Nutzung eines Vergabemanagementsystems in Erwägung ziehen und die entsprechenden Informationen einholen.	84
			E1.4 Die gpaNRW sieht dringenden Bedarf, aktuelle und vollständige Regelungen für Vergabeverfahren aufzustellen. Die Stadt Velen sollte wie geplant schnellstmöglich die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen.	86
			E1.5 Die Stadt Velen sollte einheitliche Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern verwenden.	87
F2	Die Stadt Velen hat keine Regelungen für eine kontinuierliche und unabhängige Überwachung hinsichtlich ihrer Vergabeverfahren aufgestellt.	87	E2 Die Stadt Velen sollte rechtssichere, wirtschaftlich durchgeführte und nachhaltige Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Velen verfügt über eine veraltete „Dienstanweisung zum Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2001. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind noch nicht umgesetzt. Damit verstößt die Stadt gegen das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Stadt hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.	89	E3.1	Die Stadt Velen sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und in welcher Form die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.	92
			E3.2	Die Stadt Velen muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.	93
			E3.3	Die Stadt Velen sollte die Korruptionsprävention regelmäßig durch ausgewählte Themen aufgreifen und die Bediensteten durch eine jährliche Unterrichtung sensibilisieren.	93
			E3.4	Die Stadt Velen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird.	94
			E3.5	Die Stadt Velen sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.	94
Sponsoring					
F4	Die Stadt Velen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	94	E4	Die Stadt Velen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Nachtragswesen				
F5	Für die Stadt Velen werden im Vergleichsjahr 2021 geringe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. In den Jahren 2020 und 2022 sind die Abweichungen höher. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte bei einzelnen Baumaßnahmen sowie einer Vielzahl an Nachträgen.	97	E5 Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.	99
F6	Die Stadt Velen verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	99	E6.1 Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung einer Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.	100
			E6.2 Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	101

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velen im Prüfgebiet Informatik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Schulen der **Stadt Velen** befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau. Trotz knapper Personalressourcen konnte die Stadt ihre Schulen mit digitaler Ausstattung versorgen und damit eine gute Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben schaffen. Gleichwohl bestehen noch Defizite in den IT-Steuerungsprozessen sowie den IT-Sicherheitsstrukturen.

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Stadt Velen, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. So fällt auf, dass wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert sind. Dies gilt für die schulübergreifende strategische Ausrichtung der IT ebenso wie für wesentliche Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements. Diese durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar. Sie stellen umso höhere Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen, da ein Rückgriff auf dokumentierte Abläufe nicht möglich ist.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimiert werden. Dies schließt dokumentierte Regeln und Abläufe ein, die für alle Beteiligten verbindlich sind. Zudem benötigt die Stadt Velen an

zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten, um einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und über die Wirtschaftlichkeit urteilen zu können.

Zudem fällt auf, dass die Stadt Velen weniger Personalressourcen für das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers vorhält als viele andere Vergleichskommunen. Die Stadt sollte das Personal neu bemessen, um die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sicherzustellen.

Zudem besteht Handlungsbedarf hinsichtlich der mäßig ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Stadt Velen. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?

- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen benötigt noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.

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:

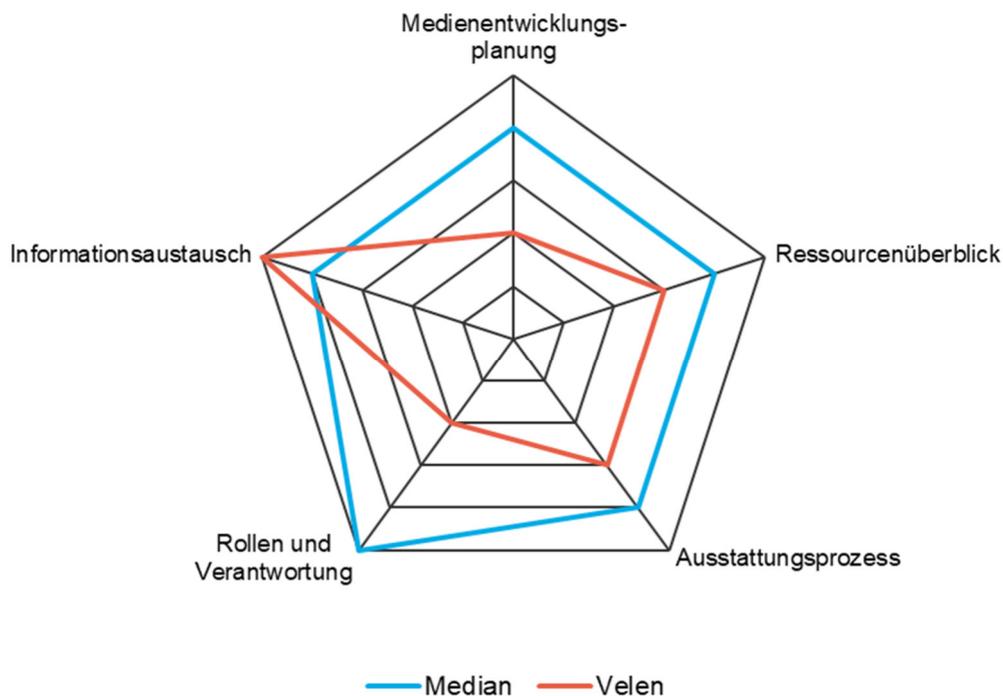
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support³⁴, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Stadt Velen** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Walburgisschule und Andreasschule) sowie einer weiterführenden Abraham-Frank-Sekundarschule mit insgesamt 37 Klassen und 850 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22. Die Sekundarschule wurde zum Ende des Schuljahres 2021/22 aufgelöst. Sie ist nun als Nebenstandort Velen Teil der Gesamtschule Gescher, die ihren Betrieb zum Schuljahr 2022/23 aufgenommen hat. Schulträger ist hier nun die Stadt Gescher. Per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung liegt die Verantwortung für die Ausstattung des Teilstandortes Velen jedoch weiterhin bei der Stadt Velen.

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

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



³⁴ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den meisten Ebenen deutlich schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der Stadt Velen haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung nicht in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese sollten die Basis für einen Medienentwicklungsprozess des Schulträgers bilden, der in eine schulübergreifende Strategie (z. B. Medienentwicklungsplan) mündet. Aufgrund der fehlenden pädagogischen Anforderungen konnte die Stadt Velen dieser Aufgabe nicht gerecht werden. Gleichwohl hat sich die Stadt Velen schon früh mit dem Thema IT an Schulen auseinandergesetzt. Bereits im Jahre 2002 hat sich der Schul-, Sport, Kultur- und Sozialausschuss mit einem Rahmenkonzept als Grundlage für die angestrebte IT-Bildungsinfrastruktur der gemeindlichen Schulen befasst. Hierbei wurde auch empfohlen, mit den Schulen einen Stufen- und Prioritätenplan zu erarbeiten. Dargestellt wurde sowohl die Ausgangslage in den einzelnen Schulen als auch die geplanten Investitionen, um das Projekt „Schulen ans Netz“ voranzutreiben. Fortgeschrieben wurden diese Pläne in den Jahren 2005 und zuletzt 2010. Seither ist leider keine Aktualisierung mehr erfolgt. Die Unterlagen könnten als Basis für eine Medienentwicklungsplanung dienen.

Die Maßnahmenplanung erfolgt durch die Stadt Velen gegenwärtig größtenteils im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung. Ein Medienentwicklungsplan kann hier eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung bieten. Das Fehlen eines Medienentwicklungsplanes birgt ein hohes Risiko einer Fehlplanung. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet erhebliche Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben.

Ein Risiko für einen unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz besteht für die Stadt Velen auch deshalb, da sie den auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen nicht verbindlich geregelt hat. Gleichwohl kommt sie dem Ausstattungsbedarf mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Die Stadt Velen befindet sich damit aber nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten klar dokumentiert ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Stadt Velen einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

Standards für die IT-Ausstattung werden zentral von dem Fachdienst IT vorgegeben. Dadurch ist die Ausstattung der SuS und Unterrichtsräume weitestgehend homogen. Dennoch könnte ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt: Die Stadt Velen orientiert sich dabei an 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“³⁵. Der First-Level-Support wird durch die benannten Ansprechpartner an den Schulen aufgefangen. Den Second- und Third-Level-Support wickelt der Mitarbeiter in der IT-Abteilung der Stadt Velen ab. Allerdings sind die sich aus dieser Verteilung ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander nicht hinreichend dokumentiert.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sind hier der Prozess zur IT-Ausstattung mit Festlegung der Standards sowie die Zuständigkeiten zum First- und Second-Level-Support zu regeln.

Darüber hinaus ist die Stadt Velen derzeit nur mit höherem Aufwand in der Lage, die vorhandene IT-Ausstattung an ihren Schulen und die damit verbundenen Kosten an zentraler Stelle auszuwerten. Die erforderlichen Daten müssten aus mehreren Quellen (z. B. Inventarverzeichnis, Datenbanken etc.) herangezogen werden. Damit fehlt dem Schulträger eine essentielle Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Die Stadt Velen kommt diesem Erfordernis in geeigneter Weise nach.

³⁵ <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Dokumente/Supportvereinbarung/Supportvereinbarung.pdf>

Sie pflegt eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen in jährlichen Budgetgesprächen. Darüber hinaus kommt das Gremium auch anlassbezogen zusammen. Bei den Sitzungen steht das Thema „IT an Schulen“ im Mittelpunkt. Der interdisziplinären Arbeitsgruppe mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gehören auf Seiten des Schulträgers der Erste Beigeordnete und Mitarbeitende der Fachdienste IT, Schule und Bauen und Wohnen an. Die Schule wird vertreten durch die Schulleitungen und die Medienbeauftragten. Durch diese Gespräche können diverse Aspekte des Medienentwicklungsprozesses berücksichtigt werden. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind damit für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicherzustellen, sind die zur Verfügung stehenden Personalressourcen nach eigenen Angaben eher nicht ausreichend. Es besteht die Gefahr, dass die Stadt Velen den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.

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.*

Wie bereits beschrieben, fehlt der **Stadt Velen** derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl hat sie sich dem Thema „Schulen ans Netz“ bereits früh (seit 2002) gewidmet. Sie treibt die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“, seit 2021 weiter kon-

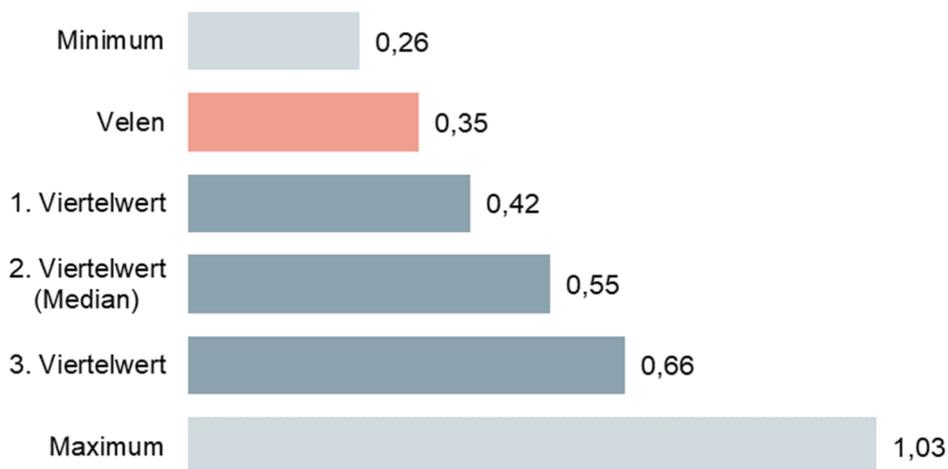
sequent voran. Voraussetzung für die Bewilligung waren auch technisch-pädagogische Einsatzkonzepte, die der Schulträger zusammen mit den Schulen ausgearbeitet hat. Die darin formulierten Bedarfe wurden bei der Ausstattung berücksichtigt. Eine darüberhinausgehende Ausstattungsplanung gibt es seitens des Schulträgers – auch in Folge der fehlenden Medienkonzepte der Schulen – noch nicht.

Die Schulen der Stadt Velen sind mit einer Bandbreite von 200 Mbit/s Up- und Download synchron über Glasfaser an das Internet angebunden. Damit besitzen die Schulen nach Angaben der Stadt Velen eine ausreichende Performance. Angesichts einer eventuell zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, sollte eine Erweiterung der Performance kurzfristig möglich sein. Die Internetanbindung ist in allen Klassenräumen mittels LAN nutzbar. WLAN-Anschlüsse stehen seit Februar 2023 zur Verfügung.

Das Alter der Geräte wird zwischen zwei und vier Jahren beziffert. Ausgehend von einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von rund fünf Jahren entspricht die Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik.

Die quantitative Ausstattung der Schulen hat die gpaNRW anhand der zur Verfügung stehenden Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, betrachtet. Im Bereich der Grundschulen stellt sich der interkommunale Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/2022



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,35 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch mehr als ein Drittel der Schülerinnen und Schüler der Stadt Velen ausgestattet. Damit liegt die Gemeinde unter dem ersten Viertelwert der geprüften Vergleichskommunen. Das bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ihre SuS mit mehr IT-Endgeräten ausstatten. Die Ausstattungsquoten in den beiden Grundschulen der Stadt Velen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

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

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler
Walburgisschule	104	252	0,41
Andreasschule	84	289	0,29
Insgesamt	188	541	0,35

Bei der weiterführenden Abraham-Frank-Sekundarschule zeigt sich folgendes Bild im interkommunalen Vergleich:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch hier ist die Auswertung schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Stadt Velen ist mit einer Ausstattung von 60 Prozent ihrer Schülerinnen und Schüler nahe dem Median. Das bedeutet, dass rund die Hälfte der Vergleichskommunen ihre SuS mit einer gleichen Anzahl an IT-Endgeräten ausstatten.

Die Abraham-Frank-Sekundarschule wurde zum Schuljahresende 2021/22 geschlossen und ist als Teilstandort der Gesamtschule Gescher in die Schulträgerschaft der Stadt Gescher übergegangen.

Wenngleich die Ausstattungsquoten der einzelnen Schulen unterschiedlich ausgeprägt sind, erfüllt die Stadt Velen damit zumindest die im technisch-pädagogischen Einsatzkonzept deklarierten Bedarfe von Ende 2021. Ob darüberhinausgehende Ausstattungswünsche der Schulen bestehen, kann die gpaNRW aufgrund der fehlenden schulischen Medienkonzepte nicht ermitteln.

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

Bei der Ausstattung der Klassenräume der Grundschulen mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	1,04	0,00	0,04	0,55	1,13	1,76	82
Beamer	0,04	0,00	0,04	0,15	0,40	1,78	82
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	1,90	82
Dokumenten-kameras/Visualizer	0,38	0,00	0,00	0,12	0,62	1,90	82

Die Quoten aller Präsentationsgeräte der Stadt Velen zusammengenommen gehen über 100 Prozent hinaus. Dies ist darin begründet, dass es an den Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Insgesamt zeigen die Grundschulen der Stadt Velen eine sehr gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. Dabei dominieren in diesen Schulen die Interaktiven Tafeln. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen setzen weniger Smartboards ein.

Außerdem werden in fast 40 Prozent der Klassen Tablet-Ständer genutzt, die in Zusammenhang mit dem Tablet als Dokumentenkamera fungieren. Dadurch sind die Schulen in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über das vorgenannte Präsentationsgerät wiederzugeben.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten in der weiterführenden Schule stellt sich wie folgt dar:

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

Geräteart	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	1,54	0,00	0,06	0,50	1,25	2,31	60
Beamer	0,62	0,00	0,19	0,40	1,16	2,92	60
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,18	1,92	60
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,69	0,00	0,00	0,08	0,40	3,83	60

Die Quote der Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule liegt auch hier zusammengenommen über 100 Prozent. In dieser Schulform ist die Anzahl der Unterrichtsräume, bedingt durch die zusätzlichen Fach- und Differenzierungsräume, erheblich höher als die Anzahl der Klassenräume.

Auch an ihrer weiterführenden Schule setzt die Stadt Velen auf den Einsatz von interaktiven Tafeln. Daneben gibt es in vielen Räumen auch handelsübliche Beamer. In Summe ist jeder Klassenraum ausgestattet und darüber hinaus sämtliche weiteren Fachräume. Zusammenfassend ist der Stadt Velen auch hier eine flächendeckende und moderne Ausstattung zu bescheinigen.

Zur Veranschaulichung analoger Unterrichtsmaterialien sind zudem fast 70 Prozent der Klassen mit Ständern für die Tablets bestückt. Damit steht die Stadt Velen im interkommunalen Vergleich besser da, als mindestens 75 Prozent der Vergleichskommunen.

In allen Schulen der Stadt Velen finden sich daher gute Bedingungen, um den SuS das Arbeiten mit digitalen Medien zu ermöglichen. Inwieweit die Ausstattung den pädagogischen Anforderungen entspricht, vermag die gpaNRW aufgrund der fehlenden Medienkonzepte der Schulen nicht zu beurteilen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte ihre Ausstattungsplanung auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden Medienkonzepte weiter vorantreiben und konsequent umsetzen.

Bei der Betreuung der Schul-IT ließ sich die Stadt Velen im Schuljahr 2021/22 kaum von externen IT-Dienstleistern unterstützen. Sie hatte zwar einen Kooperationsvertrag zum Thema Schulen mit einem kommunalen Dienstleister abgeschlossen; nutzte hier bislang jedoch nur die Rahmenverträge für den Einkauf. Seit 2023 unterstützt der Dienstleister den Second-Level-Support einmal wöchentlich auch personell.

Für alle mit der Betreuung der Schul-IT verbundenen Aufgaben (Steuerung, Konzeption, Beschaffung, Second- und Third-Level-Support, IT-Sicherheit etc.) hält die Stadt Velen nach eigenen Angaben ca. 0,6 Vollzeit-Stellen vor. Aus Sicht der Stadt Velen sind die Personalressourcen derzeit nicht ausreichend, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung und den Betrieb der Schul-IT sicherzustellen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der weiter ansteigenden Anforderungen, der steigenden Anzahl der IT-Endgeräte (bis Ende 2023 sind weitere insgesamt 165 Tablets, PCs und interaktive Tafeln in allen Schulen angeschafft worden) und der Komplexität der Technik nachvollziehbar. Darüber hinaus ist 2025 der Umzug der Wal-

burgisschule in das Gebäude der ehemaligen Sekundarschule geplant. Hierfür werden personelle Ressourcen des Fachdienstes IT sowohl für die Planung als auch die Umsetzung der IT-Infrastruktur und -Ausstattung benötigt. Es ist fraglich, ob die bisherige Personalausstattung perspektivisch ausreichen wird.

→ **Empfehlung**

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

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³⁶-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

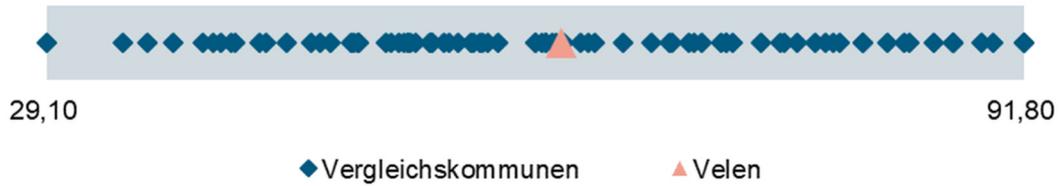
Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Velen liegt im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen und technischen Aspekten.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Velen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

³⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

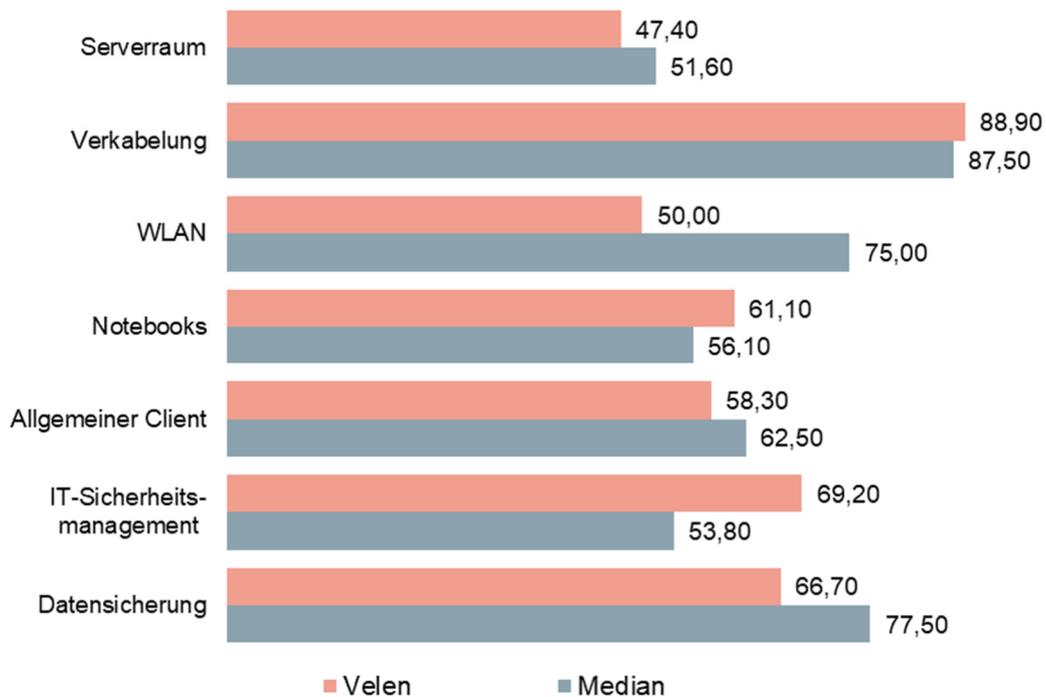
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Velen liegt mit einem Erfüllungsgrad von rund 62 Prozent knapp darüber.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in nahezu allen geprüften Aspekten. Ausgenommen hiervon ist lediglich der technische Bereich der IT-Verkabelung. Optimierungspotential besteht insbesondere im technischen und organisatorischen Bereich des Serverraums, aber auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfbereiche.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Velen bereits in 2023 damit begonnen hat, die Sicherheit in den Technikräumen zu erhöhen. Dies ist ihr vor allem dadurch gelungen, dass die Servereinheiten aller Schulen der Stadt Velen nun auf Systemen des städtischen Rechenzentrums arbeiten.

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

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule werden der Stadt Velen deshalb separat zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen 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 - IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
IT an Schulen				
F1	Die Stadt Velen benötigt noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	80	E1.1 Die Stadt Velen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sind hier der Prozess zur IT-Ausstattung mit Festlegung der Standards sowie die Zuständigkeiten zum First- und Second-Level-Support zu regeln.	110
			E1.2 Die Stadt Velen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	110
F2	Die Stadt Velen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicherzustellen, sind die zur Verfügung stehenden Personalressourcen nach eigenen Angaben eher nicht ausreichend. Es besteht die Gefahr, dass die Stadt Velen den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	87	E2.1 Die Stadt Velen sollte ihre Ausstattungsplanung auf Grundlage der von den Schulen noch zu erstellenden Medienkonzepte weiter vorantreiben und konsequent umsetzen.	89
			E2.2 Die Stadt Velen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen	116

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Velen liegt im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen und technischen Aspekten.	116	E3	Die Stadt Velen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	118

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In den geprüften Jahren 2019 bis 2021 ergab sich in Velen nicht die Notwendigkeit, ordnungsbehördliche Bestattungen anzuordnen. Dementsprechend hat dieser Aufgabenbereich im Ordnungsamt der Stadt zurzeit nicht die Bedeutung wie bei Vergleichskommunen.

Die Stadt versichert aber, die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) im Bedarfsfall konsequent einzuhalten. Auch würde sie immer die wirtschaftlichste Bestattungsform auswählen. Mangels konkreter Fälle konnte die gpaNRW besondere Fallkonstellationen im Hinblick auf Ersatzvornahmen, die Verpflichtung von bestattungspflichtigen Angehörigen, die Erhebung von Kostenersatzansprüchen usw. nicht prüfen.

Verbindliche Verfahrensstandards oder Prozessbeschreibungen zu den Arbeitsabläufen stellte die Stadt bislang nicht zusammen. Insbesondere im Interesse einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung wäre eine solche Übersicht für die zuständigen Beschäftigten sinnvoll. Gleiches gilt auch für fachbezogene Fortbildungen / Schulungen.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung beschränkt sich lediglich auf empfehlenswerte Randinformationen und die nachrichtliche Darstellung von Vergleichsergebnissen. Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen sowie Erträge durch Kostenerstattungen von zur Bestattung Verpflichteten verzeichnete die Stadt Velen in der geprüften Zeitreihe nicht. Gleiches gilt auch für die Verwertung von Geldguthaben und Vermögensgegenständen der Verstorbenen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

- In Velen gibt es zwei Seniorenwohntentren in den Ortsteilen Velen und Ramsdorf.
- Hospiz-Einrichtungen oder Krankenhäuser befinden sich vor Ort nicht.
- In Velen stehen drei Friedhöfe für Bestattungen zur Verfügung (zwei kommunale Friedhöfe im Ortsteil Velen, die als wirtschaftliche Einheit von der Stadt Velen geführt werden sowie ein kirchlicher Friedhof im Ortsteil Ramsdorf).
- Die Sozialstrukturen der Stadt stellen sich im Hinblick auf das Prüfgebiet mit folgenden Ausprägungen dar:
 - In Velen lebten 2021 weniger ältere Einwohner als im überwiegenden Teil der Vergleichskommunen. Die Anteile der „65-Jährigen und Älteren“ mit 2.447 Einwohnern sowie der „80-Jährigen und Älteren“ mit 766 Einwohnern ordnen sich am jeweiligen ersten Viertelwert der Vergleichsgruppe ein.
 - Zudem fügt sich die günstig einzustufende SGB II-Quote 2021 mit 3,28 Prozent ebenfalls unter dem ersten Viertelwert der Vergleichsgruppe ein.

In den in dieser Prüfung betrachteten Jahren 2019 bis 2021 ordnete die Stadt Velen keine ordnungsbehördlichen Bestattungen an.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Velen 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	0	0

Mangels Fällen in der zu prüfenden Zeitreihe erübrigt sich eine weitere grafische und kennzahlenbasierende Aufbereitung der Zeitreihenentwicklung.

Der interkommunale Vergleich 2021 stellt sich wie folgt dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,81	1,89	5,74	62

Erfahrungsgemäß erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von ordnungsbehördlich abzuwickelnden Sterbefällen, wenn sich vor Ort eine oder mehrere Senioreneinrichtungen oder auch Krankenhäuser und sonstige Pflegeeinrichtungen befinden. In Velen stehen nur die beiden zuvor aufgeführten Seniorenzentren zur Verfügung.

Zur Gruppe der bislang geprüften 62 Vergleichskommunen zählen neben der Stadt Velen weitere 21 Städte oder Gemeinden, die im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen angeordnet haben.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Velen versichert, dass sie die bestattungsrechtlichen Fristen im Fall einer erforderlichen ordnungsbehördlichen Bestattung einhält.

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 Velen** versichert, die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Es sei denn, es ergeben sich Umstände, die ihrerseits nicht zu vertreten sind (bspw. Leichenfund erst später als 36 Stunden nach Eintritt des Todes). Lt. dem Fachdienst (FD) 3.3 Sicherheit & Ordnung arbeitet die Stadt abhängig vom Ortsteil des Sterbefalls mit einem der beiden örtlichen Bestatter zusammen. Beide Betriebe legen ebenfalls großen Wert auf die Einhaltung der Vorschriften und Fristen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Velen würde die im Einzelfall notwendigen Recherchemaßnahmen nach eigener Aussage ergreifen, um zur Bestattung Verpflichtete zu ermitteln und ihnen die Bestattung der/des Verstorbenen zu ermöglichen.

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 gpaNRW hält zur Ermittlung von Angehörigen folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes der/des Verstorbenen.
- Ergänzende Recherchen im Internet und ggf. in sozialen Medien.
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung der/des Verstorbenen beurkundet wurde.
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern die/der Verstorbene Sozialleistungen bezog.
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher die/der Verstorbene zuletzt gelebt hat.
- Sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer / der letzten Betreuerin.
- Sofern die/der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.).
- Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte des Verstorbenen geht die örtliche Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete.

Sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebiets leben, kann die Ordnungsbehörde die Benachrichtigung/Ermittlung über ein Amtshilfeersuchen gegenüber der dann örtlich zuständigen Ordnungsbehörde vornehmen lassen.

Die **Stadt Velen** würde die möglichen Aspekte im Sinne der gesetzlichen Vorgaben nach § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG nach eigener Aussage durchprüfen, sofern nicht schon zuvor, bspw. seitens des Bestatters, der örtlichen Pflegeeinrichtungen oder sonstiger Personen, Hinweise ergehen.

Ein standardisierter Ablaufplan, der alle gesetzlich normierten Recherchevorgaben und auch alle sonstigen Arbeitsschritte zur Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungen abdeckt, steht im FD 3.3 nicht zur Verfügung. Es erscheint damit fraglich, ob z. B. im Fall einer Neubesetzung der zuständigen Stelle oder im Vertretungsfall alle rechtlichen Vorgaben, die Arbeitsprozesse und damit alle notwendigen Abläufe bekannt sind und eingehalten werden. Das Risiko nur unzureichender Recherchen und Arbeitsabläufe besteht aus Sicht der gpaNRW ferner, wenn viele Jahre lang keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu bearbeiten sind und sich dann aber zeitkritisch ein solcher Fall ergibt. Siehe dazu auch weitere Ausführungen im Kapitel 4.5 Verfahrensstandards.

Die Ermittlungsergebnisse würde der FD 3.3 per Aktenvermerk dokumentieren. Konkrete Vorgaben sind dazu ebenfalls nicht verschriftlicht.

Wenn die Stadt Velen zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch vor der Beisetzung ermittelt, informiert sie diese per Standardanschreiben über den Sachstand. Sie klärt dabei ab, ob die zu verpflichtenden Personen ihrer Bestattungspflicht nachkommen.

Sofern ermittelte Verpflichtete nicht in Velen wohnen, bindet der FD 3.3 die Ordnungsbehörde des Wohnorts per Amtshilfeersuchen in den Prozess mit ein.

4.4.3 Art der Bestattung

→ Feststellung

Soweit Willensbekundungen der Verstorbenen bekannt werden, nimmt die Stadt Velen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Die Frage der Religionszugehörigkeit spielte bislang keine Rolle.

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 Velen** ordnet durchzuführende ordnungsbehördliche Bestattungen auf einem Friedhof des Ortsteils an, in dem die/der Verstorbene zuletzt wohnte. Im Ortsteil Velen stehen zu diesem Zweck zwei kommunale Friedhöfe und im Ortsteil Ramsdorf ein kirchlicher Friedhof zur Verfügung.

Wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen zu ermitteln sind, ordnet der FD 3.3 in der Regel Urnenbestattungen an. Die Entscheidung ergeht nach Kostengesichtspunkten. Bei der Urnenbestattung handelt es sich nach Einschätzung des FD um die wirtschaftlichste Bestattungsvariante.

Im Einzelfall kann unter Beachtung wirtschaftlicher Aspekte auch eine Urnenbestattung außerhalb von Velen angeordnet werden. Der FD 3.3 verweist auf ein Beispiel aus der Vergangenheit. In dem Fall erfolgte die ordnungsbehördliche Bestattung in der Naturruhestätte Waldfrieden Horstmar-Alst im Kreis Steinfurt. Die dortige Urnenbestattung stellte nach dem Angebot des örtlichen Bestatters die günstigste Fallvariante dar.

Die Auswahl und der evtl. Wechsel zwischen den Bestattern richtet sich nach der Örtlichkeit des jeweiligen Sterbefalls. In beiden Ortsteilen ist jeweils ein Bestatter tätig.

Im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW berücksichtigt der FD 3.3 Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur gewünschten Bestattungsart, sofern diese in Erfahrung gebracht werden.

Bei der Entscheidung spielt die Frage der Wirtschaftlichkeit eine wesentliche Rolle. Der FD 3.3 beschreibt dazu einen Fall aus der Vergangenheit. Seinerzeit verstarb eine in Velen bekannte Person. Bestattungspflichtige Angehörige waren nicht zu ermitteln. Aufgrund von Wünschen seitens einer Kirchengemeinde wurde die Frage der Bestattungsart intensiv diskutiert. Letztlich ordnete die Stadt Velen dennoch aus wirtschaftlichen Gründen eine Urnenbestattung an. Die Kirchengemeinde sorgte im Anschluss zum Gedenken an die Person für eine Gedenkplatte.

Die Frage der Zugehörigkeit zu bestimmten Religionsgemeinschaften stellte sich in der Vergangenheit nicht.

→ **Empfehlung**

Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Stadt Velen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Bei bestimmten Religionszugehörigkeiten sind Feuerbestattungen nicht gestattet.

Im jüdischen und islamischen Glauben sind ausschließlich Erdbestattungen zulässig. Wobei der muslimische Beisetzungsritus vorsieht, dass Verstorbene ohne einen Sarg, also lediglich in ein Leichentuch gehüllt, beigesetzt werden.

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.

- Der seitens der Stadt Velen beschriebene Handlungsrahmen zur Anordnung der Ersatzvornahme bei ordnungsbehördlichen Bestattungen stellt sich rechtskonform dar.

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.

Sofern bestattungspflichtige Angehörige ermitteln werden, kontaktiert die **Stadt Velen** diese Personen (Anhörung). Dabei stellt sie die möglichen Verfahrensabläufe dar. Geklärt werden soll, ob die Bestattung eigenverantwortlich von den Angehörigen veranlasst wird.

Bei fehlender Rückmeldung oder Weigerung ergeht die Anordnung der sofortigen Vollziehung per Ordnungsverfügung an die Verpflichteten. Gleichzeitig droht die Stadt Velen die Ersatzvornahme an.

Zur Fristwahrung stimmt sich die Stadt dann mit dem zu beauftragenden Bestatter ab. Die im Einzelfall zu beachtenden Rahmenbedingungen werden abgeklärt. Dies bezieht sich auch auf evtl. Willensbekundungen der/des Verstorbenen. Die Frage der Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf die Entscheidung zur Bestattungsart bleibt ein wesentliches Kriterium für die Stadt Velen.

Erdbestattungen und Einäscherungen veranlasst die Stadt im Sinne von § 13 Abs. 3 S. 1 BestG NRW innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes.

Dabei sind die Beschäftigten der Stadt Velen auch darüber informiert, dass nach Einäscherungen ein verlängerter Zeitrahmen von sechs Wochen (§ 13 Abs. 3 S. 2 BestG NRW) für die Urnenbeisetzung zur Verfügung steht. Diesen Zeitraum kann die Stadt dann für weitere Recherchen nach ggf. noch nicht ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen nutzen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Velen fordert die im Zuge ordnungsbehördlicher Bestattungen anfallenden Bestattungskosten von bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben zurück. Die Möglichkeit zur Festsetzung einer angemessenen Verwaltungsgebühr ist bekannt und wird beachtet.

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 Velen** würde im Fall von ermittelten Bestattungspflichtigen die ungedeckten Kosten nach eigener Aussage mittels Leistungsbescheid einfordern. Bisher ergab sich der Fall aber nicht und insofern erließ sie auch noch keine Kosten- oder Leistungsbescheide im Sachzusammenhang.

Deshalb setzte die Stadt auch noch keine Verwaltungsgebühren fest. Seitens des FD 3.3 wird aber versichert, dass im Zuge eines Kostenbescheids auch Verwaltungsgebühren erhoben würden.

Im FD 3.3 ist ferner bekannt, dass neben Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) zur Kostenerstattung herangezogen werden könnten. Es wird versichert, dass das Nachlassgericht im Einzelfall bei Bedarf kontaktiert würde.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen verschriftlichte bislang keine standardisierten Arbeitsabläufe oder Prozessbeschreibungen, um die rechtskonforme Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungen zu unterstützen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wurde nicht gesehen. Sie führte zudem bislang keine regelmäßigen regionalen Preisabfragen zur Auswahl der Bestatter durch.

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

Die **Stadt Velen** verfasste bislang keine verbindlichen schriftlichen Standards, wie nach Bekanntwerden eines Bestattungsfalles zu verfahren ist. Jeder Fall wird als Einzelfall behandelt und abgewickelt. Im FD 3.3 sah man aufgrund der geringen Fallzahlen auch keinen Bedarf, nach Maßgabe vorzusehender Verfahrensstandards die jeweilige Fallabwicklung zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen.

Es wurde bislang auch nicht der Bedarf gesehen, dass die Beschäftigten des FD 3.3 mit Bezug zum Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen regelmäßig an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen.

→ **Empfehlung**

Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.

Die Ordnungsbehörde der Stadt Velen ist auch außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten über eine städtische Rufbereitschaft erreichbar. Mitteilungen der Polizei im Hinblick auf ggf. zu bearbeitende Sterbefälle sind bislang jedoch immer innerhalb der regulären Öffnungszeiten erfolgt.

Im Zuge der Recherche nach bestattungspflichtigen Angehörigen, Willensbekundungen der/des Verstorbenen oder verwertbarem Privatvermögen zur Deckung ordnungsbehördlicher Bestat-

tungskosten nehmen die Kommunen u. U. auch die Wohnräume der/des Verstorbenen in Augenschein. Gesucht wird dann z. B. nach privaten Unterlagen (Adressbüchern, Stammbüchern, Versicherungspolice, Kontoauszügen, Sparbüchern usw.).

Bei diesen Begehungen ist das Erfordernis des Vieraugenprinzips zu beachten. Seitens der Stadt Velen wird versichert, dass entsprechende Begehungen immer von zwei Beschäftigten des FD 3.3 vorgenommen werden. Damit ist das Vieraugenprinzip sichergestellt. Dienstrechtliche Regelungen hat die Stadt dazu aber bislang nicht erlassen.

Die Entscheidungen und Sachstände zum jeweiligen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall dokumentiert der FD 3.3 in Form von Aktenvermerken.

Statistikdaten erhebt die Stadt Velen aufgrund der geringen Fallzahlen nicht.

Ebenso verzichtete die Stadt aus diesem Grund bislang auf Preisvergleiche in Bezug auf die Auswahl der Bestatter. Im Grundsatz sei ein kontinuierlicher Wechsel zwischen den beiden örtlichen Bestattern gewährleistet. Jeweils ein Betrieb ist in den Ortsteilen Velen und Ramsdorf ansässig. Beauftragt würde jeweils der Bestatter des Ortsteils, in dem der/die Verstorbene wohnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte trotz geringer jährlicher Fallzahlen im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sowie zur Einhaltung geltender Vergabegrundsätze regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei im wirtschaftlichen Interesse nicht zweckdienlich.

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 Velen wird auch bei künftigen ordnungsbehördlichen Bestattungen jeweils die günstigste Bestattungsform wählen. Die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung kann die gpaNRW nicht vornehmen, da in den geprüften Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchzuführen waren.

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

Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass die **Stadt Velen** bei der Anordnung ordnungsbehördlicher Bestattungen je nach Sachverhalt die kostengünstigste Bestattungsart wählt.

Sofern sie bestattungspflichtige Angehörige ermittelt, macht sie ihre Kostenerstattungsansprüche geltend.

Da sich in den geprüften Jahren 2019 bis 2021 die Notwendigkeit zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen in Velen nicht ergab, stellt die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche nur nachrichtlich dar. Analysebewertungen für die Stadt Velen sind mangels monetärer Aspekte nicht möglich.

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.

Variable Sachstände des Einzelfalls beeinflussen den im Ergebnis jährlichen Fehlbetrag:

- jährliche Fallzahlen,
- ob und in welcher Höhe Kostenerstattungen und/oder weitere Erträge realisiert werden,
- die Kosten für die einzelne ordnungsbehördliche Bestattung abhängig von der örtlichen/regionalen Preisentwicklung.

Wobei die unterschiedlichen Bestattungsarten abweichende Bestattungskosten verursachen. Bspw. ist eine Sargbestattung aufgrund einer vorliegenden Willensbekundung teurer als eine Urnenbestattung.

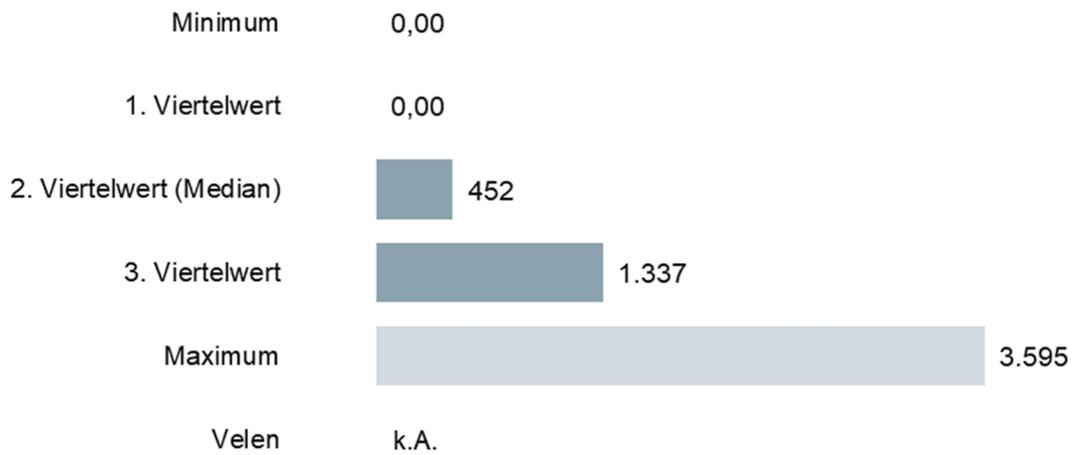
Der **Stadt Velen** sind in den geprüften Jahren 2019 bis 2021 keine Fehlbeträge entstanden, da sie in diesen Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungen anordnete und dementsprechend auch keine Kosten anfielen.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k. A. ^{*)}	k. A.	k. A.

*) Die Datenbank der gpaNRW wirft bei der Kennzahlenberechnung die Textangabe „k. A.“ = „keine Angaben“ aus, wenn wie vorstehend keine oder in anderen Fällen nicht alle erforderlichen Grunddaten zur Verfügung stehen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



4.6.2 Aufwendungen

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

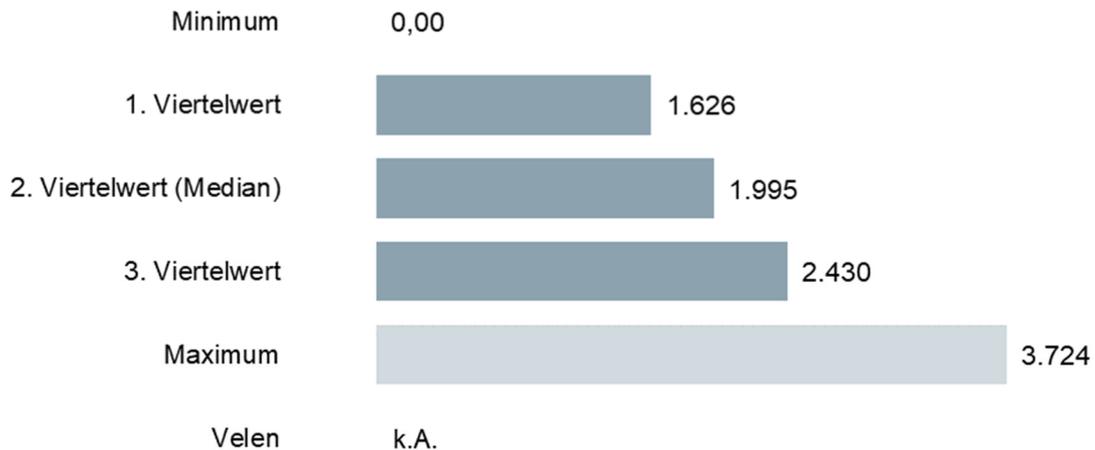
Mangels ordnungsbehördlicher Bestattungen buchte die **Stadt Velen** keine Aufwendungen.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Velen in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00

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

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



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.

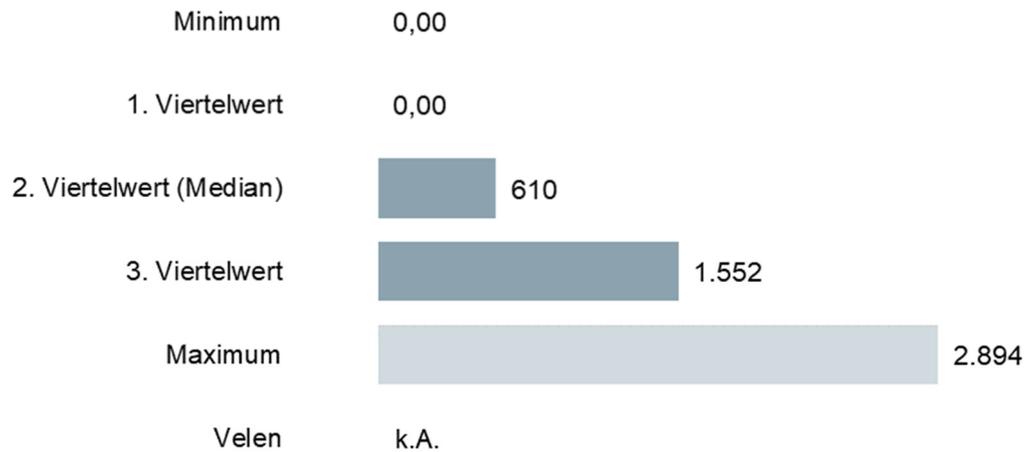
Mangels ordnungsbehördlicher Bestattungen buchte die **Stadt Velen** auch keine Kostenerstattungen.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Velen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	k. A.	k. A.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Soweit Willensbekundungen der Verstorbenen bekannt werden, nimmt die Stadt Velen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Die Frage der Religionszugehörigkeit spielte bislang keine Rolle.	126	E1	Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Stadt Velen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Bei bestimmten Religionszugehörigkeiten sind Feuerbestattungen nicht gestattet.	127
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Velen verschriftlichte bislang keine standardisierten Arbeitsabläufe oder Prozessbeschreibungen, um die rechtskonforme Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungen zu unterstützen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wurde nicht gesehen. Sie führte zudem bislang keine regelmäßigen regionalen Preisabfragen zur Auswahl der Bestatter durch.	129	E2.1	Die Stadt Velen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen.	129
			E2.2	Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.	129
			E2.3	Die Stadt Velen sollte trotz geringer jährlicher Fallzahlen im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sowie zur Einhaltung geltender Vergabegrundsätze regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei im wirtschaftlichen Interesse nicht zweckdienlich.	130

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velen 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 beiden städtischen Friedhöfe im Ortsteil Velen befinden sich in einem guten Pflegezustand. Die langfristige strategische Pflege- und Unterhaltungsplanung erscheint dennoch ausbaufähig. Der Einsatz eines Kennzahlensystems wäre zur Steuerungsunterstützung hilfreich. Ebenso die differenziertere Buchung von Unterhaltungsaufwendungen und –kosten.

Die Stadt Velen realisiert über ihre Gebührenkalkulationen für die beiden Friedhöfe insgesamt sowie auch für ihre Trauerhalle keine auskömmliche Kostendeckung. Obwohl sich die Friedhöfe und die Trauerhalle gemessen am interkommunalen Vergleich nicht überdimensioniert darstellen, sind in Relation zu den Größenverhältnissen umfangreichere Kostenrahmen und Pflegestandards festzustellen. Dies gilt auch für die Grünflächen und Wege.

Die Belegungsplanung ist zielgerichtet aufgestellt. Die Stadt Velen analysiert die Entwicklungen kontinuierlich und bietet nachfrageorientiert neue Grabarten an. Sie trägt der sich verändernden Bestattungskultur Rechnung. Abwanderungstendenzen zu naturnahen privaten Begräbnisstätten sind anders als bei Vergleichskommunen noch nicht festzustellen. Der Anteil der kommunalen Bestattung an den örtlichen Sterbefällen entwickelt sich traditionell ortsteilbezogen im Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl in den Ortsteilen Ramsdorf und Velen. Ramsdorfer Bestattungen erfolgen in aller Regel auf dem dortigen kirchlichen Friedhof, der in dieser Prüfung nicht betrachtet wird.

Die Bestattungsflächen auf den beiden kommunalen Friedhöfen weisen ausreichende Reserven auf. Wobei die langfristige Belegungsplanung künftig auch die demografischen Veränderungen mit einbeziehen sollte. Denn die Altersgruppen ab 65 Jahren verzeichnen in den nächsten Jahren bis 2040 deutliche Zuwächse, weshalb auch die Zahl der Sterbefälle zunehmen wird.

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.

Folgende vergleichenden Strukturkennzahlen sind unter Berücksichtigung der **Stadt Velen** darzustellen:

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2,00	1,00	1,00	3,00	6,25	15,00	40
Kommunale Friedhofsfläche in qm	24.314	7.774	32.287	42.205	64.768	165.018	40
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den	54,10	22,38	55,26	78,46	94,15	111	38

Grund- / Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sterbefällen in der Kommune in Prozent							
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,71	1,26	1,89	2,28	2,78	5,74	38
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	86,57	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche** je Einwohner in qm	4.671	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	1,85	0,72	2,73	3,23	4,53	9,57	40

*) Erholungs- und Grünflächen der Stadt Velen insgesamt - somit alle Erholungs- und Grünflächen der Stadt und nicht nur die Grünflächen des Friedhofs.

**) Die Daten stammen vom Landesbetrieb IT.NRW. Erfasst sind hier die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 EW.

Die Stadt Velen setzt sich im Wesentlichen aus den beiden Ortsteilen Velen und Ramsdorf sowie den umliegenden landwirtschaftlichen Bereichen zusammen.

Sie unterhält zwei kommunale Friedhöfe im Ortsteil Velen. Den „alten“ Friedhof Am Kuhm übernahm sie zum 01. Januar 1977 von der katholischen Kirchengemeinde. Auf dem „neuen“ Friedhof an der Schützenstraße erfolgte die erste Bestattung am 01. Dezember 1989.

Die gpaNRW besichtigte die beiden kommunalen Friedhöfe im Zuge dieser überörtlichen Prüfung. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht mit ein. Unberücksichtigt bleibt ein dritter Friedhof im Ortsteil Ramsdorf, für den die dortige katholische Kirchengemeinde verantwortlich zeichnet.

Auf dem Friedhof Am Kuhm gelten allgemeine Gestaltungsvorschriften, die der § 23 der aktuellen Friedhofssatzung festlegt. Für den Friedhof Schützenstraße erließ die Stadt Velen gemäß § 24 der Satzung zusätzliche Gestaltungsvorschriften. Diese gewährleisten im Vergleich zum Friedhof Am Kuhm ein einheitlicheres und trotzdem naturnahes Gesamtbild.

Auf dem neuen Friedhof konnte die Stadt von Beginn an auch die Zuordnung der jeweiligen Grabfelder (Erdgräber, Urnengräber, Rasengräber usw.) zielgerichteter konzipieren. Hier ordnet die Stadt nachfragenden Angehörigen die neuen Grabstellen verbindlich zu. Dies führt zu einem sehr geordneten Gesamtbild.

Der Friedhof Am Kuhm ist demgegenüber bedingt durch die historische Entwicklung eher typisch strukturiert. Es entwickeln sich in vielen Bereichen Belegungslücken. Nachbelegungsmöglichkeiten ergeben sich hier nach dem Ablauf der vorherigen Nutzungsrechte. Die Angehörigen haben hier mit Blick auf die freien Grabstellen ein freies Wahlrecht.

Auch auf der Grundlage der sich wandelnden Beerdigungskultur mit zunehmenden Urnenbestattungen ergab sich Am Kuhm noch nicht die Möglichkeit, klar abgegrenzte Grabfelder zu konzipieren. Dennoch wirkt auch dieser Friedhof gepflegt und der Fachdienst 3.5 Friedhöfe (FD 3.5) ist bestrebt, Zug um Zug einheitlichere Grabfeldstrukturen zu entwickeln.

Die Angehörigen haben die freie Wahl, welcher der beiden kommunalen Friedhöfe genutzt werden soll.

Die Ruhezeit umfasst gemäß § 11 der Friedhofssatzung im Grundsatz 30 Jahre, bei Verstorbenen Kindern bis zum vollen fünften Lebensjahr 25 Jahre. Die 30-Jahres-Frist kann auf dem alten Friedhof Am Kuhm nicht verkürzt werden. Eine Grundwasserproblematik hat zum Teil Einfluss auf die Verwesungsprozesse. Auf dem Friedhof an der Schützenstraße sind vorsorglich Drainagen verlegt.

Die beiden kommunalen Friedhöfe weisen Kapazitäten für Nach-/Neubelegungen auf. Wobei der Anteil an Reserveflächen auf dem Friedhof Schützenstraße deutlich überwiegt.

Die kommunale Friedhofsfläche beider Friedhöfe umfasst 24.314 qm. Diese Gesamtfläche ordnet sich im interkommunalen Flächenvergleich unterhalb des ersten Viertelwerts in der Gruppe der bislang geprüften 40 mittleren³⁷ kleinen kreisangehörigen Vergleichskommunen ein. Auch gemessen an der Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“ ist die Friedhofsfläche unterdurchschnittlich einzustufen.

Die Kennzahl „Anteil der Bestattungen an der Gesamtzahl der Sterbefälle in der Kommune 2021“ bestätigt die hohe Bedeutung der beiden kommunalen Friedhöfe für den Ortsteil Velen.

Zwar vermittelt das Kennzahlenergebnis von 54,10 Prozent des Jahres 2021 zunächst den Eindruck einer geringen Nutzungsfrequenz. Es errechnet sich aus den Grundzahlen von 122 Sterbefällen³⁸ in der Stadt Velen insgesamt und davon anteiligen 66 Bestattungen³⁹ auf den beiden städtischen Friedhöfen im Ortsteil Velen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Einwohneranteile der Stadt in etwa zu 55 Prozent auf den Ortsteil Velen und zu ca. 45 Prozent auf den Ortsteil Ramsdorf verteilen. Nahezu deckungsgleich zum Velener Einwohneranteil stellt sich mit 54,10 Prozent auch der Anteil der kommunalen Bestattungen an den örtlichen Sterbefällen dar. Es ist zudem davon auszugehen, dass die überwiegenden übrigen Bestattungen des Jahres 2021 auf dem kirchlichen Friedhof im Ortsteil Ramsdorf erfolgten.

Abwanderungstendenzen hin zu naturnahen privaten Waldfriedhöfen in der Region schließt die Stadt Velen bislang aus. Nach den Erfahrungswerten des FD 3.5 bestatten die Angehörigen ihre Verstorbenen weiterhin traditionell in ihren Ortsteilen. In Vergleichskommunen entwickelt sich davon abweichend teilweise zunehmender Konkurrenzdruck für kommunale Friedhöfe. Insbesondere, wenn in regionaler Nähe bspw. ein RuheForst oder ein FriedWald für naturnahe Urnenbestattungen zur Verfügung steht. Dies ist im unmittelbaren Umfeld von Velen nicht der Fall.

³⁷ Die Vergleichsgruppe der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen berücksichtigt alle Städte und Gemeinden zwischen 10.001 und 18.000 Einwohnern.

³⁸ 122 Sterbefälle 2021 laut IT.NRW.

³⁹ 66 Bestattungen 2021 ermittelt im Zuge der Datenvorbereitung von der Stadt Velen.

Als einzige derartige Begräbnisstätte in der Nähe könnte der RuheForst Coesfeld in Betracht kommen. Im FD 3.5 ist aber nicht bekannt, dass dieser auch bereits für Bestattungen von Velenen Einwohnern in Anspruch genommen wurde. Auswärtige Bestattungen kommen zurzeit allenfalls dann vor, wenn Bewohner der örtlichen Senioreneinrichtungen vor Ort versterben und diese dann in ihrer ursprünglichen Heimatstadt/-gemeinde beerdigt werden.

Bei der Beschreibung der wesentlichen örtlichen Strukturmerkmale ist ferner die städtische Trauerhalle am Friedhof Schützenstraße zu beschreiben. Diese steht für Bestattungen auf beiden kommunalen Friedhöfen zur Verfügung, die nur ca. 100 bis 150 Meter entfernt von einander liegen und fußläufig zu erreichen sind. Im Rahmen der Analyse der wirtschaftlichen Unterhaltung der Friedhöfe geht die gpaNRW im Kapitel 5.5.3 Trauerhallen nochmals näher auf dieses Gebäude ein.

Der FD 3.5 beschreibt eine steigende Nutzungsfrequenz für die Trauerhalle. Viele Angehörige nutzen die Kirchen nicht mehr. Sie schätzen die private Atmosphäre in der Trauerhalle und halten auch die Wortgottesdienste darin ab.

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 Zuständigkeiten und Aufgabenzuordnungen des Friedhofswesens sind bei der Stadt Velen eindeutig geregelt. Der bedarfsgerechte Informationsaustausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten ist gewährleistet.

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

Die Friedhofsverwaltung ist bei der **Stadt Velen** im Fachbereich II dem FD 3 Bürgerbüro, Sicherheit & Ordnung und darin konkret dem schon erwähnten FD 3.5 zugeordnet. Satzungsrelevant wirken der Fachbereichsleiter II im Fall der Friedhofssatzung und der Fachdienstleiter 2 im Fall der Friedhofsgebührensatzung mit. Die manuellen Arbeiten auf den Friedhöfen (Grabbereitung, Instandhaltung sowie Grünanlagen- und Wegepflege) führt der FD 6.9 Bauhof aus. Die Stadt Velen hat keine Dienstleistungen privat vergeben.

Laut Beschreibung des FD 3.5 sind alle Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Schnittstellenproblematiken bzw. Doppelarbeiten stellen sich nicht dar. Die beteiligten Organisationseinheiten stimmen sich bedarfsorientiert zu den Aufgaben im Friedhofswesen ab.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Velen arbeitet nur eingeschränkt mit verschriftlichten strategischen Zielvorgaben und Kennzahlen im Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen und -kosten verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen.

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

Die Besichtigung der kommunalen Friedhöfe sowie die Analysegespräche bestätigten eine sachgerechte Aufgabensteuerung bei der **Stadt Velen**. Gleichwohl arbeitet die gpaNRW nachfolgend noch einzelne ergänzende Handlungspotentiale aus.

Der konzeptionellen Entwicklung und zukünftigen Ausrichtung liegt in Velen keine ausdrückliche Friedhofsplanung zugrunde. Flächenerweiterungen oder -reduzierungen sind nach derzeitiger Einschätzung der Friedhofsverwaltung nicht erforderlich.

Dennoch gelten einzelne strategische Zielvorgaben.

- Als monetäre Zielmarke ist ein Kostendeckungsgrad von 80 Prozent festgelegt.
- Zudem gelten strukturelle Vorgaben, die schon zuvor im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen ansatzweise beschrieben wurden.

Auf dem Friedhof an der Schützenstraße erfolgen Grabvergaben nach einem Flächenkonzept. Es sind jeweils konkrete Bereiche mit Grabfeldern für Erdbestattungen, Urnenbestattungen, pflegefreie Grabflächen, Gemeinschaftsgräbern und anonymem Grabflächen vorgegeben. Zudem bestimmt der FD 3.5 hier die Grabstellenvergabe.

Der Friedhof Am Kuhm weist Belegungslücken auf, die sich mit dem Ablauf von Nutzungsrechten ergeben. Zug um Zug ordnet die Friedhofsverwaltung größer werdende Freiflächen neuen Grabarten zu (bspw. Grabfeld Sternenkinder, Urnengemeinschaftsgrabfeld). Die Angehörigen haben hier ein freies Wahlrecht hinsichtlich verfügbarer Grabstellen.

Steuerungsrelevant beschreibt die Stadt Velen über die Vorgabe des Kostendeckungsgrads von 80 Prozent keine weiteren Kennzahlen. Diese könnten darüberhinausgehend bspw. dem Abgleich und der Messung von weiteren Zielvorgaben dienen und die Kommunen in ihrer zukunftsorientierten Ausrichtung unterstützen.

Gleichwohl schreibt die Friedhofsverwaltung im Rahmen ihres Berichtswesens laufend die Entwicklung der Bestattungszahlen und der Grabverkäufe fort. Ihr konzeptioneller Ansatz zielt darauf, sich den wandelnden Bestattungsgebräuchen anzupassen und nachfrageorientiert neue Grabarten anzubieten.

In Vergleichskommunen fand die gpaNRW unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vor. Zur Unterstützung auch der Stadt Velen sind exemplarisch folgende weitere Ziele zu beschreiben:

- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Um zu überprüfen, ob die Stadt die festgelegten Ziele erreicht, könnte sie dazu beispielsweise folgende Kennzahlen definieren:

- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Daneben könnte die Stadt Velen auch weitere in diesem Bericht behandelte Kennzahlen nutzen. Bspw. um zukünftigen Handlungsbedarf im Hinblick auf Nachfrageveränderungen, Flächenbedarfe u. a. aufzudecken.

→ **Empfehlung**

Zur Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Velen im Friedhofswesen ein erweitertes Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise könnte damit das bereits vorhandene Berichtswesen erweitert werden.

Handlungspotenzial im Hinblick auf die Steuerungsunterstützung ist ferner bezogen auf die bisherige Buchungssystematik im Friedhofswesen bzw. beim Bauhof aufzuzeigen. Die Aufwendungen sowohl für die Grün-, wie auch die Wegeflächen bucht die Stadt Velen in einer zentralen Haushaltsposition. Im Zuge der Datenvorbereitung zu dieser überörtlichen Prüfung legte die Friedhofsverwaltung die jeweiligen Kostenanteile nicht getrennt nach Grünflächen und Wegen dar.

Da der städtische Bauhof die Flächenpflege auf den Friedhöfen in Eigenleistung erbringt, wären differenziertere Aufschlüsselungen nach Grünflächen und Wegen sinnvoll. Darüber könnte die Stadt Velen zukünftig differenzierte Preis- und Leistungsvergleiche durchführen und evtl. im wirtschaftlichen Interesse auch Vergaben an externe Dienstleister in Betracht ziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte die friedhofsrelevanten Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.

5.4.3 Digitalisierung

- Das Friedhofswesen profitiert von einem hohen Automatisierungsgrad. In der eingesetzten Fachsoftware sind alle erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig und aktuell erfasst. Zusätzliche Flächendaten stehen in einem gesonderten Geoinformationssystem zur Verfügung.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Die Friedhofsverwaltung der **Stadt Velen** nutzt in ihrem Aufgabengebiet eine Fachsoftware. Ihren Datenbestand zur Grabstellenverwaltung beschreibt sie als vollständig und aktuell.

Geografische Daten der Friedhöfe sind nicht in dem Fachverfahren hinterlegt. Der Friedhofsverwaltung stehen aber georeferenziert Flächendaten in einem gesonderten Geoinformationssystem (GIS) zur Verfügung. Sie kann damit digitale Übersichten ihrer Friedhofsflächen nutzen. Auch im Zuge der Datenvorbereitung zu dieser überörtlichen Prüfung lieferte sie insofern differenzierte Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen. Zu den Grün- und Wegeflächen wird ergänzend auf das Kapitel 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen verwiesen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Öffentlichkeitsarbeit zum Friedhofswesen ist als sachgerecht einzustufen. Zur Information der Einwohner stehen bspw. eine ausführliche Internetseite sowie ein Informations-Flyer zum Sternenkinderfeld zur Verfügung.

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.

In ihrer Internetpräsentation stellt die **Stadt Velen** ausführliche Informationen zum Friedhofswesen und zu den Zuständigkeiten in der Friedhofsverwaltung zur Verfügung. Neben Ausführungen zur örtlichen Situation beschreibt sie die zur Auswahl stehenden Grabarten und Beisetzungsformen. Die aktuell geltenden Satzungen sind hier ebenfalls eingestellt. Anhand der „Gebührensatzung der Stadt Velen über die Benutzung der kommunalen Friedhöfe im Ortsteil Velen“ können Angehörige von Verstorbenen die jeweiligen Kosten nachvollziehen.

Zum Sternenkinderfeld bietet die Friedhofsverwaltung einen Informations-Flyer an.

Ferner bewirbt sie nach eigener Beschreibung aktiv die inzwischen aufgestellten Grablichtautomaten, denen nachhaltige Grablichter entnommen werden können.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit der Friedhofsverwaltungen ist inzwischen grundsätzlich notwendig. Insbesondere, weil sich für die Städte und Gemeinden landesweit neue Konkurrenzsituatio-

nen entwickeln. Diese erwachsen aus der zunehmenden Zahl naturnaher privater Friedhofsangebote (bspw. RuheForste und FriedWälder). Die Kommunen müssen dazu konkurrenzfähige Bestattungsangebote entwickeln und anbieten, um ihre Gebührenentwicklung im vertretbaren Rahmen halten zu können. Insofern sollte in pietätvoller Weise für die kommunalen Bestattungsangebote geworben werden. Andernfalls könnten sich Abwanderungstendenzen einstellen oder verstärken. Zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der beiden städtischen Friedhöfe sollte die Stadt Velen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv fortsetzen.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ Feststellung

Die Stadt Velen refinanziert ihre Gesamtkosten der Friedhofsunterhaltung jährlich nur etwa zu zwei Drittel über ihre Friedhofsgebühren.

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

Die **Stadt Velen** überprüft jährlich ihre Gebührenkalkulation. Sie beschreibt weiter, eine Nachkalkulation mit Anpassung der Friedhofsgebührensatzung würde erfolgen, wenn der von ihr vorgegebene Kostendeckungsgrad von 80 Prozent nicht mehr erreicht wird. Eine Neukalkulation führt aber nicht zu Nacherhebungen im Fall bestehender Grabnutzungsrechte.

In der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Das aufgewandte Vermögen verzinst sie in Anlehnung an die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW (OVG)⁴⁰ mit 2,5 Prozent. Ferner rechnet sie vor der Kalkulation einen öffentlichen Grünanteil von 20 Prozent heraus. Dieser öffentliche Grünanteil ist üblich, weil kommunale Friedhöfe den Einwohnern nicht nur in der eigentlichen Friedhofsfunktion als Bestattungsorte zur Verfügung stehen. Diese Anlagen dienen vielmehr

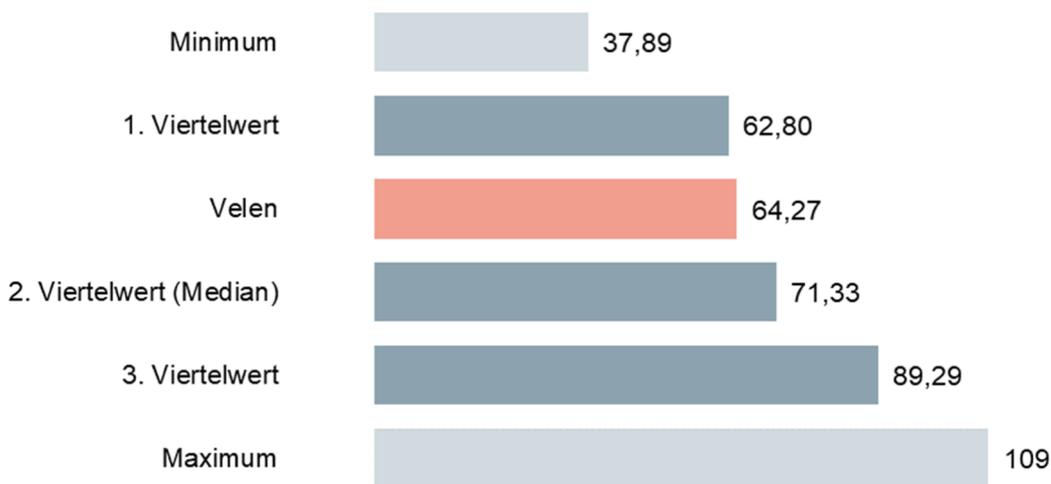
⁴⁰ OVG-Urteil vom 17. Mai 2022 (9 A 1019/20).

auch anderen öffentlichen Zwecken. Es sind auch Orte des Lebens, der Begegnung und der Naherholung.

Mit der Einführung von pflegefreien/-leichten Grabarten realisierte die Stadt Velen strukturelle Veränderungen/Ergänzungen. Diese nachfrageorientierten Entscheidungen beeinflussten die Entwicklung der Gebührensätze.

Nach Maßgabe der zur Prüfung zur Verfügung gestellten Finanzdaten errechnet sich folgender Kostendeckungsgrad insgesamt:

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die bisherigen überörtlichen Prüfungen zeigen, dass der Kostendeckungsgrad nur selten 100 Prozent erreicht. Die Stadt Velen erzielte in 2021 interkommunal verglichen einen unterhalb des Medians liegenden Kostendeckungsgrad. Ihre eigene Zielmarke von 80 Prozent erreichte sie demnach nicht. Dies gilt auch für die vorherigen Jahre der geprüften Zeitreihe 2018 bis 2021, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Velen in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
65,21	58,49	58,31	64,27

Der Entwicklung 2021 lag folgender Erlös- und Kostenrahmen zugrunde:

Finanzrahmen Friedhofswesen gesamt 2021

Kennzahlen	Velen	Mini- mum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	116.202	47.440	118.526	162.963	222.690	343.308	35
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	180.812	72.263	173.944	214.520	290.014	578.558	36

Die Kosten und Erlöse sollten sich möglichst dauerhaft entsprechen. Die Stadt Velen erreicht dieses Ziel nicht.

Der interkommunale Vergleich zeigt aber gleichzeitig, dass die Stadt Velen evtl. anzunehmende zu hohe Kosten nicht aufwendet. Höhere Kosten resultieren i. d. R. aus hohen Pflegestandards. Auf die Grünanlagenunterhaltung geht die gpaNRW im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen nochmals weiter ein. Zunächst kann aber an dieser Stelle festgestellt werden, dass der reine Kostenvergleich hier ein eher unterdurchschnittliches Volumen belegt.

Die Gebührenfestsetzungen im Friedhofswesen bewegen sich in besonderen Spannungsfeldern. Höhere und kostendeckendere Gebühren kalkulieren die Kommunen dabei vielfach nicht, um den Gebührenzahler nicht mit höheren Gebühren zu belasten. Zudem können Gebührenerhöhungen das Nachfrageverhalten unter Berücksichtigung eventueller örtlicher Konkurrenz negativ beeinflussen. Bei einer rückläufigen Nachfrage aufgrund höherer Gebühren würde es umso schwieriger, dem jährlichen Kostenrahmen auch nur ansatzweise auskömmliche Erlöse gegenüberzustellen. Bei den Gebührenfestsetzungen handelt es sich insofern immer auch um bewusste politische Entscheidungen.

Zur Frage nach evtl. konkurrierenden Friedhöfen ist in erster Linie auf den kirchlichen Friedhof im Ortsteil Ramsdorf zu verweisen. Der private RuheForst in Coesfeld hat nach Einschätzung der Friedhofsverwaltung Velen noch keine Relevanz. Dass der örtliche kirchliche Friedhof in Ramsdorf in dieser Hinsicht aber eine ortsspezifische Rolle spielt, verdeutlicht die im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen dargelegte Analyse zur Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent“. Der Bestattungsanteil 2021 auf den städtischen Friedhöfen lag bei 54,10 Prozent. Dieses Anteilsverhältnis passt in etwa zur Einwohnerverteilung in den beiden Ortsteilen Velen und Ramsdorf. Eventuelle zukünftige Gebührenerhöhungen sollten insofern auch mit den Gebühren auf dem kirchlichen Friedhof Ramsdorf abgeglichen werden. Sonst könnte sich ggf. auch der Effekt von zunehmenden Bestattungen in Ramsdorf und weniger Bestattungen in Velen entwickeln.

Die letzte Friedhofsgebührensatzung setzte die Stadt Velen zum 21. Juni 2019 in Kraft. Im Verlauf dieser Prüfung arbeitete sie an einer neuen Gebührenkalkulation. Darauf basierend beabsichtigte sie, eine neue Friedhofsgebührensatzung zu erlassen.

→ **Empfehlung**

Da die Stadt Velen ihre ansatzfähigen Kosten im Friedhofswesen bislang nicht auskömmlich refinanziert, sollten örtlich vertretbare Gebührenerhöhungen geprüft und ggf. umgesetzt werden.

5.5.2 Grabnutzung

→ **Feststellung**

Die Stadt Velen legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren eine vereinfachte Äquivalenzziffernberechnung zugrunde.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁴¹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die zurzeit geltenden Friedhofsgebühren basieren auf dem Satzungsbeschluss des Stadtrates der **Stadt Velen** vom 17. Juni 2019.

Die Gebührenbemessung kalkulierte die Stadt mit einer vereinfachten Äquivalenzziffernberechnung. Berücksichtigt sind die Größe des Gräber, die Belegungsarten und die Pflegeintensitäten. Die zwischenzeitliche Erweiterung des Angebots im Hinblick auf pflegefreie/-leichte Grabarten ist hier nochmals zu nennen. Der Wandel der Bestattungskultur hat in starkem Maße Auswirkungen auf die Gebührenerträge der Kommunen, weil in zunehmendem Maße Urnenbestattungen vorgenommen werden. Dies berücksichtigte die Stadt auch schon in ihrer Beschlussvorlage zum Satzungsbeschluss 2019.

Die geltenden Gebührensätze für die jeweiligen Grabarten und Dienstleistungen können der Friedhofsgebührensatzung entnommen werden. Auf eine wiederholende Auflistung verzichtet die gpaNRW.

Die verschiedenen Grabarten bieten über die seitens der Stadt bislang berücksichtigten Aspekte (Größe des Gräber, die Belegungsarten und die Pflegeintensitäten) noch weitere Vorteile. Auch diese Vorteile können bewertet und über Äquivalenzziffern in die Gebührenkalkulation mit einbezogen werden. Exemplarisch sind nach den Auswahlkriterien anderer Kommunen folgende zusätzliche Faktoren zu beschreiben:

- Verlängerungsmöglichkeit bei den Nutzungsrechten der Wahlgräber,
- Familiengrabstelle möglich,
- Grababdeckung möglich,
- Ablage von Grabschmuck und Blumen möglich,
- freie Gestaltung der Grabfläche möglich,
- Errichtung Grabdenkmal möglich,

⁴¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

- Beeinträchtigung durch evtl. Nachbarbepflanzungen,
- die Frage der guten Zugänglichkeit über zentrale Wege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die kommunale Trauerhalle hat für den Ortsteil Velen eine hohe Bedeutung und wird entsprechend gut genutzt. Die Unterhaltung der Trauerhalle verursacht einen vergleichsweise umfangreichen Kostenrahmen. Die bislang erhobenen Nutzungsgebühren decken nur knapp 50 Prozent der Kosten ab.

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.

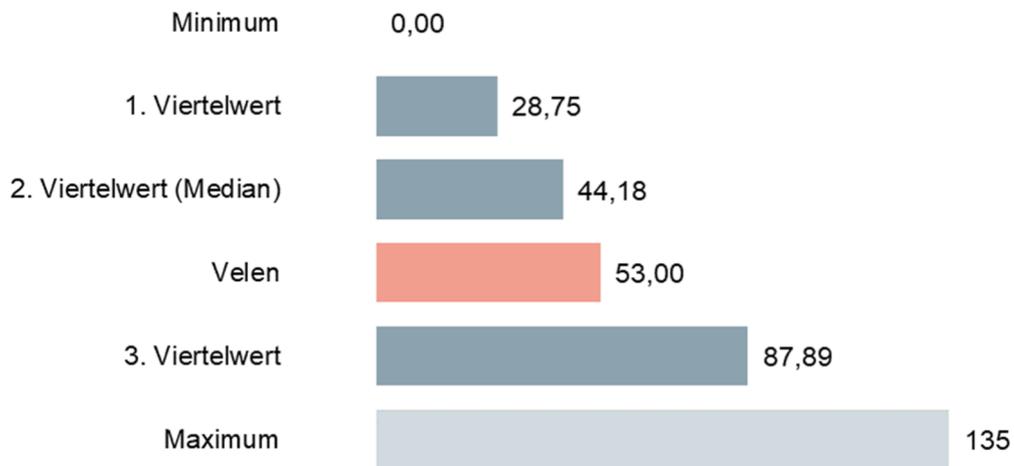
Wie schon im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen beschrieben, stellt die **Stadt Velen** eine zunehmende Nutzungsfrequenz in ihrer Trauerhalle fest. Viele Angehörige nutzen die Kirchen nicht mehr. Sie schätzen die private Atmosphäre in der Trauerhalle und halten darin auch die Wortgottesdienste ab. Die Entwicklung bezogen auf die kommunale Trauerhalle stellte sich in den Jahren 2018 bis 2021 wie folgt dar.

Nutzungsintensitäten und Kostendeckungsgrad Trauerhalle Velen in Prozent 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Zahl der Sterbefälle	118	109	106	122
Zahl der kommunalen Bestattungen	63	53	57	66
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	53,39	48,62	53,77	54,10
Zahl der Trauerhallennutzungen	k. A.*	30	35	50
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	k. A.	56,60	61,40	75,76
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	47,16	45,94	40,22	53,00

*) K. A. = keine Angaben, da der Stadt Velen für 2018 keine Detailzahlen mehr vorliegen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch im Fall der Trauerhallennutzungen ist auf die vorherigen Ausführungen zu den ortsteilspezifischen Bestattungsanteilen Bezug zu nehmen. Die Stadt Velen wird in ihrer Trauerhalle nicht 100 Prozent Nutzungsanteil an den örtlichen Bestattungen erreichen. Verstorbene aus dem Ortsteil Ramsdorf werden vorrangig auf dem dortigen kirchlichen Friedhof bestattet. Dabei nutzen die Angehörigen i. d. R. auch die dort befindliche kirchliche Trauerhalle für Wortgottesdienste oder Verabschiedungen.

Die Kostendeckungsgrade der Trauerhalle lagen in allen vier geprüften Jahren auf niedrigem und nicht auskömmlichen Niveau. Obwohl auch hier die ansatzfähigen Kosten nach dem geltenden Gebührenrecht soweit wie möglich durch entsprechende Nutzungsgebühren gedeckt werden sollten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte auch im Fall ihrer Trauerhalle auf eine auskömmlichere Kostendeckung hinwirken.

Die Rahmenbedingungen um die kommunale Trauerhalle können nach Maßgabe der folgenden Vergleichszahlen weiter eingeordnet werden:

Weitere Vergleichsdaten kommunale Trauerhallen 2021

Grund- und Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse der Trauerhalle(n) in Euro	11.080	0,00	7.461	12.053	22.302	42.797	35
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten der Trauerhalle(n) in Euro	20.907	0,00	16.937	25.709	38.595	118.599	32
Trauerhallen	1,00	0,00	1,00	2,00	5,50	11,00	39
Kosten je Trauerhalle in Euro	20.907	1.553	4.851	13.217	20.167	46.605	31
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten der Friedhöfe in Prozent	11,56	0,00	8,27	11,77	15,28	25,19	32

Neben der Stadt Velen bewirtschaften noch elf weitere Städte/Gemeinden der Vergleichsgruppe von 39 Vergleichskommunen jeweils eine Trauerhalle.

Im Fall der Kennzahl „Kosten je Trauerhalle“ ordnet sich die Stadt Velen oberhalb des dritten Viertelwerts ein. Der Kostenrahmen des Jahres 2021 ist damit als hoch einzustufen.

Der „Kostenanteil der Trauerhalle an den Gesamtkosten in Prozent“ orientiert sich dagegen am Median.

→ Empfehlung

Die Stadt Velen sollte im Fall ihrer Trauerhalle Ausstattung und Standards im Interesse ggf. möglicher Kostensenkungen überprüfen.

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

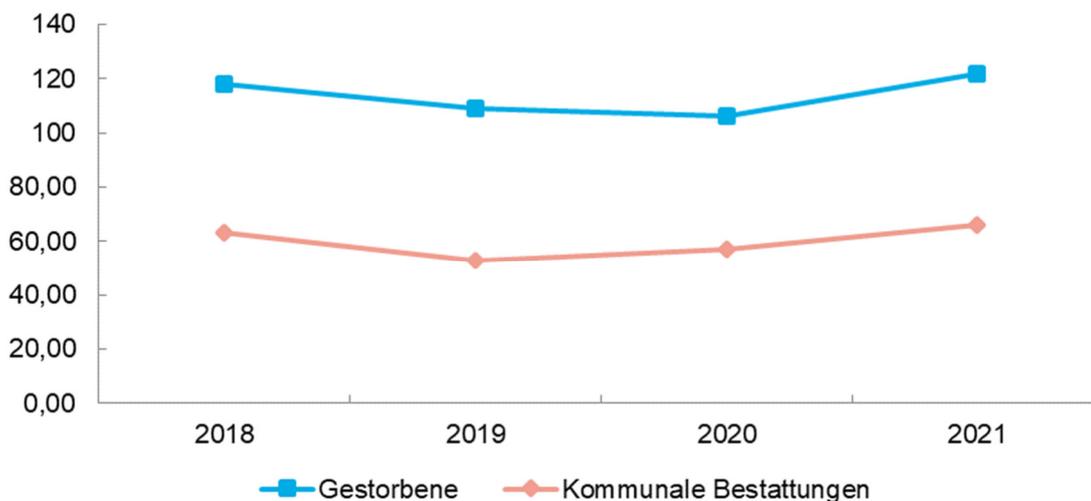
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Einwohnerzahl der **Stadt Velen** erhöhte sich zwischen 2018 (12.989 Einwohner) und 2021 (13.112 Einwohner) um 123 Personen. Nach Maßgabe der Gemeindemodellrechnung 2018 von IT.NRW könnte sie bis 2040 wieder um 150 Personen auf 12.962 Einwohner sinken.

Trotz dieses prognostizierten Einwohnerverlusts sind laut der Gemeindemodellrechnung Einwohnerzuwächse in der Altersgruppe ab 65 Jahren zu erwarten. Gemäß dieser Prognose erhöht sich ihr Anteil von 2.447 Einwohnern in 2021 um 1.401 auf 3.848 Einwohner bis 2040. Der Altersgruppe der ab 80-Jährigen gehörten 2021 insgesamt 766 Einwohner an. Ihr Anteil könnte bis 2040 voraussichtlich um 316 Personen auf 1.082 Einwohner steigen.

Nachfolgend bildet die gpaNRW zunächst anhand zweier Grafiken die Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen in den Jahren 2018 bis 2021 ab.

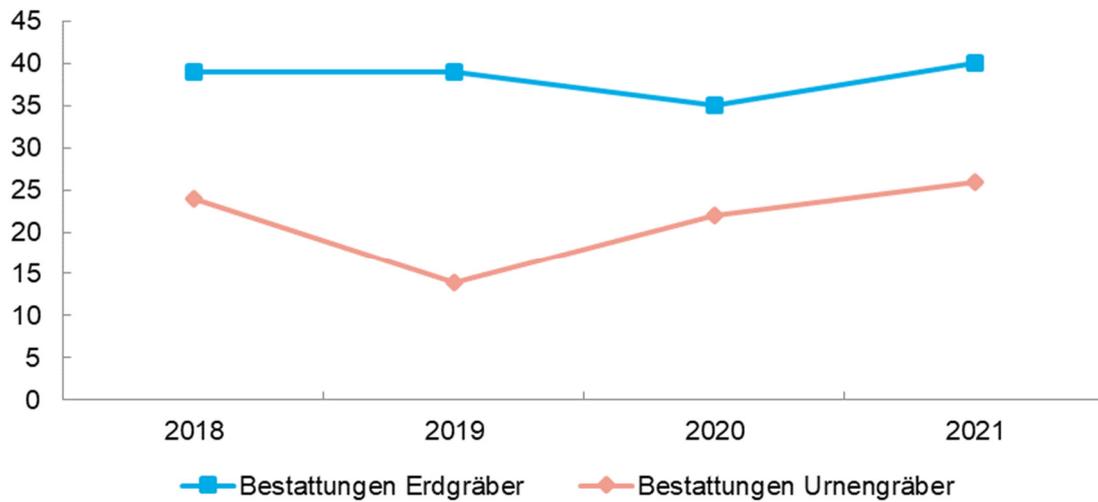
Sterbefälle und kommunale Bestattungen Velen 2018 bis 2021



Wie schon zuvor textlich und tabellarisch aufbereitet, wurden auf den kommunalen Friedhöfen in den Jahren 2018 bis 2021 zwischen 53 und 66 Verstorbene beigesetzt (48,62 bis 51,10 Prozent der örtlichen Sterbefälle). Nach der Beschreibung der Stadt Velen ist davon auszugehen, dass die darüberhinausgehenden Sterbefälle überwiegend auf dem kirchlichen Friedhof im Ortsteil Ramsdorf bestattet wurden. Abwanderungstendenz hin zu naturnahen privaten Begräbnisstätten schließt sie aus. Gleichwohl sollte die Entwicklung im Hinblick auf ggf. konkurrierende private Begräbnisstätten beobachtet und analysiert werden. Es ist nicht auszuschließen, dass sich wie bei anderen Vergleichskommunen Abwanderungstendenzen entwickeln.

Im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und gebührenbasierenden Kostendeckung sollte die Stadt bei Bedarf zeitnah entgegensteuern können.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Velen in Prozent 2018 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in ganz Deutschland noch die Regel. Inzwischen verändert sich die Beerdigungskultur landesweit. Alternativ zu Erdbestattungen erfolgen immer häufiger auch Urnenbestattungen.

Einen zunehmenden Trend hin zu Urnenbegräbnissen stellt auch die Stadt Velen fest, weil die Friedhofsverwaltung das Wahlverhalten der Angehörigen beobachtet. Aufgenommene Trends fließen etwa alle fünf Jahre in entsprechende Satzungsänderungen ein. Wobei die Stadt dann auch bestrebt ist, passende neue Grabformen anzubieten. Zuletzt entwickelte sie die zusätzlichen Angebote der pflegefreien Grabstelle und des Urnengemeinschaftsgrabs. Urnengemeinschaftsgräber sollen insbesondere auf dem Friedhof Am Kuhm angelegt werden. Dort entstehen durch den Ablauf von Nutzungsrechten immer mehr Belegungslücken, die entsprechend wieder gefüllt werden sollen.

Anders als bei vielen Vergleichskommunen haben in Velen die Erdbestattungen immer noch den größeren Anteil als die Urnenbestattungen. In den Vergleichskommunen erfolgen teilweise schon seit Jahren in der Mehrzahl Urnenbestattungen. Der Flächenbedarf für Bestattungen wird bei diesen damit zunächst deutlicher als in Velen zurückgehen.

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

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

Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	60,61	6,25	23,05	35,29	44,16	62,37	38
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	39,39	37,63	54,58	63,46	72,94	93,75	38

In den letzten Jahren etablierten sich landesweit diverse neue Grabarten. Insbesondere die Nachfrage nach pflegefreien Grabstellen steigt. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Der gesellschaftliche Wandel mit einer zunehmenden Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen, o. ä. sowie auch die Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (bspw. muslimische Begräbnisstätten) könnten zukünftig auch in Velen weitere Angebote notwendig machen. Zusammenfassend könnte der Flächenbedarf aufgrund auch in Velen zunehmender Urnenbestattungen sinken.

Demgegenüber stellt dann aber die eingangs dieses Kapitels beschriebene demografische Entwicklung einen weiteren wichtigen Aspekt für die künftige Flächenplanung dar. Die Altersgruppe ab 65 Jahren verzeichnet in den nächsten Jahren deutliche Einwohnerzuwächse. Damit einhergehend wird die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen. In der Folge wird voraussichtlich der Anteil an kommunalen Bestattungen und damit der Flächenbedarf für Grabstellen trotz eines Trends hin zu Urnenbestattungen wieder steigen.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die vergleichsweise geringen Friedhofsflächen insgesamt teilen sich zu 56 Prozent in Bestattungsflächen sowie zu 27 Prozent in Grün- und Wegeflächen auf. Nur etwa ein Fünftel der Bestattungsfläche ist zurzeit mit Gräbern belegt. Mit weiteren 17 Prozent Flächenanteil hält die Stadt Velen relativ umfangreiche Funktionsflächen vor.

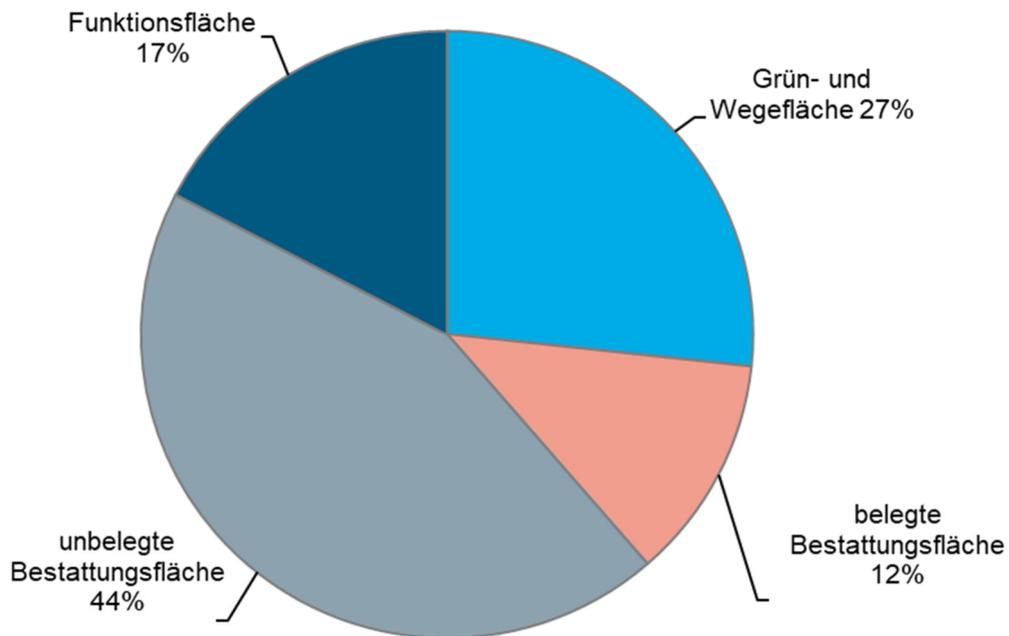
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert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

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

Die **Stadt Velen** konnte alle Angaben zur differenzierten Flächenanalyse machen. Sie lieferte zu den einzelnen Grabarten die jeweilige Zahl der belegten Grabstellen, sodass die gpaNRW über Standardmaße die belegten Bestattungsflächen errechnen konnte. Ferner stellte die Stadt ihre Flächenwerte zu den Funktionsflächen sowie in der Trennung nach Grün- und Wegeflächen zur Verfügung.

Bei der Stadt Velen teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

Aufteilung der Friedhofsfläche Velen in Prozent 2021



Grün- und Wegeflächen

Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

Bestattungsflächen

Die Bestattungsflächen nehmen insgesamt ca. 56 Prozent der Friedhofsfläche ein. 12 Prozent der Gesamtfläche sind mit Grabstellen belegt. 44 Prozent der Gesamtfläche stehen als Reserve-Bestattungsflächen zur Verfügung. Nachfolgend in diesem Kapitel folgt dazu eine weitergehende Analyse mit Blick auf die Flächenanteile nach einzelnen Grabarten.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	21,35	10,83	22,93	36,79	44,57	89,33	24
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	19,81	9,60	20,40	32,19	42,34	84,60	24
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,54	1,01	1,81	3,28	4,49	6,10	24

In Relation zur verfügbaren Bestattungsfläche macht der zurzeit belegte Flächenanteil nur etwa ein Fünftel aus. Die belegten Grabflächen sind überwiegend mit Erdgräbern belegt. Die Urnengräber nehmen nur einen geringfügigen Flächenanteil ein.

Nach Maßgabe der hier dargelegten Flächenanteile sowie aufgrund der anzunehmenden steigenden Nachfrage nach Urnenbestattungen ist davon auszugehen, dass die Stadt Velen zurzeit ausreichende Reserveflächen für Bestattungen vorhält. Dies ist zudem so auch für den Fall einzuschätzen, dass gemäß der demografischen Prognose die Zahl der jährlichen Sterbefälle steigt.

Funktionsflächen

Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen. Die Funktionsflächen insgesamt sind nach Maßgabe der nachfolgenden Vergleichswerte als umfangreich einzustufen.

Funktionsflächen 2021

Grund- und Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Funktionsflächen in qm	4.224	260	1.096	2.536	3.807	11.208	36
Funktionsfläche je EW in qm	0,32	0,02	0,07	0,19	0,30	0,88	36
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	17,37	0,63	2,84	4,98	8,14	17,37	36

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Velen passt ihre Angebote der zunehmenden Nachfrage nach Urnenbestattungen an und entwickelt auf freierwerdenden Bestattungsflächen des alten Friedhofs neue Strukturen. Auf dem neuen Friedhof gelten klar skizzierte Zuordnungen für jeweilige Grabarten. Die Prognosedaten mit Blick auf ablaufende Nutzungsrechte in den kommenden Jahren bis 2028 geben keine Hinweise auf Verknappung der Flächenressourcen.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freierwerdenden 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.

Wie schon zuvor im Kapitel 5.4.2 Steuerung beschrieben, steuert die **Stadt Velen** die Grabvergabe aktiv. Auf dem neuen Friedhof erfolgen Grabvergaben nach einem konkreten flächenbezogenen Konzept. Diese Friedhofsfläche sieht konkrete Bereiche mit Grabfeldern für Erdbestattungen, Urnenbestattungen, pflegefreie Grabflächen, Gemeinschaftsgräber und anonymem Grabflächen vor. Der alte Friedhof weist vielfach Belegungslücken auf, die sich sukzessiv mit dem Ablauf von Nutzungsrechten ergeben. Zug um Zug ordnet die Stadt hier größer werdende freie Grabflächen neuen Grabarten zu (bspw. Grabfeld Sternenkinder, Urnengemeinschaftsgrabfeld).

Die Stadt schreibt die Entwicklung der Bestattungszahlen und der Grabverkäufe laufend fort und ist bestrebt, die Angebote auf ihren Friedhöfen an die sich wandelnden Bestattungsbräuche anzupassen.

Im folgenden Analyseschritt geht die gpaNRW auf die voraussichtliche Entwicklung der Grabarten (Erdgräber und Urnengräber) ein. Dazu wird jeweils die Anzahl der freierwerdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenübergestellt. Auch die dafür erforderlichen Grunddaten lieferte die Stadt Velen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Velen 2021

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	21
Fünfjahresmittel der freierwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	30
Neukäufe Urnengräber 2021	25
Fünfjahresmittel der freierwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	1

Stand 2021 werden unter Berücksichtigung des Fünf-Jahres-Zeitraums 2024 bis 2028 jährlich mehr Erdgrabstellen frei, als für Neuverkäufe benötigt werden. Bei den Urnengräbern stellt sich eine höhere Nachfrage dar. Hier beschreibt die Stadt Velen aller Voraussicht nach lediglich vier

freiwerdende Urnenwahlgräber zwischen 2024 und 2028. Daher setzt die gpaNRW als Fünfjahresmittel lediglich eine freiwerdende Urnengrabstelle an.

Ein maßgeblicher zusätzlicher Flächenbedarf stellt sich auch unter Berücksichtigung dieser Prognosedaten nicht dar. Die Aufgabe von anteiligen Friedhofsflächen zieht die Stadt Velen nicht in Betracht.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Velen verfügt über differenzierte Struktur- und Zustandsinformationen zu ihren Grün- und Wegeflächen. Sie hält vergleichsweise geringe Flächenanteile für Grünanlagen und Wege vor.

Eine Kommune sollte über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügen. Sie sollte die Entwicklung dieser Flächen langfristig planen. Etwaige Reserveflächen sollte eine Kommune pflegeleicht gestalten. Nicht mehr für den Friedhofszweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.

Der **Stadt Velen** sind die Strukturen und Zustände der Grün- und Wegeflächen bekannt. Georeferenzierte Flächenmaße stehen zur Verfügung. Ein an die Friedhofssoftware angebundenes Grünflächenkataster nutzt die Friedhofsverwaltung aber nicht. Die Flächenangaben lieferte sie mit dem einschränkenden Hinweis, dass die Angaben nicht 100-prozentig exakt sein könnten. Sie errechnete die anteiligen Flächen manuell auf der Grundlage des gesonderten GIS-Verfahrens. Die gpaNRW übernimmt die Flächendaten dennoch im Zuge dieser Prüfung als annähernd richtige Orientierungswerte.

Für die Unterhaltungsarbeiten an den Grünflächen und Wegen ist im Fachdienst 6 Stadtentwicklung, Infrastruktur, Umwelt die Fachabteilung 6.9 Bauhof zuständig. Die Stadt Velen vergibt keine Dienstleistungen an Dritte.

Die Wegeflächenunterhaltung steuert und priorisiert sie nach Maßgabe kurzfristiger Notwendigkeiten und der jeweiligen Flächenzustände. Im Fokus sind u. a. die Verkehrssicherungspflichten mit Blick auf Schadstellen in den Wegen, Vermoosung, Rutschgefahren usw. Längerfristige Planung entwickelte die Stadt nicht. Auch Zustandsklassifizierungen der Wege, wie sie in der Verkehrsflächenunterhaltung vorgenommen werden, erarbeitete sie nicht.

Für die Grünanlagenpflege sind keine gesonderten Pflegestandards definiert. Ferner plante die Stadt Velen bislang keine nachhaltigen Umgestaltungsmaßnahmen in der Zielorientierung des Umwelt- und Naturschutzes vor.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grünflächen in qm	2.317	1.502	5.743	9.575	12.044	62.581	23
Wegeflächen in qm	4.174	2.889	5.447	8.595	10.265	22.941	24
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	26,70	14,45	37,44	46,01	56,57	78,84	26
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	35,70	31,56	43,42	51,91	65,01	76,93	23
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	64,30	23,07	35,00	48,09	56,59	68,44	23

Die vorstehenden Kennzahlenvergleiche bestätigen, dass die Stadt Velen keine überdimensionierten Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen vorhält.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Obwohl die Stadt Velen gemessen am interkommunalen Vergleich weniger Grün- und Wegeflächen unterhält, bewegt sich ihr jährlicher Kostenrahmen auf durchschnittlichem Niveau.

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.

Wie schon im Kapitel 5.4.2 Steuerung dargelegt, bucht die **Stadt Velen** ihre Unterhaltungsaufwendungen und –kosten für die Grünanlagen und Wege einheitlich in einer Buchungsposition. Im Steuerungsinteresse empfiehlt die gpaNRW daher im zitierten Kapitel differenzierte Buchungen getrennt nach Grünanlagen und Wegen.

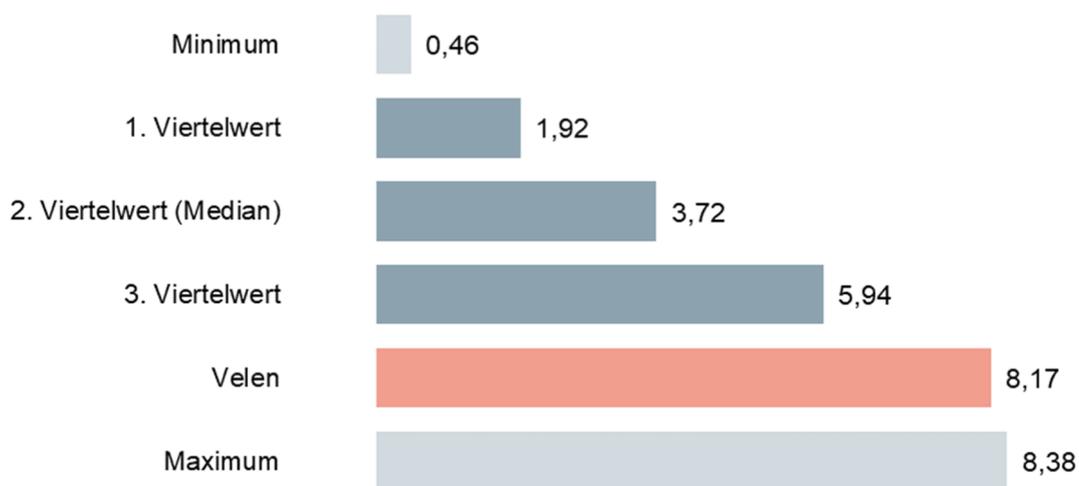
Die Gesamtkosten der Grünflächen- und Wegeunterhaltung entwickelten sich wie folgt:

Entwicklung der Unterhaltungskosten der Grünflächen- und Wegepflege Velen 2018 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Unterhaltungskosten in Euro	84.930	67.256	96.978	90.886
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	7,63	6,05	8,72	8,17
Anteil Unterhaltungskosten Grün- und Wegefläche an Gesamtkosten der Friedhöfe in Prozent	49,89	38,70	56,01	50,27

Die Unterhaltungskosten zeigen in der betrachteten Zeitreihe eine schwankende Entwicklung.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Verhältnis zu den unterhaltenen Grün- und Wegeflächen der beiden kommunalen Friedhöfe ist ein vergleichsweise hoher Mitteleinsatz zu errechnen.

Das Ergebnis der Stadt Velen ist aber zu relativieren. Denn wie zuvor im Kapitel 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen dargelegt, ordnet sich der Flächenanteil der Grünanlagen und Wege unterdurchschnittlich ein. In dieser Relation führen die tatsächlichen Kosten des Jahres 2021 in der Kennzahlensystematik zu einem höheren Kostenbetrag je qm.

In 2021 setzte sie insgesamt 90.886 Euro für die Unterhaltung der Grünflächen und Wege ein. Dieses Kostenvolumen ordnet sich knapp unter dem Median des Istkostenvergleichs ein.

Unterhaltungskosten Grünflächen und Wege insgesamt in Euro 2021

Velen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
90.886	5.404	41.613	102.838	131.529	165.161	24

Die tatsächlichen Kosten bewegen sich damit auf mittleren Niveau. Anders, als die Kennzahl der Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche suggeriert.

Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass die örtlichen Pflegestandards und auch der notwendige Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf an den Wegen Faktoren darstellen, die das Niveau der Unterhaltungskosten beeinflussen. Zu den Pflegestandards in den Grünflächen gibt es keine allgemein gültigen Vorgaben. Hier übt die Stadt Velen Gestaltungsspielräume aus. Diese führen je nach Pflegeintensität und qualitativen Festlegungen zu unterschiedlich hohen Kosten. Unter Berücksichtigung der geringeren Flächenanteile sind für die Stadt Velen höhere Pflegestandards anzunehmen, obwohl die Ist-Kosten einen üblichen Rahmen in der Summe nicht überschreiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velen sollte ihre Pflegestandards der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung überprüfen und ggf. auf Einsparungen hinwirken.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Velen arbeitet nur eingeschränkt mit verschriftlichten strategischen Zielvorgaben und Kennzahlen im Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen und -kosten verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen.	141	E1.1	Zur Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Velen im Friedhofswesen ein erweitertes Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise könnte damit das bereits vorhandene Berichtswesen erweitert werden.	142
			E1.2	Die Stadt Velen sollte die friedhofsrelevanten Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.	142
Gebühren					
F2	Die Stadt Velen refinanziert ihre Gesamtkosten der Friedhofsunterhaltung jährlich nur etwa zu zwei Drittel über ihre Friedhofsgebühren.	144	E2	Da die Stadt Velen ihre ansatzfähigen Kosten im Friedhofswesen bislang nicht auskömmlich refinanziert, sollten örtlich vertretbare Gebührenerhöhungen geprüft und ggf. umgesetzt werden.	147
F3	Die Stadt Velen legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren eine vereinfachte Äquivalenzziffernberechnung zugrunde.	147	E3	Die Stadt Velen sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.	148
F4	Die kommunale Trauerhalle hat für den Ortsteil Velen eine hohe Bedeutung und wird entsprechend gut genutzt. Die Unterhaltung der Trauerhalle verursacht einen vergleichsweise umfangreichen Kostenrahmen. Die bislang erhobenen Nutzungsgebühren decken nur knapp 50 Prozent der Kosten ab.	148	E4.1	Die Stadt Velen sollte auch im Fall ihrer Trauerhalle auf eine auskömmlichere Kostendeckung hinwirken.	149
			E4.2	Die Stadt Velen sollte im Fall ihrer Trauerhalle Ausstattung und Standards im Interesse ggf. möglicher Kostensenkungen überprüfen.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F5	Obwohl die Stadt Velen gemessen am interkommunalen Vergleich weniger Grün- und Wegeflächen unterhält, bewegt sich ihr jährlicher Kostenrahmen auf durchschnittlichem Niveau.	158	E5	Die Stadt Velen sollte ihre Pflegestandards der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung überprüfen und ggf. auf Einsparungen hinwirken.	160

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de