

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Steinhagen
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Steinhagen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Steinhagen	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.7.1 Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Steinhagen	25
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Steinhagen	31
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53

1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.4	Fördermittelmanagement	59
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Gremienarbeit	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Profil Gremienarbeit	77
2.3.1	Aufwendungen	78
2.3.2	Gremienstruktur	80
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	84
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	89
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	92
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Vergabewesen	96
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	Organisation des Vergabewesens	98
3.3.1	Organisatorische Regelungen	98
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	102
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	104
3.5	Sponsoring	106
3.6	Nachtragswesen	108
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	108
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	111
3.7	Maßnahmenbetrachtung	112
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	113
4.	Informationstechnik an Schulen	116
4.1	Managementübersicht	116
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	117
4.3	IT an Schulen	117
4.3.1	IT-Steuerung	118
4.3.2	Stand der Digitalisierung	121
4.3.3	IT-Sicherheit	127
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	130

5.3	Örtliche Strukturen	131
5.4	Rechtmäßigkeit	132
5.4.1	Bestattungsrechtliche Pflichten	133
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	133
5.4.3	Art der Bestattung	135
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	135
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	136
5.5	Verfahrensstandards	137
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	138
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	138
5.6.2	Aufwendungen	139
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	141
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
	Kontakt	144

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Steinhagen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltsituation** der Gemeinde Steinhagen entwickelte sich 2018 bis 2021 positiv. Die Gemeinde erzielte in diesem Zeitraum Jahresüberschüsse. Hierzu trugen wie bei vielen anderen Kommunen die gute Konjunktur und gestiegenen Steuererträge bei.

Dieser Trend setzt sich jedoch nicht fort. Für das Jahr 2022 konnte die Gemeinde Steinhagen kein positives Jahresergebnis mehr erzielen. Zudem weist der Haushaltsplan 2024 für den gesamten Planungszeitraum 2023 bis 2027 negative Jahresergebnisse aus. Sofern sich diese realisieren, wird die Ausgleichsrücklage bis 2027 um 20,4 Mio. Euro sinken.

Die Gemeinde verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Spiegelbildlich sind die Gesamtverbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich gering. In den kommenden Jahren werden die geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und der Finanzierungsbedarf für Investitionen jedoch voraussichtlich zu einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten führen.

Zusammenfassend stellt sich die Haushaltssituation der Gemeinde Steinhagen aufgrund der Jahresüberschüsse der vergangenen Jahre, der überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung und den vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten noch gut dar. Sollten sich die negativen Plan-Jahresergebnisse in den kommenden Jahren bestätigen, wird der Konsolidierungsbedarf jedoch steigen. Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen, frühzeitig Konsolidierungspotenziale zu identifizieren.

Ein effektives **Controlling** kann die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Die Gemeinde Steinhagen stellt quartalsweise die wichtigsten Finanzentwicklungen in ihrem Statusbericht der Politik vor. Politik und Verwaltung liegen damit rechtzeitig alle wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

Die Gemeinde Steinhagen überträgt seit 2022 keine konsumtiven **Haushaltsermächtigungen** mehr ins Folgejahr. Investive Ermächtigungen hat die Gemeinde bereits vorher nicht übertragen. Dieses unterstützt eine transparente Haushaltsplanung.

Zur Haushaltskonsolidierung können zudem **Fördermittel** beitragen. Das Fördermittelmanagement ist in Steinhagen dezentral in den zuständigen Ämtern angesiedelt. Ein externer Dienstleister unterstützt die Gemeinde bei der Fördermittelakquise. Die Gemeinde Steinhagen sollte den Aufbau einer zentralen Datei mit den wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten weiterverfolgen. Eine zentrale Datei würde unter anderem die fristgemäße Einhaltung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.

Die Gemeinde Steinhagen hat für das **Kreditmanagement** ihre strategischen Festlegungen noch nicht schriftlich fixiert. Wir empfehlen, die bislang ungeschriebenen Regelungen für die Aufnahme von Krediten in einer Richtlinie zu verschriftlichen. Das erhöht die Rechtssicherheit für alle Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit. Gleiches gilt für das **Anlagemanagement**. Die Gemeinde sollten ihre strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen auch hier schriftlich fixieren.

In der **Gremienarbeit** erfüllt die Gemeinde Steinhagen überwiegend die formalen Anforderungen. Wir empfehlen, die Auskünfte der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz auch online zu veröffentlichen.

Die Gemeinde Steinhagen erstattet auf Antrag Aufwendungen wie z.B. den Verdienstausfall und Pflege- und Betreuungskosten. Dadurch fördert Steinhagen die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt.

Die Gemeinde Steinhagen nutzt in der Gremienarbeit die Möglichkeit der Digitalisierung. Die Gremien arbeiten ausschließlich papierlos. Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen, die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen für etwaige Notfallsituationen weiter vorzubereiten.

Das **Vergabewesen** der Gemeinde Steinhagen ist gut organisiert. Die Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Durchführung von Submissionen hat die Gemeinde Steinhagen in einer Dienstanweisung geregelt. Die Regelungen bilden eine solide Grundlage für die Vergabeverfahren.

Vergaben ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro führt die zentrale Vergabestelle der Stadt Harsewinkel inklusive der Submission im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit durch. Die Abwicklung der Vergabeverfahren wird durch eine Software der zentralen Vergabestelle Harsewinkel unterstützt. Mit erweiterten Zugriffsrechten der Gemeinde Steinhagen auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Harsewinkel könnten Abläufe und Informationsaustausch weiter vereinfacht werden.

Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen, in den Vergabeprozess eine regelmäßige Prüfung der Vergaben zu integrieren. Das könnte einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten, die Rechtssicherheit erhöhen und die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen. Die Prüfungen könnten auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit erfolgen.

Bei abgeschlossenen Baumaßnahmen fallen die Abweichungen zwischen den Abrechnungsbeiträgen und den ursprünglichen Auftragswerten im interkommunalen Vergleich des Jahres 2022 unterdurchschnittlich aus. In anderen Jahren sind die Abweichungen jedoch zum Teil höher. Ziel sollte es sein, Nachträge möglichst gering zu halten. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Gemeinde Steinhagen bisher anlassbezogen aus. Sie sollte die daraus gewonnenen Erkenntnisse an zentraler Stelle zusammenführen. Eine darauf basierende planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung von Abweichungen in den Vergaben beitragen. Dazu sollte die Gemeinde zukünftig die eingesetzte Vergabemanagementsoftware der Gemeinde Harsewinkel verstärkt nutzen.

Die Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Maßnahmen bestätigen, dass die Gemeinde Steinhagen die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend einhält. Geringe Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

Im Bereich der Korruptionsprävention empfehlen wir der Gemeinde Steinhagen eine Dienstabweisung zu erlassen. Zudem sollte die Gemeinde zeitnah eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Mitarbeitenden durchführen. Eine solche Analyse ermöglicht die gesetzlich vorgeschriebene Identifizierung der korruptionsgefährdeten Bereiche.

Im Bereich der **Informationstechnik (IT) an Schulen** ist die Gemeinde Steinhagen bei der Steuerung der IT-Ausstattung strategisch gut aufgestellt. Die Gemeinde nutzt für eine fundierte und vorausschauende Planung einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Ihr Medienentwicklungsplan baut in idealer Weise auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen auf.

Die Gemeinde Steinhagen ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen schon weit vorangeschritten. Sie hat die Festlegungen aus dem Medienentwicklungsplan vollständig umgesetzt. Die Ausstattungsquoten bei den IT-Endgeräten zeigen im interkommunalen Vergleich sowohl an den Grundschulen als auch an den weiterführenden Schulen ein sehr gutes Bild. Gleiches gilt für die Präsentationsgeräte in den Unterrichtsräumen.

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Gemeinde Steinhagen zeigen sich insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Es gibt bei fast allen geprüften Sicherheitsaspekten erheblichen Handlungsbedarf in technischer, organisatorischer und konzeptioneller Hinsicht. Die Gemeinde Steinhagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

Die Gemeinde Steinhagen hält bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** die gesetzlichen Vorgaben ein. Die Gemeinde berücksichtigt bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge und setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch.

Die gpaNRW empfiehlt, den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung und die Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen schriftlich zu fixieren und eine Checkliste zu erstellen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient dem Wissenserhalt.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Steinhagen

0.2.1 Strukturen

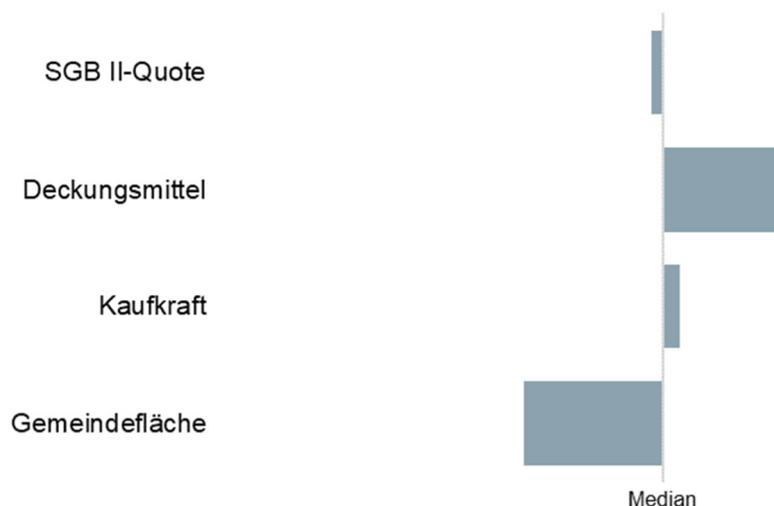
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Steinhagen 2022



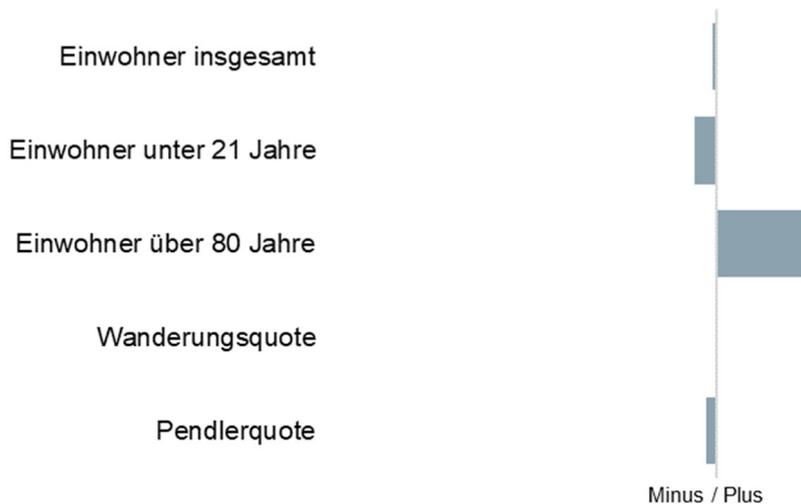
Intrakommunaler Vergleich

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.

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

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 Gemeinde Steinhagen 2022



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Steinhagen sind im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2018 im Wesentlichen unverändert.

Der Anteil von Personen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten, liegt im Vergleich zu den anderen Kommunen zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern im mittleren Bereich. Das gilt auch für die Kaufkraft je Einwohner.

Die Erträge aus Zuweisungen und Steuern stehen dem Haushalt als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Sie sind in Steinhagen höher als der Durchschnittswert der Vergleichskommunen.

Die Fläche der Gemeinde Steinhagen ist kleiner als bei den meisten Kommunen gleicher Größenklasse. Ein kleines Gemeindegebiet wirkt sich finanzwirtschaftlich im Regelfall eher entlastend aus, besonders im Bereich der Straßen und sonstigen Infrastruktur.

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 hat sich zwischen 2017 und 2022 kaum verändert. Zum Stichtag 31. Dezember 2022 hat Steinhagen rund 20.700 Einwohner. Wie bei vielen anderen Kommunen ist der Anteil der Jugendlichen unter 21 Jahren gesunken, während der Anteil der über 80-Jährigen gestiegen ist.

In Steinhagen gibt es ungefähr so viele Zuzüge wie Fortzüge. Die Wanderungsquote ist ausgeglichen.

Zudem hat Steinhagen nahezu so viele Berufs-Einpendler wie -Auspendler. In vielen Kommunen gleicher Größenordnung gibt dagegen weit weniger Einpendler als Auspendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Gemeinde Steinhagen hat die Berichte zu den vergangenen Prüfungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse sind von der gpaNRW dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt worden. Die Gemeinde hat die Feststellungen der gpaNRW verwaltungsintern analysiert und die Empfehlungen systematisch abgearbeitet. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Gemeinde Steinhagen eingeflossen. Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung ihrer Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit nicht weiterverfolgt.

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:

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

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

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

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

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)

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Steinhagen hat die gpaNRW vom Juni 2023 bis Mai 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Steinhagen überwiegend die Daten des Jahres 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Martha Scholz
Gremienarbeit	Hermann Ptok
Vergabewesen	Michael Essler
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 12. Juni 2024 die Ergebnisse der Bürgermeisterin, den Amtsleitungen und weiteren Mitarbeitenden der Gemeinde Steinhagen vorgestellt.

Herne, den 29. August 2024

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

0.7.1 Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Haushalt der Gemeinde Steinhagen wird durch erhebliche Aufwandssteigerungen belastet. Gründe hierfür sind unter anderem Inflationseffekte und steigende Sozialleistungen. Die Abhängigkeit des Haushalts von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Steinhagen ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Richtlinie für die Fördermittelakquise liegt noch nicht vor, da überwiegend externe Dienstleister für die Akquise in Anspruch genommen werden.	E2	Die Gemeinde Steinhagen sollte prüfen, ob sie für ihr Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixiert. Zusammen mit dem Leistungsspektrum des externen Dienstleisters würde dies einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.
F3	Der Gemeinde Steinhagen fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte steht noch in den Anfängen.	E3	Die Gemeinde Steinhagen sollte den Aufbau einer zentralen Datei, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt, weiterverfolgen. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
F4	Beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen ihre bisher vollzogene Praxis noch nicht schriftlich in einem Handlungsrahmen fixiert.	E4	Die Gemeinde Steinhagen sollte die gelebte Praxis für ihr Kreditmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie verbindlich festhalten. In dieser kann sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben. Das würde die Rechtssicherheit für die Beteiligten erhöhen. Die

Feststellung		Empfehlung	
			Richtlinie kann an die konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse der Gemeinde angepasst werden.
F5	Wie beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	E5	Auch für ihr Anlagenmanagement sollte die Gemeinde Steinhagen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.
Gremienarbeit			
F1	Die Gemeinde Steinhagen erfüllt überwiegend die Regulationsanforderungen im Bereich der Aufwandsentschädigungen.	E1.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Sitzungsintensität sowie die Zahlung der Aufwandsentschädigungen als Monatspauschale oder als Kombination von Monatspauschale und Sitzungsgeldern an die Gremienmitglieder prüfen. Hierdurch können sich Einspareffekte ergeben.
		E1.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte entsprechend der Entschädigungsverordnung NRW den Regelstundensatz regelmäßig überprüfen und umsetzen.
		E1.3	Die Gemeinde Steinhagen sollte eine Regelung zur Fahrtkostenerstattung entsprechend des § 8 der Entschädigungsverordnung NRW in die Hauptsatzung aufnehmen.
F2	Die Gemeinde Steinhagen hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen hat die Gemeinde noch nicht beschlossen.	E2	Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Gemeinde Steinhagen ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Gemeinde wesentliche Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Bei wenigen Teilaspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte ihre Dienstanweisungen für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten aufnehmen.
		E1.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte innerhalb der Verwaltung eine für das Vergabewesen zuständige interne zentrale Ansprechperson benennen. Diese sollte als Bindeglied zwischen der Gemeinde und der zentralen Vergabestelle Harsewinkel dienen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die Gemeinde Steinhagen sollte einen direkten Zugriff auf die Bieterliste in der Vergabemanagementsoftware erhalten. Änderungen, Ergänzungen, die Aufnahme neuer Bieter und die Suche nach geeigneten Bietern können somit direkt in der Software erfolgen.
		E1.4	Die Gemeinde Steinhagen sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Harsewinkel erhalten. Damit erhält sie mehr Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.
F2	Die Gemeinde Steinhagen hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine Prüfung des Vergabeverfahrens könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	E2	Die Gemeinde Steinhagen sollte für eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen.
F3	Die Gemeinde Steinhagen hat bisher zur Korruptionsprävention keine Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Eine Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Geschenken und Belohnungen ist vorhanden. Die gesetzlich geforderte Analyse zur Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen hat die Gemeinde Steinhagen bisher nicht durchgeführt.	E3.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte interne Regelungen zur Korruptionsprävention verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen. Diese könnte auch die Regelungen aus der Dienstanweisung „Geschenke“ enthalten.
		E3.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte dringend ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Hierzu empfehlen wir, eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten mit einzubeziehen.
F4	Die Gemeinde Steinhagen nutzt nach eigener Aussage aktuell nur in einem Fall ein Sponsoring. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Steinhagen bislang nicht getroffen.	E4	Die Gemeinde Steinhagen sollte ihren Umgang mit Sponsoring vorsorglich regeln, um mit Sponsoringleistungen neutral und unabhängig umzugehen und jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.
F5	Die Gemeinde Steinhagen weist im interkommunalen Vergleich eine insgesamt unterdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Gemeinde nicht durch.	E5	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Steinhagen dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen. In ihrer Dienstanweisung hat sie hingegen keine Regelungen zur Handhabung von Nachträgen getroffen.	E6.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte in der Vergabe-Dienstanweisung Regelungen zu Nachträgen einführen. Damit wird eine klare Handhabung und einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.
		E6.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
F7	Die Gemeinde Steinhagen hat zu den betrachteten Maßnahmen jeweils eine gut strukturierte Vergabeakte geführt. Sie dokumentiert die Vergabeentscheidungen anhand der internen Regelungen, durch die zentrale Vergabestelle der Stadt Harsewinkel und deren Vergabemanagementverfahren. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Steinhagen zeigt geringe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe dokumentieren.
		E7.2	Bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen sollte die Gemeinde Steinhagen das Vier-Augen-Prinzip anwenden und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E7.3	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Steinhagen bestehen deutliche Defizite in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Steinhagen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich fixiert.	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Fallbearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Zudem sollte die Gemeinde eine Checkliste erarbeiten. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient dem Wissenserhalt.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 32 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.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

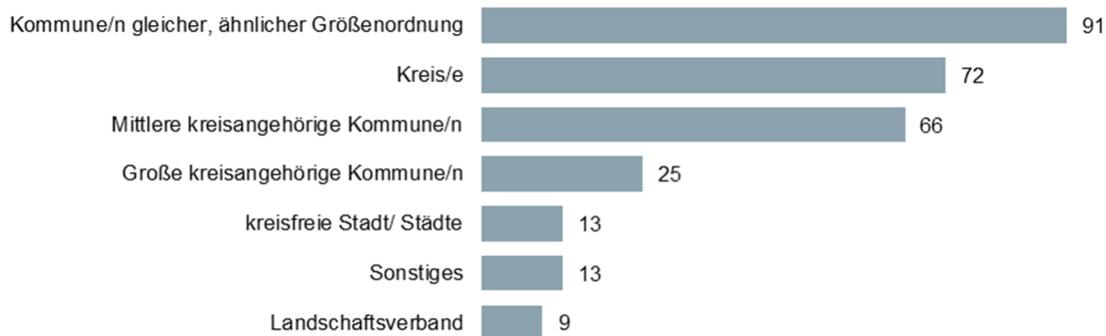


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Feuerwehr und Rettungsdienst und Ver- und Entsorgung als Schwerpunktthemen heraus. Danach folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung und Vergabe sowie Umwelt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



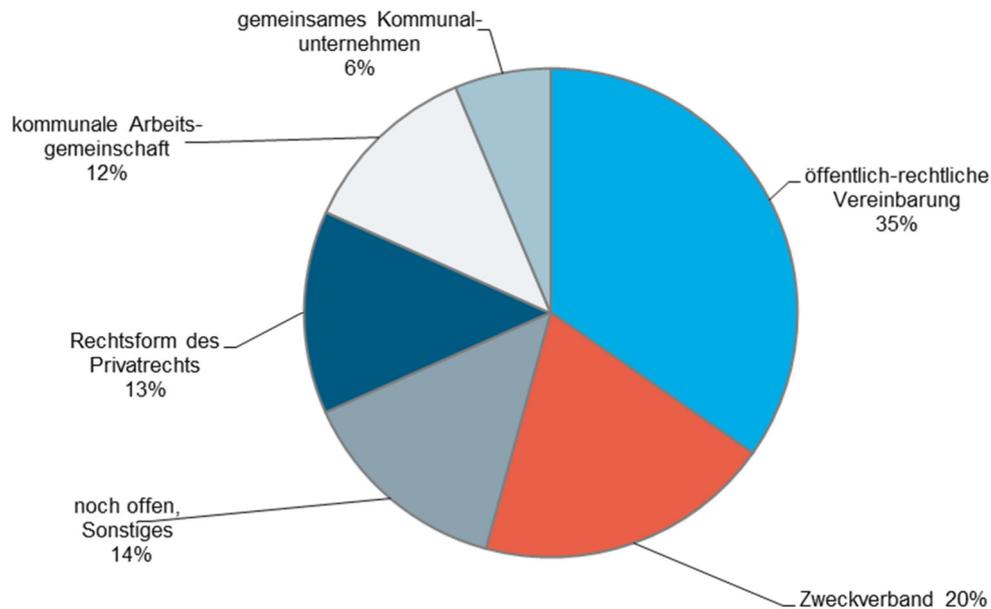
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren die Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben sowie gegenseitiges Vertrauen. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Steinhagen

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

Wie viele andere Kommunen strebt die Gemeinde Steinhagen an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, Risiken zu streuen und damit die Aufgabenerfüllung zu sichern sowie die Qualität zu verbessern.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Steinhagen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Datenschutz, Beschaffung/Vergaben, Informationstechnik) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Feuerwehr, sonstige Ordnungsaufgaben, Schulen, Volkshochschule, Ver- und Entsorgung).

Besonders bewährt haben sich nach Ansicht der Gemeinde Steinhagen unter anderem die Kooperation mit der Vergabestelle der Stadt Harsewinkel und die Zusammenarbeit mit fünf anderen Kommunen bei Brandschauen.

Die Gemeinde Steinhagen plant, bei den Aufgaben nach dem Archivgesetz ab 2024 mit der Stadt Werther zu kooperieren. Zudem plant Steinhagen, mit drei weiteren Kommunen im Bereich der Arbeitssicherheit zusammenzuarbeiten und sich die Kosten für eine Fachkraft auf diesem Gebiet zu teilen. Darüber hinaus sind eine durch den Kreis Gütersloh betriebene gemeinsame Statistikstelle sowie eine Zusammenarbeit auf Kreisebene bei der Gefahrenabwehr vorgesehen.

Als wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde Steinhagen eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen, einen unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung, die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen sowie eine politische Bereitschaft und Offenheit für Kooperationen.

Chancen für neue IKZ-Projekte böten aus Sicht der Gemeinde Steinhagen besonders die Digitalisierung, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren sowie das Ziel, dem zunehmenden Fachkräftemangel zu begegnen. Zudem könnten zusätzliche finanzielle Anreize und die Klärung rechtlicher Unsicherheiten, vor allem bei der Umsatzsteuerpflicht, die Kommunen unterstützen.

Unter anderem seien verstärkte Kooperationen bei der Digitalisierung, der Umsatzsteuerpflicht, Vollstreckungsaufgaben und juristischen Fallbearbeitungen denkbar.

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 ein ergänzendes Interview erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 33 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

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:

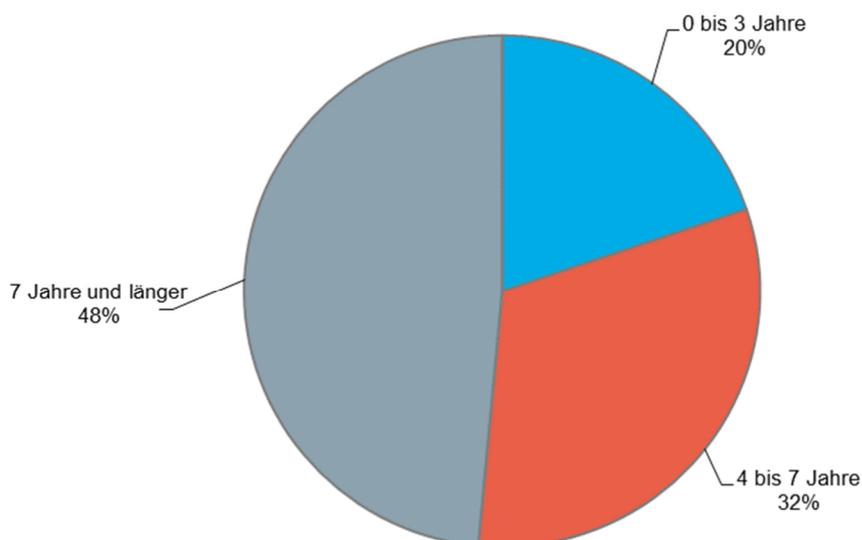
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in drei Fällen (9 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

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

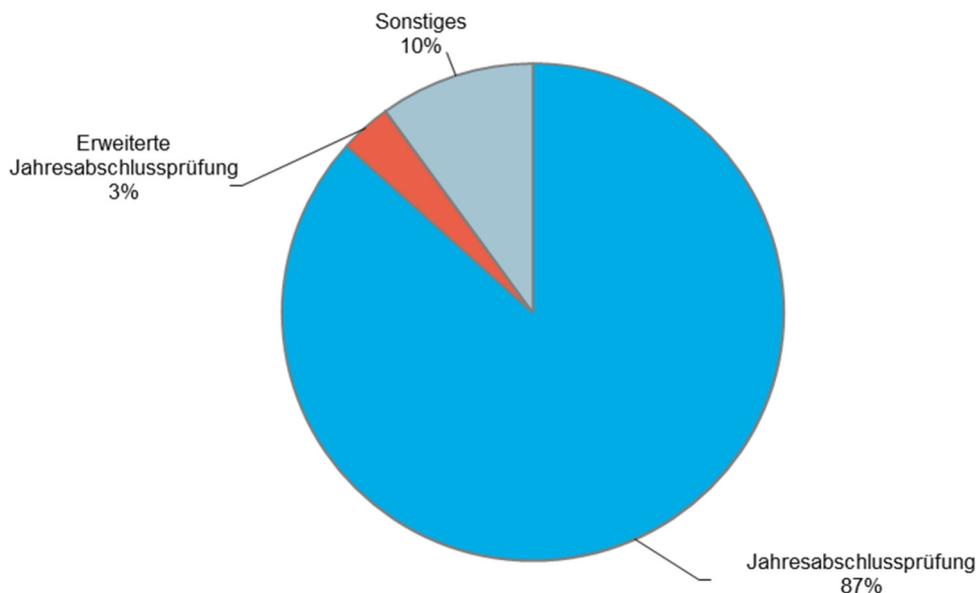
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



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

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

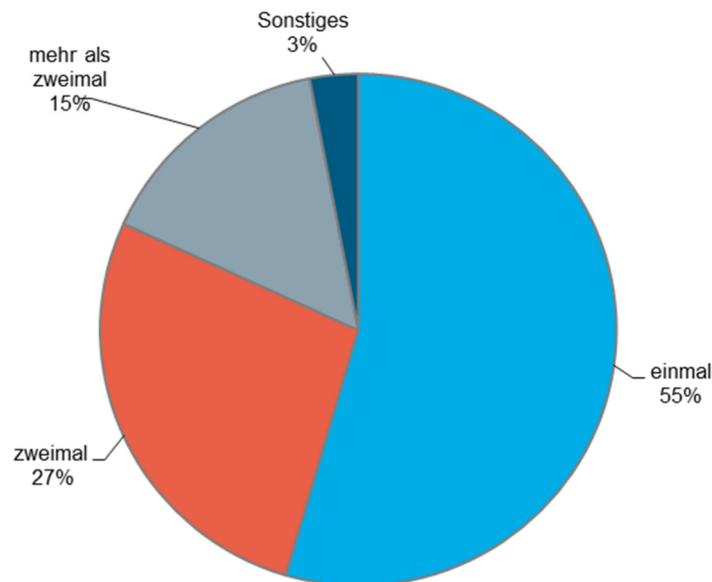
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

⁸ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de)) <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 2022



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Steinhagen

In der Gemeinde Steinhagen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2008.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Steinhagen. Sie betrachtet in diesem Zusammenhang aber auch verwaltungsinterne Prozesse. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Steinhagen tagte 2021, 2022 und 2023 jeweils einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Steinhagen entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse, z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit, zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Steinhagen 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	▲		

Der Handlungsbedarf der **Gemeinde Steinhagen**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist derzeit gering. Die Gemeinde profitiert dabei von den Jahresüberschüssen der vergangenen Jahre, der überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung und den vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten. Sollten sich die negativen Plan-Jahresergebnisse in den kommenden Jahren bestätigen, wird der Konsolidierungsbedarf jedoch steigen.

Der Kommune gelingt es, von 2018 bis 2021 einen **Haushaltsausgleich** mit Überschüssen zu erreichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen vorrangig auf Mehrerträge aus den Steuern zurück. Hier profitiert die Gemeinde Steinhagen von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. 2022 kann die Gemeinde kein positives Jahresergebnis erzielen. Auch in den Folgejahren von 2023 bis 2027 rechnet sie mit negativen Jahresergebnissen. Die allgemeine Rücklage wird sich laut Haushaltsplan 2024 noch nicht verringern. Allerdings muss Steinhagen die Ausgleichsrücklage bis 2027 um deutliche 20,4 Mio. Euro reduzieren, um einen fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Die Gemeinde Steinhagen plant die Ansätze nachvollziehbar und vorsichtig. Ein zusätzliches, haushaltswirtschaftliches Risiko, welches sich bspw. aus zu niedrigen Steigerungsraten ergeben könnte, haben wir nicht ermitteln können.

Verglichen mit anderen Kommunen ist die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde Steinhagen überdurchschnittlich. Das Eigenkapital hat sich von 2018 bis 2021 aufgrund der Jahresüberschüsse um 12,9 Mio. Euro erhöht. In den Jahren 2020 bis 2022 wird es hierbei um die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) von rund 1,9 Mio. Euro gestützt. Realisieren sich jedoch die Planungen von 2024 bis 2027, wird sich das Eigenkapital in diesem Zeitraum um 14,1 Mio. Euro reduzieren. Hinzu kommen die bislang gebuchten außerordentlichen Erträge, welche entweder über einen Zeitraum von 50 Jahren linear abgeschrieben oder einmalig gegen das Eigenkapital ausgebucht werden müssen.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** sind im interkommunalen Vergleich 2022 unterdurchschnittlich. Gleiches gilt für die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Steinhagen in 2022 einen Teil ihrer Kreditverbindlichkeiten abbauen konnte. Tritt die mittelfristige Planung des Haushalts 2024 ein, werden bis einschließlich 2026 nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit oder Investitionstätigkeit erwirtschaftet. Zudem werden die liquiden Mittel bis 2025 verbraucht sein. Die Aufnahme von weiteren Liquiditäts- und Investitionskrediten scheint damit unumgänglich.

Die Altersstruktur des Gebäude- und Straßenvermögens ist bei der Gemeinde Steinhagen ausgewogen. In den nächsten Jahren sind nennenswerte Investitionen im Gebäudebestand wie der Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Steinhagen oder den Neu- und Erweiterungsanbauten in der Schullandschaft geplant.

Haushaltssteuerung

Obwohl die **Gemeinde Steinhagen** die formalen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen überschreitet, liegen Politik und Verwaltung rechtzeitig alle wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Informationen vor. Die Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hat die Gemeinde regelmäßig eingehalten. Ab dem Jahr 2019 macht die Gemeinde Steinhagen von der größenabhängigen Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch. Für die Verwaltung werden Quartalsberichte über die Finanzlage der Kommune erstellt.

Aufwandssteigerungen kann die Gemeinde von 2020 bis 2027 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 Gemeinde dies mit Konsolidierungsmaßnahmen versuchen auszugleichen.

Die Gemeinde Steinhagen hat bis 2021 nur konsumtive **Ermächtigungen für Aufwendungen** ins Folgejahr übertragen. Ab 2022 werden aufgrund eines Beschlusses des Haupt- und Finanzausschusses die konsumtiven Ermächtigungübertragungen eingestellt. Investive Ermächtigungen hat die Gemeinde von 2017 bis 2022 nicht übertragen.

Bezüglich des dezentral organisierten **Fördermittelmanagements** raten wir der Gemeinde Steinhagen, ihre gelebte Praxis mit einem schriftlichen und transparenten Regelwerk zu unterstützen. Dieses sollte bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung.

Auch für das **Kreditmanagement** hat die Gemeinde Steinhagen ihre strategischen Festlegungen noch nicht schriftlich fixiert. Daher sollte die Gemeinde Steinhagen ihre bislang ungeschriebenen Regelungen für die Aufnahme von Krediten schriftlich in einer Richtlinie fixieren. Das erhöht die Rechtssicherheit für alle Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit. Gleiches gilt für ihr **Anlagemanagement**. Hier hat die Gemeinde ebenfalls noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixiert.

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 Gemeinde Steinhagen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Gemeinde Steinhagen 2017 bis 2024

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

Die aktuelle Prüfung der Gemeinde Steinhagen baut auf die letzte überörtliche Prüfung mit den Vergleichsjahren 2016 und 2017 auf. Von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses nach § 116a GO NRW lässt sich die Kommune jährlich per Ratsbeschluss befreien. Sie ist jedoch verpflichtet, einen Beteiligungsbericht aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Trotz teilweise defizitärer Jahresergebnisse kann die Gemeinde Steinhagen den Haushaltsausgleich erreichen. Sie unterliegt derzeit 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 Gemeinde Steinhagen 2017 bis 2024

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Steinhagen 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.300	6.124	1.789	2.463	2.324	-1.113
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.147	17.271	19.061	21.524	23.848	22.735
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	66.777	67.009	67.017	67.017	67.010	67.010
Fehlbetragsquote in Prozent	2,87	positives Ergebnis				1,23

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 NRW mit der allgemeinen Rücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.272	-6.320	-3.689	-2.653	-1.465
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	16.463	10.143	6.453	3.800	2.335
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	67.010	67.010	67.010	67.010	67.010

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Fehlbetragsquote in Prozent	6,99	7,57	4,78	3,61	2,07

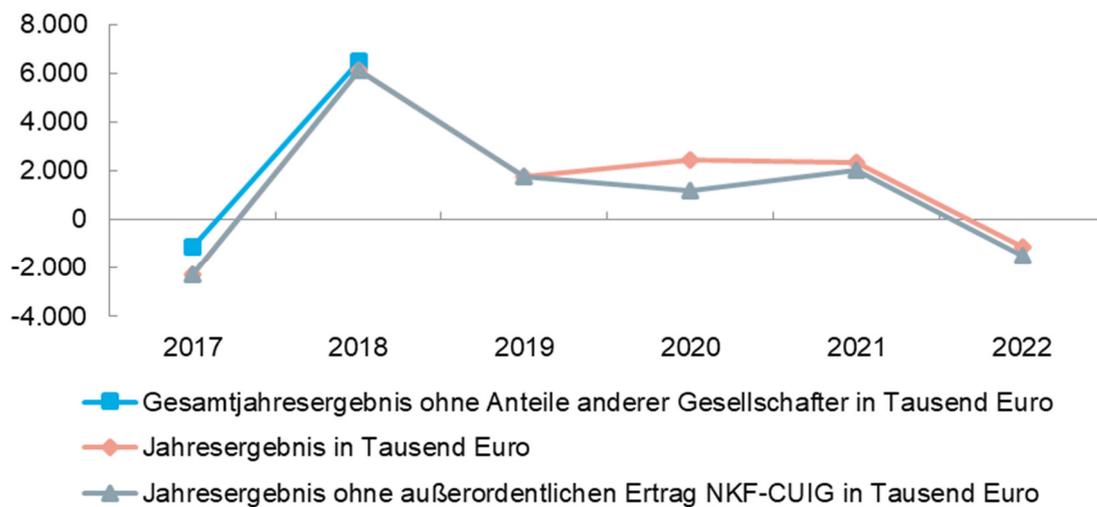
Ab 2023 rechnet die Gemeinde Steinhagen mit Jahresfehlbeträgen. Realisiert sich die Planung, würde sich die Ausgleichsrücklage von 2023 bis 2027 um rd. 20,4 Mio. Euro verringern. Die allgemeine Rücklage muss noch nicht berührt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Steinhagen unterliegen Schwankungen. Von 2018 bis 2021 können positive Jahresergebnisse ausgewiesen werden. 2017 und 2022 ist der Haushalt jedoch defizitär.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2022



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

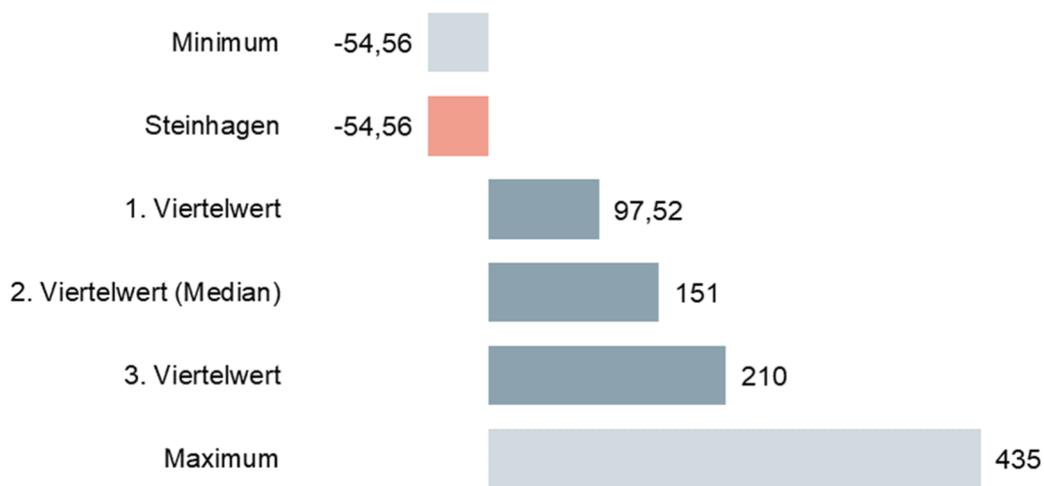
Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Steinhagen** können sich nach 2017 wieder im positiven Bereich ansiedeln. Erst 2022 ist wieder ein Jahresfehlbedarf festzustellen. 2018 hat die Gemeinde mit rd. 6,1 Mio. Euro das höchste Jahresergebnis im Prüfzeitraum erzielen können. Dies liegt hauptsächlich an Nachzahlungen und Vorauszahlungsanpassungen bei der Gewerbesteuer. Die bisherigen Gesamtabschlüsse folgen dem Trend der städtischen Jahresergebnisse. Seit dem Jahr 2019 besteht für die Kommunen die Möglichkeit, sich nach den Vorgaben

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)

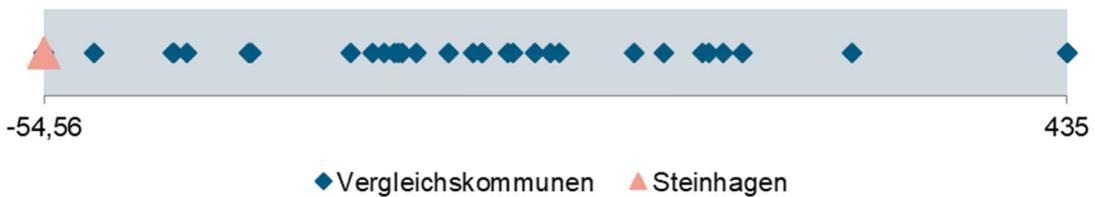
des § 116a GO NRW von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreien zu lassen. Von dieser Möglichkeit macht die Gemeinde Steinhagen jährlich per Ratsbeschluss Gebrauch.

Im Jahr 2020 ist das NKF-CUIG in Kraft getreten. Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Steinhagen die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Insgesamt werden die Jahresergebnisse der Gemeinde Steinhagen von 2020 bis 2022 mit außerordentlichen Erträgen von rd. 1,9 Mio. Euro gestützt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



2022 stellt die Gemeinde Steinhagen das Minimum im interkommunalen Vergleich dar. Sie ist eine von wenigen Vergleichskommunen, welche 2022 ein negatives Jahresergebnis ausgewiesen hat.

Zu beachten sind jedoch die Vorgaben des 2020 in Kraft getretenen NKF-CUIGs¹¹. Nach dem NKF-CUIG müssen die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbe-

¹¹ 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

lastung als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausweisen und in der Bilanz aktivieren. Dies sorgt für eine Verbesserung des Jahresergebnisses. Von 2020 bis 2022 hat die Gemeinde Steinhagen insgesamt rd. 1,9 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. 2020 und 2021 hätte in beiden Jahren der Haushaltsausgleich jedoch auch ohne eine Bilanzierungshilfe erreicht werden können. Die Bilanzierungshilfe kann gemäß § 6 NKF-CUIG entweder über einen Zeitraum von 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Die Gemeinde Steinhagen präferiert derzeit die einmalige Ausbuchung gegen das Eigenkapital.

Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Daher haben wir in der folgenden Betrachtung die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG abgezogen und einen erneuten Vergleich aufgestellt:

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2022

Steinhagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-72,27	-72,27	62,50	107	188	420	29

Auch beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag bildet die Gemeinde Steinhagen das Minimum im interkommunalen Vergleich. 2022 sind die Ausgleichsleistungen niedriger ausgefallen als in den Vorjahren. Dies liegt am Wegfall der Erstattungen aus der Abrechnung von Einheitslasten und gestiegenen Personalaufwendungen durch die erfolgten Tarifierhöhungen. Das vergleichsweise niedrige Ergebnis in 2022 spiegelt jedoch nicht die grundsätzliche Situation wider. In den Vorjahren von 2019 bis einschließlich 2021 konnte sie sich stets knapp unterhalb des Medians positionieren. 2018 konnte die Gemeinde sogar ein überdurchschnittliches Jahresergebnis erzielen. 2017 stellt sie den ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich dar.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2022 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 2022

Gemeinde Steinhagen	2022
Jahresergebnis	-1.113
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-25.730
Bereinigungen Sondereffekte	-164
Bereinigtes Jahresergebnis	-27.007
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	26.220
Strukturelles Ergebnis	-788

Die strukturelle Ergebnisrechnung der **Gemeinde Steinhagen** liegt rd. 325.000 Euro über dem tatsächlichen Ergebnis.

Die Gemeinde Steinhagen hat außerordentliche Erträge zum Ausgleich von Corona-bedingten Schäden von 1,9 Mio. Euro insgesamt von 2020 bis 2022 gebucht. Diese fließen anteilig in den Saldo der Sondereffekte ein. Als weitere Sondereffekte ausgewiesen haben wir einen Mehrertrag aus den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten. Dabei handelt es sich um Benutzungsgebühren, welche für die Unterbringung von Flüchtlingen in den städtischen Unterkünften erhoben werden. Dem gegenüber steht ein Mehraufwand aus den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (rd. 3,05 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2022 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 nicht mehr durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Hieraus lässt sich ein Konsolidierungsbedarf erschließen. Ab 2023 wird überwiegend mit Jahresfehlbedarfen geplant, welche mit der Ausgleichsrücklage aufgefangen werden müssen. Daher werden auch die strukturellen Ergebnisse der kommenden Jahre dem Negativtrend der tatsächlichen Jahresergebnisse folgen.

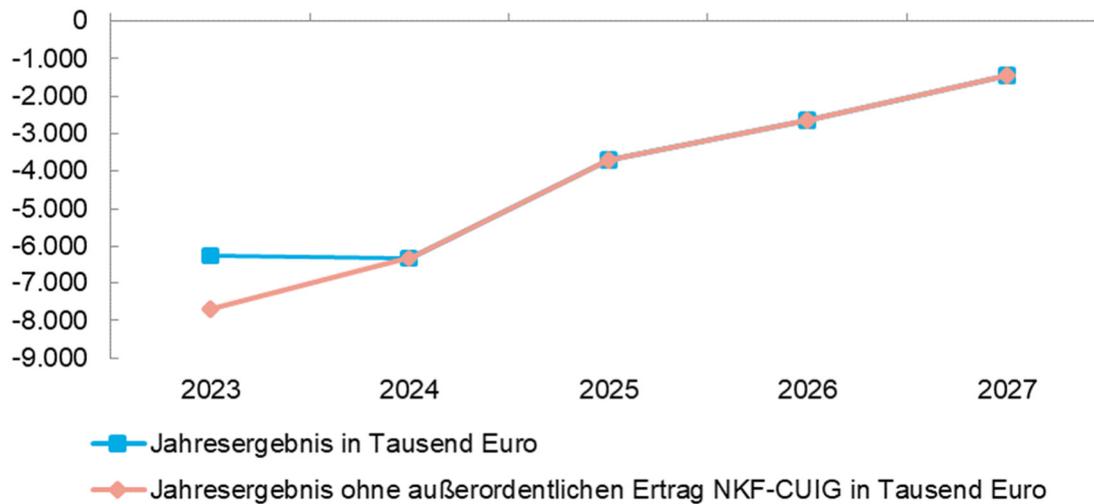
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Steinhagen rechnet zukünftig mit negativen Jahresergebnissen und einem hohen Verbrauch der Ausgleichsrücklage. Die Planung der Haushaltsansätze erfolgt transparent und nachvollziehbar.

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 Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die Gemeinde Steinhagen plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 1,5 Mio. Euro.

Das bedeutet, dass die Kommune es zukünftig nicht schafft, die Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus eigener Kraft anhand der erwirtschafteten Erträge aufzufangen. Bislang konnte die Gemeinde Steinhagen noch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in der mittelfristigen Finanzplanung einplanen. Der Landesgesetzgeber hat jedoch diese Möglichkeit nach dem NKF-CUIG nicht verlängert. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolierung wird daher mit dem Jahr 2023 auslaufen. Ab 2024 plant die Gemeinde keine außerordentlichen Erträge mehr ein.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben (exkl. Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeindesteuern)	3.782	5.028	1.246	5,9
Gewerbesteuer*	26.578 (24.514)	26.700	122 (2.186)	0,1
Gemeindeanteile an den Gemeindesteuern*	14.243	18.033	3.790	4,8

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(13.800)		(4.233)	
Übrige Erträge	14.694	12.610	-2.084	-3,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.707	12.737	2.030	3,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.318	12.572	-746	-1,1
Bilanzielle Abschreibungen	3.779	4.025	246	1,3
Allgemeine Kreisumlage*	13.997 (12.335)	14.622	625 (2.287)	0,9
Übrige Aufwendungen	18.610	19.881	1.271	1,3

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

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

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

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

Erträge:

Die **Gemeinde Steinhagen** plant überwiegend mit steigenden Erträgen. Mehrerträge plant die Gemeinde insbesondere bei der Grundsteuer B, Gewerbesteuer und beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer. Die Gemeinde Steinhagen hat bei Aufstellung des Haushaltsplans 2024 überwiegend die Orientierungsdaten des Landes NRW¹² berücksichtigt. Schlüsselzuweisungen

¹² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

erhält die Gemeinde seit 1989 nicht mehr. Hintergrund ist ihre im Landesvergleich starke Finanzkraft.

- Bei den **Steuern und Abgaben (exkl. Gewerbesteuer und Gemeindeanteilen an den Gemeindesteuern)** plant die Gemeinde Steinhagen zwar mit gleichbleibenden Erträgen aus der Grundsteuer A. Dahingegen steigen jedoch die Erträge aus der Grundsteuer B anhand der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses. Hinzu kommt die Anhebung des Hebesteuersatzes ab 2024 auf 480 Prozent. Zuvor lag der Hebesatz seit 2016 bei 380 Prozent. Die Familienausgleichsleistungen werden entsprechend den Festsetzungen des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) erzielt. Für 2024 hat Steinhagen rund 1,3 Mio. Euro angesetzt. In den Folgejahren steigen die Planansätze auf rd. 1,4 Mio. Euro an. Die städtischen Steigerungsraten entsprechen den Erlassdaten.
- Die **Gewerbesteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. In 2020 wurden mit 20,1 Mio. Euro die niedrigsten Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum realisiert. Höchstwert stellt mit 28,1 Mio. Euro das Jahr 2021 dar. Die Gewerbesteuer hat sich nach den städtischen Daten in den Jahren 2021 und 2022 deutlich besser entwickelt als geplant. 2027 werden laut Haushaltsplan 2024 26,7 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen erwartet. Nach dem Orientierungsdatenerlass liegen die Steigerungsraten zwischen 3,1 Prozent und 6,7 Prozent. Diese sind bei der Planung des Haushalts 2024 jedoch nicht angewendet worden. Die Gemeinde Steinhagen rechnet mit Steigerungsraten von 4,1 Prozent, 3,1 Prozent und 1,9 Prozent. Hintergrund ist hierfür eine vorsichtigere Planung der Gemeinde. Die Gewerbesteuernachzahlungen, welche in den Vorjahren für positive Ergebnisse gesorgt haben, können nicht uneingeschränkt auf die Planjahre übertragen werden. In der Gesamtbetrachtung wird, insbesondere vor dem Hintergrund der positiven Ertragsentwicklung in 2021 und 2022, ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Ansätzen nicht gesehen.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Planungen für 2024 liegen bei der Einkommensteuer mit 13 Mio. Euro und bei der Umsatzsteuer mit 2,5 Mio. Euro. Bei der Mittelfristplanung entsprechen die jährlichen Steigerungen der Gemeinde den Orientierungsdaten des Landes. Wird der Planansatz für 2024 als Basis zugrunde gelegt und anhand der Steigerungsraten der Orientierungsdaten hochgerechnet, ermitteln sich für beide Gemeindeanteile Erträge von insgesamt 18 Mio. Euro in 2027. Insoweit besteht bei diesen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies haben auch die Corona-Pandemie sowie der Ukraine-Krieg gezeigt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

- Bei den **Personalaufwendungen** ist im Vergleich zu 2023 der Ansatz 2024 um 7,9 Prozent erhöht worden. Dies liegt an dem erzielten Tarifabschluss für die Beschäftigten, welcher auf die Beamten übertragen worden ist. Zusätzlich sind 2,65 zusätzliche Stellenanteile ausgewiesen worden. Die Gemeinde Steinhagen rechnet in der mittelfristigen Finanzplanung bei den Besoldungen und Gehältern der tariflich Beschäftigten mit einer jährlichen zweiprozentigen Steigerungsrate. Vor dem Hintergrund der eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre sind die zweiprozentigen Steigerungsraten in der mittelfristigen Planung recht niedrig angesetzt. Die weitere Entwicklung bleibt jedoch abzuwarten, da auch die Inflation derzeit zurückgeht.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** stellen nach den Transferaufwendungen mit rund 14,6 Mio. Euro den größten Posten im Haushalt dar. Bei ihnen ist in der mittelfristigen Planung jedoch ein Rückgang festzustellen. Bis 2026 sollen sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nur noch auf 12,6 Mio. Euro belaufen. 2027 bleibt der Planansatz unverändert.
- Die **allgemeine Kreisumlage** wird vom Kreis Gütersloh erhoben. Sie stellt zusammen mit der **Jugendamtsumlage** den höchsten Aufwandsposten im Haushalt dar. Hierbei wird für alle kreisangehörigen Kommunen ein einheitlicher Hebesatz von 34,28 Prozent festgesetzt. Die Hebesätze werden auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) ermittelt. Für die Gemeinde Steinhagen ergeben sich 2024 Aufwendungen von knapp 23,2 Mio. Euro. Davon entfallen 14,2 Mio. Euro auf die allgemeine Kreisumlage und 9 Mio. Euro auf die Jugendamtsumlage. Die Gemeinde plant die Ansätze anhand des Entwurfs des Kreishaushaltes. Mittelfristig plant die Gemeinde Steinhagen mit steigenden Ansätzen für die Kreisumlage. Der Kreis Gütersloh erwartet nach dem Haushaltsplan für 2024 bis 2027 deutliche jährliche Zuwächse. Daraus ergibt sich ein Gesamtanstieg bis 2027 von 19,3 Prozent und 13,3 Prozent bei der Jugendamtsumlage.

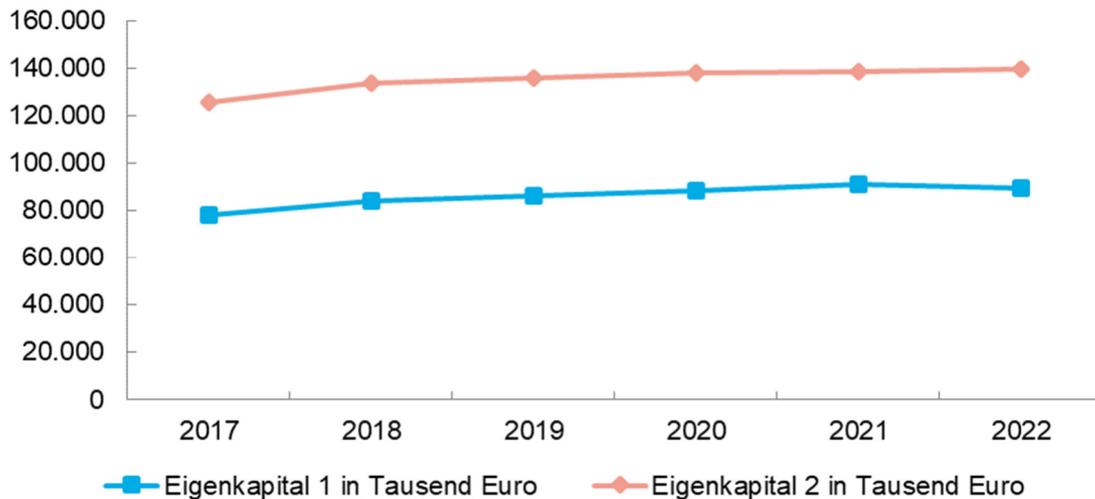
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen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

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Gemeinde Steinhagen ist seit 2017 konstant gestiegen. Derzeit ist keine Überschuldung zu befürchten.

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 Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2022

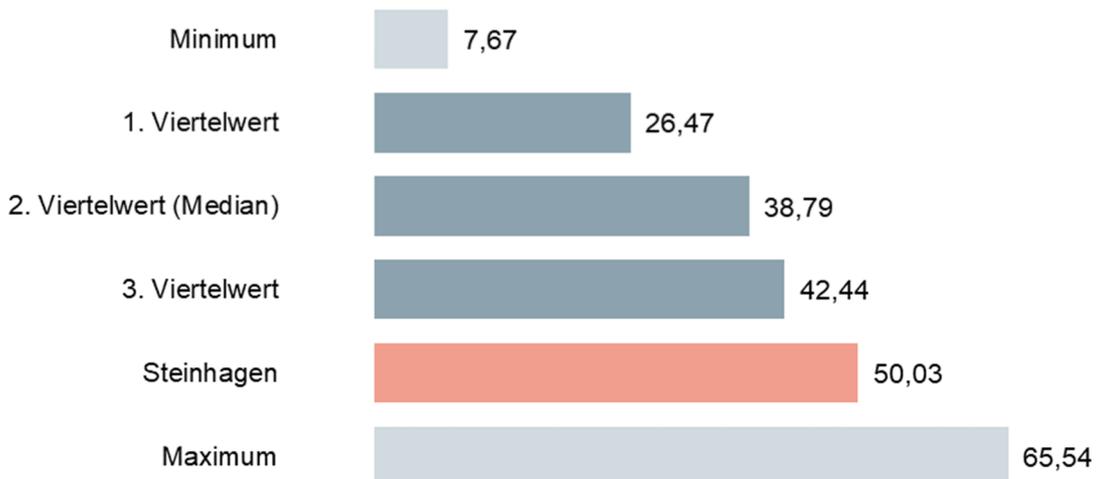


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

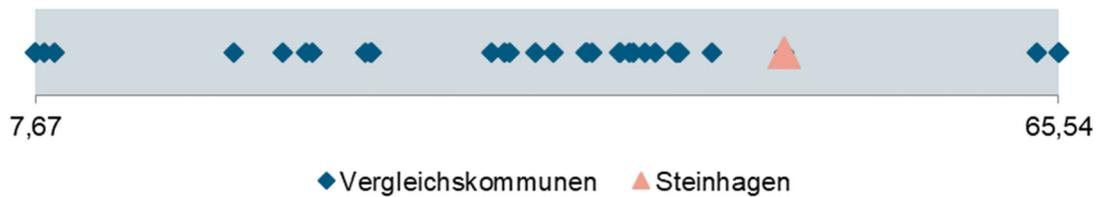
Das Eigenkapital der **Gemeinde Steinhagen** ist von 2017 bis 2021 um rd. 16,6 Prozent (rd. 12,9 Mio. Euro) gestiegen. Erst 2022 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Ab 2023 bis 2027 wird aufgrund der Jahresfehlbeträge mit einem weiteren Verbrauch der Ausgleichsrücklage von knapp 20,4 Mio. Euro geplant. Dies würde dazu führen, dass das Eigenkapital von Steinhagen weiter sinkt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Steinhagen mit ihrer Eigenkapitalausstattung wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die **Gemeinde Steinhagen** kann neben einer vergleichsweise überdurchschnittlich hohen Eigenkapitalquote 1 eine ebenfalls recht hohe Eigenkapitalquote 2 vorweisen. Sie fällt 2022 rd. 28 Prozentpunkte höher aus als die Eigenkapitalquote 1. Dies liegt daran, dass die Eigenkapitalquote 2 zusätzlich um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist. Beide Quoten konnten im Vergleich zu 2017 einen Anstieg verzeichnen.

Allerdings stellen die isolierten, coronabedingten Schäden eine Belastung für das städtische Eigenkapital dar. Die außerordentlichen Erträge sind in der Ergebnisrechnung aufzuführen und in der Bilanz zu aktivieren. Dadurch stellen sie zunächst einen positiven Effekt für das Jahresergebnis dar. Ab dem Jahr 2026 sind sie jedoch entweder über einen Zeitraum von 50 Jahren linear abzuschreiben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. Entschieden hat sich die Gemeinde Steinhagen für die einmalige, erfolgsneutrale Ausbuchung gegen das Eigenkapital, so hat dies eine weitere Eigenkapitalreduzierung zur Folge. Wählt sie jedoch die lineare Abschreibung, so werden die zukünftigen Jahresergebnisse ab 2026 jährlich um rd. 193.000 Euro zusätzlich belastet.

Für einen weiteren, interkommunalen Vergleich haben wir die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG vom Eigenkapital abgezogen:

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2022

Kennzahlen	Steinhagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	49,48	5,42	24,73	38,43	41,91	65,54	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	77,67	25,84	56,72	65,96	75,10	88,48	31

An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich nichts. Die Gemeinde Steinhagen kann weiterhin überdurchschnittlich hohe Eigenkapitalquoten vorweisen. Auch in den übrigen Prüfungsjahren schneidet die Gemeinde Steinhagen mit ihrer Eigenkapitalausstattung gut ab. Die Eigenkapitalquote 1 ist in allen Prüffahren überdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquote 2 folgt diesem Trend; lediglich in 2017 und 2021 liegt sie nur knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. Dies bedeutet insgesamt, dass die Gemeinde Steinhagen durchgehend eine bessere Eigenkapitalausstattung als 75 Prozent der Vergleichskommunen vorweisen kann.

1.3.5 Schulden und Vermögen

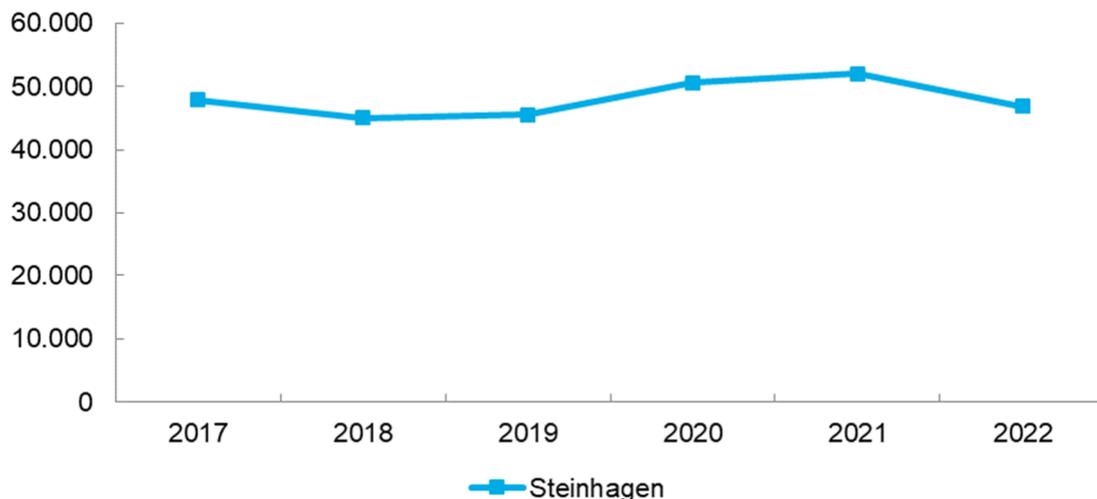
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- ➔ Die Gemeinde Steinhagen weist für 2022 geringere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten aus als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Das Anlagevermögen der Gemeinde hat bis auf die Sporthallen überwiegend niedrige Anlagenabnutzungsgrade. Positive Salden aus laufender Verwaltungs- oder Investitionstätigkeit sind erst 2027 zu erwarten. Bis dahin müssen geplante Investitionen anhand von Investitionskrediten finanziert werden. Dies zieht einen Anstieg der Verbindlichkeiten nach sich.

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 Gemeinde Steinhagen 2017 bis 2022

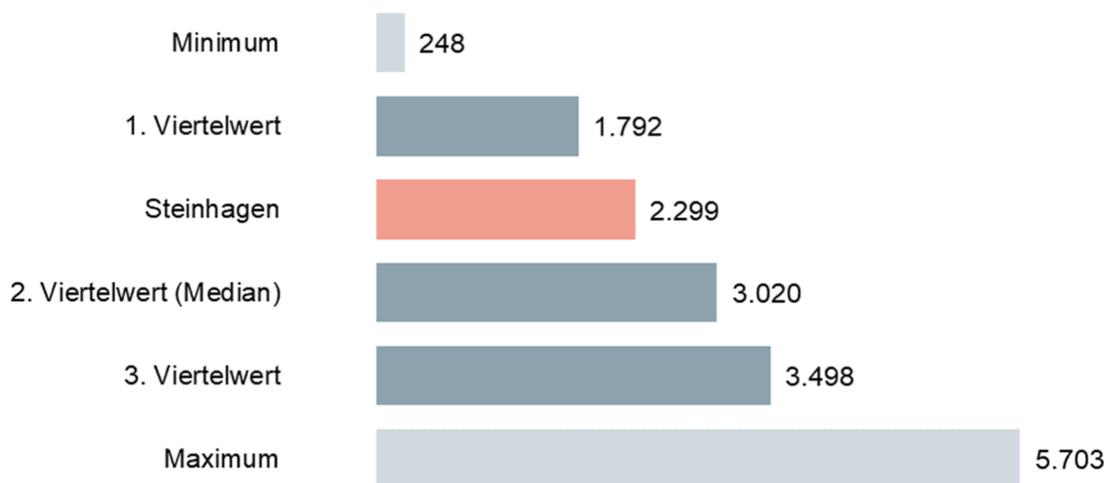


Die Gemeinde Steinhagen verfügt über zwei Mehrheitsbeteiligungen: den gemeindlichen Abwasserbetrieb sowie die Gemeindewerke Steinhagen GmbH. Die Gemeindewerke Steinhagen GmbH sind ein Versorgungsunternehmen mit den Sparten Strom-, Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung.

Im Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten bis 2021 um 4,1 Mio. Euro gestiegen. Erst 2022 gehen sie um rd. sechs Mio. Euro zurück. Dies liegt daran, dass sich die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes deutlich verringert haben. Die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen sind um rd. 1,7 Mio. Euro gesunken. Ein seit fünf Jahren bestehender Liquiditätskredit konnte in vollem Umfang wieder zurückgeführt werden. Dadurch sind auch die Liquiditätskreditverbindlichkeiten um vier Mio. Euro gesunken. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen machen meist 45 bis 49 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. 2022 sind es sogar anteilige 57 Prozent.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Gemeinde Steinhagen verwendet. Für die Jahre 2019 und folgende hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein. Die Verbindlichkeiten sind den Tabellen 5 und 6 der Anlage dieses Teilberichtes zu entnehmen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Die **Gemeinde Steinhagen** positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians. Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen höhere Gesamtverbindlichkeiten ausweisen müssen.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Gemeinde Steinhagen in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Rahmentabelle**		GND* in Jahren Steinhagen	Ø-RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80,00	50,38	42,50
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	42,00	47,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	32,67	59,16
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	34,60	51,95
Schulgebäude	40	80	80,00	47,45	44,39
Schulsportanlagen	40	60	60,00	30,71	65,88
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80,00	39,09	51,14
Verkehrsflächen	30	60	50,00	18,07	58,93 (2021)

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

** NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, gem. § 36 Abs. 4 KomHVO).

Die **Gemeinde Steinhagen** hat für ihre Vermögensgegenstände sehr hohe Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dies resultiert in niedrigen jährlichen Abschreibungsaufwendungen. Dadurch werden hohe Anlagenabnutzungsgrade sehr spät 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, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeinde Steinhagen sind überwiegend niedrig. Lediglich die Sporthallen weisen erhöhte Anlagenabnutzungsgrade auf.

Unter den **Wohnbauten** führt die Gemeinde Steinhagen sämtliche städtische Flüchtlingsunterkünfte. Der Anlagenabnutzungsgrad ist vergleichsweise niedrig. Dies liegt daran, dass die Gemeinde vor rd. vier Jahren in einige Wohngebäude an der Bahnhofsstraße investiert hat. Diese haben noch eine Restnutzungsdauer von rd. 73 Jahren. Die Unterkunft an der Woedener Straße hat lediglich eine Restnutzungsdauer von rd. 8,5 Jahren und stellt für diese Anlagen- gruppe das Gebäude mit dem höchsten Risiko dar. Zwar kann man die Gebäude generell noch weiter nutzen nach Ablauf der Gesamtnutzungsdauer. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Für das Haushaltsjahr 2023 und 2024 sind keine Maßnahmen in diesem Bereich eingeplant.

Beim **Verwaltungsgebäude** der Gemeinde Steinhagen, dem Rathaus, sieht die gpaNRW aufgrund der hohen Restnutzungsdauer keinen akuten Handlungsbedarf. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt hier ebenfalls unterhalb von 50 Prozent.

Einen leicht erhöhten Anlagenabnutzungsgrad ist bei den **Gemeindehäusern, Bürgerhäusern und Saalbauten** zu finden. Die Gemeinde verfügt über zwei Begegnungsstätten in den Ortsteilen und einem Heimathaus im Ortskern. Die beiden Begegnungsstätten sind bereits zu rd. 65 Prozent und das Heimathaus sogar zu 70 Prozent abgeschrieben. Hier wird sich in Zukunft ein Handlungsbedarf abzeichnen. Für 2023 und 2024 sind jedoch keine Maßnahmen eingeplant.

Bei der **Feuerwehr** der Gemeinde Steinhagen liegt 2023 und 2024 der Fokus auf der Neubeschaffung von Löschfahrzeugen. Lediglich für den Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Steinhagen sind Planungskosten von 20.000 Euro eingestellt worden. Dieses ist auch das Gerätehaus mit der niedrigsten Restnutzungsdauer (15 Jahre). Bei den anderen Gebäuden und Erweiterungsbauten sieht die gpaNRW aufgrund der hohen Restnutzungsdauer derzeit keinen akuten Handlungsbedarf.

Die **Schulgebäude** der Gemeinde Steinhagen erleben einen Investitionsschub. Die Gemeinde plant mit einer Erweiterung der Grundschule Amshausen. Hierfür wurden 2022 bereits Mittel von 45.000 Euro bereitgestellt. Mit einer Fertigstellung der Maßnahme wird 2025 gerechnet, nach einem Mittelverzehr von insgesamt etwa 3,7 Mio. Euro. Auch der Erweiterungsanbau der Grundschule Steinhagen ist mit insgesamt rd. 1,6 Mio. Euro zu finden. Hauptaugenmerk liegt 2024/2025 auf dem Neubau der Grundschule Brockhagen. Durch eine Unterspülung sind Schäden an der Bausubstanz entstanden, welche einen Neubau unausweichlich machen. Der Abriss und Neubau des Hauptgebäudes der Grundschule mit Verwaltungstrakt, Verteilmensa und Klassenräumen bzw. Mehrzweckräumen wurden in der Sitzung des Rates am 19. Februar 2020 beschlossen. Sporthalle und Mehrzweckhalle sind davon ausgenommen. Insgesamt wird hier mit rd. 18,7 Mio. Euro geplant. Der Großteil (10 Mio. Euro) fällt voraussichtlich 2025 an. Durch

die Rückkehr vom G8- auf das G9-Schulmodell wird eine Gebäudeerweiterung beim Gymnasium Steinhagen notwendig. Die Gesamtkosten der Maßnahme belaufen sich derzeit auf rd. 14,5 Mio. Euro und erstrecken sich bis in 2027. Sofern alle Maßnahmen fertig gestellt sind, wird der AAG der Schulgebäude deutlich sinken. Aber auch vor den Sanierungen lag der durchschnittliche AAG noch unter 50 Prozent.

Die Gemeinde Steinhagen verfügt insgesamt über vier **Sporthallen**. Alle haben bereits die mittlere Restnutzungsdauer überschritten. Am ehesten dürfte sich ein Handlungsbedarf bei den Turnhallen der Grundschulen in Brockhagen und am Laukshof ergeben. Die Sporthalle am Schulzentrum sowie die Sporthalle des Gymnasiums weisen vergleichsweise noch eine recht hohe Restnutzungsdauer aus.

Der einzige städtische **Kindergarten** der Gemeinde Steinhagen hat 2012/2013 einen Erweiterungsbau erhalten. Ungeplante Instandhaltungsrisiken könnte das Hauptgebäude der KiTa „Am Ströhen“ bereiten. Dieses hat nur noch eine Restnutzungsdauer von acht Jahren. Tatsächlich stehen demnächst weitere Sanierungen an. Diese werden aufgrund von Feuchtigkeitsschäden im Keller notwendig.

Die **Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege)** als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung eine beginnende Überalterung. Jährlich werden für die Unterhaltung ca. 300.000 bis 350.000 Euro ausgegeben. Die Straßen weisen Ende 2021 noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 18,1 Jahren auf und haben damit ihre hälftige Nutzungsdauer überschritten. Nach der Bilanz 2017 wies das Straßennetz einen Bilanzwert von 27,4 Mio. Euro auf. Der seitdem eingetretene Vermögensverzehr setzt sich in diesem Betrachtungszeitraum fort. Nach den Jahresabschlüssen verringert sich der Bilanzwert von 2017 nach 2022 von 27,4 Mio. Euro auf 25,8 Mio. Euro.

Neben den bereits geplanten Investitionen in das Anlagevermögen erwartet die Gemeinde Steinhagen weitere Belastungen. Hauptaugenmerk werden zukünftig die kommunale Wärmeplanung aufgrund der fortschreitenden Dekarbonisierung sowie großflächige Investitionen im Abwasserbereich sein, welche ebenfalls einen hohen (Investitions-)Kreditbedarf nach sich ziehen werden.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.818	-4.407	-1.781	-817	420
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.535	-5.555	-15.989	-5.232	2.747
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-17.353	-9.963	-17.771	-6.048	3.167

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.090	3.751	13.776	2.756	-2.407
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.263	-6.212	-3.995	-3.292	760

Nach den Planungen kalkuliert die **Gemeinde Steinhagen** bis 2026 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie bewegen sich in der Spanne zwischen -5,8 Mio. Euro und -817.000 Euro. Letztendlich ist für diesen Zeitraum ein hochgerechneter Fehlbedarf von etwa 12,8 Mio. Euro festzuhalten. Erst 2027 kann wieder ein positiver Saldo erreicht werden. Hier wird unter anderem durch steigende Einzahlungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern eine deutliche Verbesserung erwartet.

Einen positiven Saldo aus Investitionstätigkeit kann die Gemeinde Steinhagen ebenfalls erst 2027 vorweisen. Dies liegt daran, dass für das Jahr 2027 im Vergleich zu den Vorjahren die Auszahlungen für Baumaßnahmen deutlich zurückgegangen sind. Betrachtet man das Jahr 2025, sind hier Auszahlungen von 21,3 Mio. Euro eingeplant. Diese rühren bspw. vom geplanten Neubau der Grundschule Brockhagen (10 Mio. Euro) und der Gebäudeerweiterung des Steinhagener Gymnasiums wegen des Rückkehrs zum G9-Unterricht (fünf Mio. Euro). Rechnet man die Salden der Finanzmittelfehlbeträge von 2023 bis 2026 hoch, ergibt sich ein negativer Gesamtsaldo von 33,8 Mio. Euro. Dieser Fehlbetrag wird mehrheitlich über Investitionskredite finanziert werden müssen. Im Jahr 2023 wurden jedoch keine Investitions- oder Liquiditätskredite aufgenommen. Die Gemeinde Steinhagen sieht die Aufnahme eines Investitionskredites über 5,6 Mio. Euro erst in 2024 vor. 2025 und 2026 folgen Kreditaufnahmen von 16 Mio. Euro bzw. 5,3 Mio. Euro.

2022 verfügt die Gemeinde Steinhagen über liquide Mittel von 8,9 Mio. Euro. Der Bestand kann den geplanten Liquiditätsbedarf in 2023 und 2024 noch decken. 2025 werden die liquiden Mittel jedoch aufgebraucht sein. Auch 2026 plant die Gemeinde Steinhagen mit negativen liquiden Mitteln. Der sich ergebende Fehlbedarf muss mithilfe von Liquiditätskrediten aufgefangen werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Haushalt der Gemeinde Steinhagen wird durch erhebliche Aufwandssteigerungen belastet. Gründe hierfür sind unter anderem Inflationseffekte und steigende Sozialleistungen. Die Abhängigkeit des Haushalts 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.

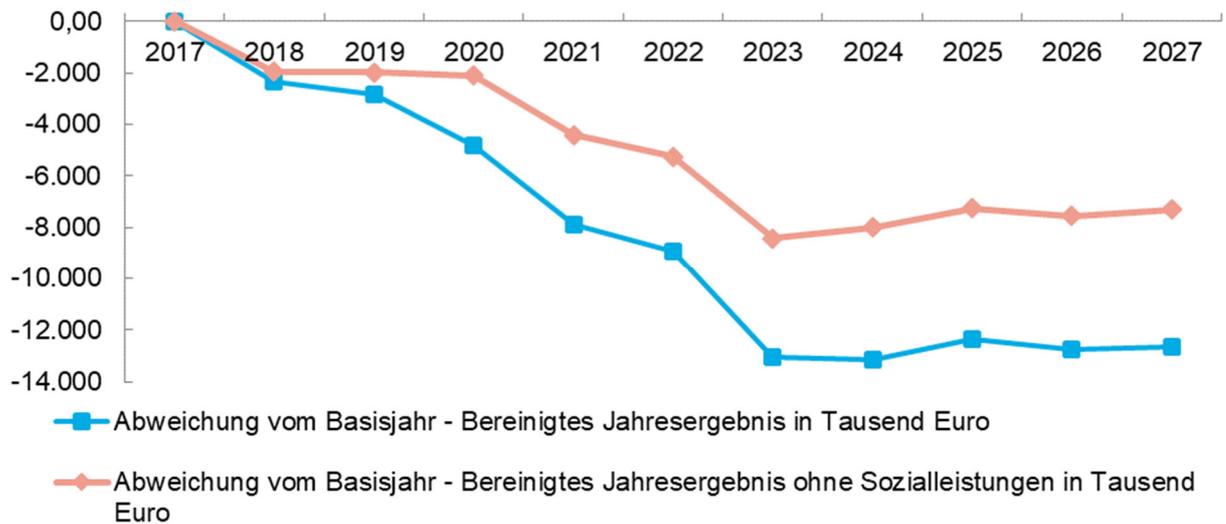
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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 um Sondereffekte.

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2018 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2027*



*bis 2022 Ist-Zahlen, ab 2023 Plan-Zahlen.

Das Basisjahr 2017 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit null Euro angesetzt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse stellen wir als Differenz zum Basisjahr dar.

Bei den bereinigten Jahresergebnissen mit Sozialleistungen der **Gemeinde Steinhagen** (blauer Graph) ist ab 2020 ein deutlicher Abwärtstrend erkennbar. Bis 2020 ist es Steinhagen im Wesentlichen gelungen, zusätzliche Haushaltsbelastungen durch Verbesserungen an anderer Stelle auszugleichen. Lediglich die steigenden Sozialleistungen können nicht vollständig kompensiert werden. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Gemeinde sein. Die negative Tendenz in den Jahren 2021 bis 2023 wird besonders von den Sozialleistungen und einer erheblich gestiegenen Inflation verursacht.

Die Gemeinde Steinhagen kann bis 2022 nur bei wenigen, nicht bereinigten Haushaltspositionen bedeutende Ertragsverbesserungen verzeichnen. Beispiele stellen die

- Steuern und ähnliche Abgaben (Grundsteuer B, rd. 2,2 Mio. Euro) sowie die
- öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte (rd. 535.000 Euro)

dar. Die privatrechtlichen Leistungsentgelte sind hingegen im Betrachtungszeitraum gesunken. Der Saldo der ordentlichen Erträge für 2022 fällt dennoch rd. 12,6 Mio. Euro besser aus als 2017.

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum um etwa zwölf Mio. Euro zugenommen. Dies entspricht einer Steigerung von ca. 25 Prozent. Relevante Posten für die Steigerung sind die Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Transferaufwendungen. Allein diese drei Posten sorgen für einen unter anderem auch inflationsbedingten Anstieg der Aufwendungen um 10,9 Mio. Euro.

Auch die Sozialleistungen sind zwischen 2017 und 2022 deutlich gestiegen. Das bereinigte Jahresergebnis 2022 wird zusätzlich durch Sozialleistungen von 12,1 Mio. Euro belastet (2017: 8,5 Mio. Euro). Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: rd. 1,4 Mio. Euro,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: rd. 1,3 Mio. Euro,
- Jugendamtsumlage: rd. 9,4 Mio. Euro.

Die Gemeinde konnte in den vergangenen Jahren bis 2021 Jahresüberschüsse erzielen. Im Ergebnis 2022 als auch in der Planung ab 2023 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 Gemeinde Steinhagen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten 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 Gemeinde Steinhagen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde Steinhagen eher hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

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 Gemeinde Steinhagen geht insgesamt recht zurückhaltend mit einer Erhöhung der Hebesätze um. Die Hebesätze der Gemeinde bleiben für die Grundsteuern deutlich unterhalb der vom Land festgesetzten fiktiven Hebesätze. Von 2017 bis 2022 hat die Gemeinde Steinhagen keine Steuern erhöht. Im Gegenteil: 2022 wurde der Hebesatz für die Gewerbesteuer sogar gesenkt. Damit unterschreitet er 2023 den fiktiven Hebesatz. Die Grundsteuer A unterschreitet den fikti-

ven Hebesatz 2022 als auch 2023 um 55 bzw. 62 Prozentpunkte. Deutlicher wird der Unterschied bei der Grundsteuer B. Hier finden sich Differenzen von 99 bzw. 113 Prozentpunkte in 2022 und 2023.

Für den Haushalt 2024 hat die Gemeinde Steinhagen erstmals seit 2016 den Hebesatz für die Grundsteuer B angehoben. Er betrug bis 2023 380 Prozent und beläuft sich ab 2024 auf 480 Prozent. Dennoch bleibt er unterhalb des fiktiven Hebesatzes (501 Prozent). Die Hebesätze für die Gewerbesteuer und Grundsteuer A bleiben unverändert.

Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Steinhagen 2023 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Gemeinde Steinhagen 2023	Gemeinde Steinhagen 2024	Kreis Gütersloh* 2023	Regierungsbezirk Detmold* 2023	gleiche Größenklasse* 2023	fiktive Hebesätze GFG 2023	fiktive Hebesätze GFG 2024
Grundsteuer A	192	192	222	271	303	254	259
Grundsteuer B	380	480	403	506	568	493	501
Gewerbesteuer	414	414	395	429	447	416	416

*gewogener Durchschnitt

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Kommune hat zwar zum Teil die formalen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen überschritten. Politik und Verwaltung lagen jedoch rechtzeitig alle wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Informationen vor. Die Gemeinde stellt quartalsweise die wichtigsten Finanzentwicklungen in ihrem Statusbericht in der Politik vor.

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

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

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende

des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Gemeinde Steinhagen überschreitet die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde meist um knapp ein bis zwei Monate. Die Frist fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Haushaltssatzung für 2021 wurde fristgerecht angezeigt. Für 2021 hat die Gemeinde Steinhagen jedoch von der gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG verlängerten Frist (01. März 2021) profitieren können. Der Gemeinderat beschloss die Haushaltssatzungen jeweils bereits im Dezember des Vorjahres. Trotz der formal überwiegend überschrittenen Anzeigepflichten lagen Politik und Verwaltung damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Die bislang geltende gesetzliche Frist von drei Monaten zur Aufstellung der Jahresabschlüsse wurde verfehlt (vgl. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Fast alle Jahresabschlüsse wurden erst gegen Ende des zweiten Quartals des folgenden Haushaltsjahres aufgestellt. Die geänderte Fassung des § 95 Abs. 5 GO NRW sieht jedoch nun eine Frist von sechs Monaten vor. Diese Frist kann die Gemeinde Steinhagen regelmäßig einhalten. Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch Beschluss des Gemeinderates erfolgte ebenfalls regelmäßig fristgerecht.

Am 13.11.2019 hat der Rat der Gemeinde Steinhagen eine Änderung der Leitlinien über das Berichtswesen der Gemeindeverwaltung beschlossen. Danach ist nach jedem Quartal im Haupt- und Finanzausschuss ein Finanzstatusbericht abzugeben. Die Berichte werden im Amt für Personal, Organisation und Finanzen erstellt. Sie enthalten Informationen über die wichtigsten Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen, Darlehensaufnahmen und den aktuellen Schuldenstand. Auch die Entwicklung zum Ende des Planungszeitraums wird anhand von Prognosewerten vorgestellt.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Gemeinde Steinhagen überträgt bis 2021 nur konsumtive Mittel für ihre Schulen in das Folgejahr. Ab 2022 wurden die konsumtiven Übertragungen durch einen Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses der Gemeinde Steinhagen beendet. Investive Mittelübertragungen nimmt die Gemeinde im gesamten Prüfzeitraum nicht vor.

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

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

Die **Gemeinde Steinhagen** geht mit der Übertragung von Ermächtigungen in das folgende Haushaltsjahr sehr zurückhaltend um. Mit der Verabschiedung des Haushaltsplans 2016 wurde zwar entschieden, dass für die Grundschulen stets Mittel im konsumtiven Bereich übertragen

werden sollen. Allerdings wurde diese Entscheidung mit Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses vom 13. Mai 2020 abgeschafft. Eine Mittelübertragung erfolgt letztmalig von 2020 nach 2021.

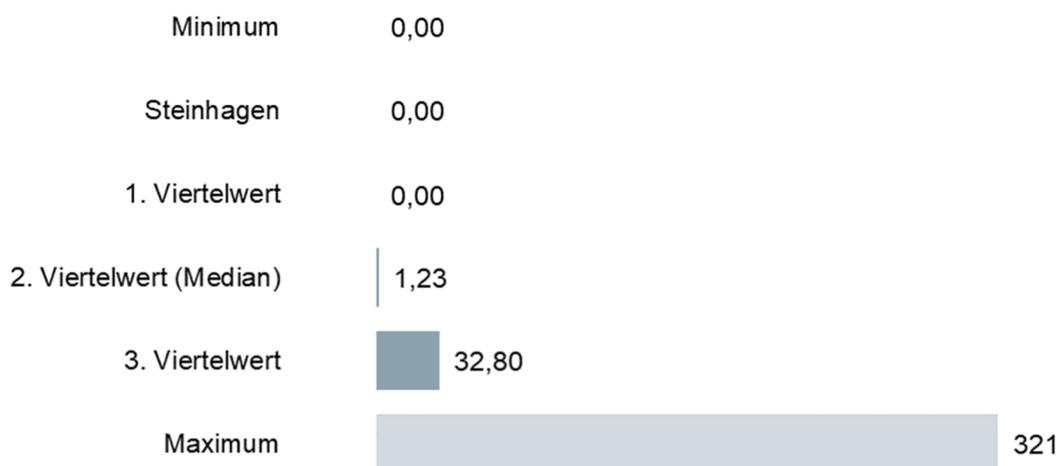
Ordentliche Aufwendungen Gemeinde Steinhagen 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	50.085	47.566	50.631	55.022	56.475	62.226
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	123	162	116	220	568	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,25	0,34	0,23	0,40	1,01	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	50.208	47.728	50.747	55.242	57.043	62.226
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,24	0,34	0,23	0,40	1,00	0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	48.326	48.280	51.959	53.437	58.786	60.265
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,07	101	102	96,73	103	96,85

Insgesamt werden die Haushaltsansätze durch die Mittelübertragungen nur in sehr geringem Umfang erweitert.

Interkommunal positioniert sich die Gemeinde Steinhagen wie folgt:

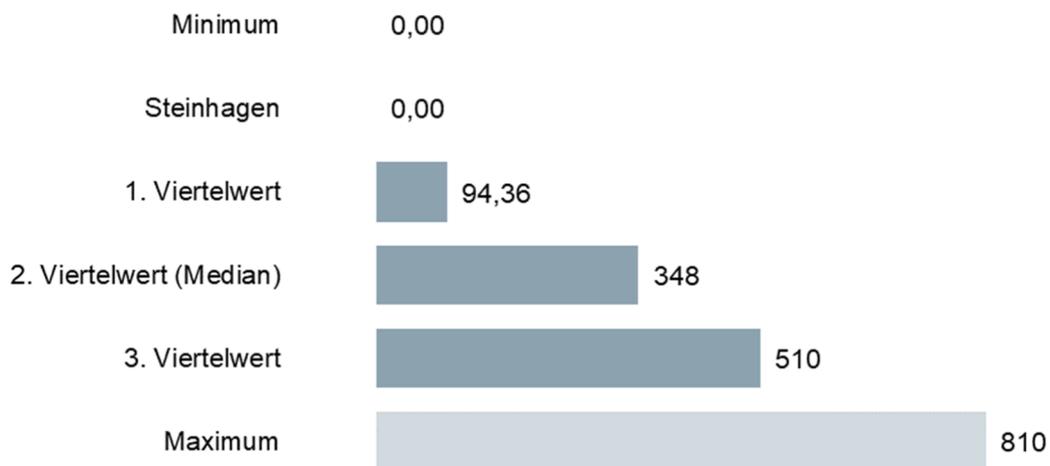
Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022



Für investive Mittelübertragungen hat die Gemeinde Steinhagen geregelt, dass sie bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar bleiben. Für Baumaßnahmen gilt, dass die Auszahlungsermächtigung längstens für zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in welchem der Bau genutzt werden kann, verfügbar bleibt. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

Im Prüfungszeitraum hat die Gemeinde Steinhagen keine investiven Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Damit ordnet sie sich im interkommunalen Vergleich beim Minimum ein:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2022



Auch in den Vorjahren hat die Gemeinde keine investiven Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Daher wird sie sich auch in den Vorjahren stets beim Minimum einordnen.

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

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Steinhagen ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Richtlinie für die Fördermittelakquise liegt noch nicht vor, da überwiegend externe Dienstleister für die Akquise in Anspruch genommen werden.

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 Fördermittel werden bei der **Gemeinde Steinhagen** derzeit dezentral akquiriert. Jede Fachabteilung wickelt das Verfahren rund um die Fördermittel selbstständig ab. Der Kämmerer, sein Stellvertreter und teilweise auch die Fachamtsleitungen erhalten zeitnah aktuelle Förderaufrufe per Mail mitgeteilt. Diese werden an die zuständigen Organisationseinheiten mit der Bitte um Prüfung auf Förderfähigkeit weitergeleitet. Eine zentrale Ansprechperson für fachliche Fragen zum Thema Fördermittelmanagement oder Fördermöglichkeiten hat die Gemeinde Steinhagen nicht benannt.

Zur Recherche und Akquise von potenziellen Fördermöglichkeiten hat die Gemeinde Steinhagen mit einem externen Dienstleister eine Vereinbarung über die Mitgliedschaft im Fachnetzwerk zur Fördermittelakquise abgeschlossen. Er übernimmt entsprechend der Vereinbarung weitgreifende Leistungen im Bereich der Fördermittelakquise, bspw. für Hochbaumaßnahmen. Die Leistungen umfassen den Regelungsinhalt, welchen die Gemeinde Steinhagen in einer möglichen internen Dienstanweisung für die Fördermittelakquise getroffen hätte. Insoweit könnten sich die Regelungen in der Dienstanweisung ggf. auf wesentliche Punkte beschränken.

Zudem steht die Gemeinde Steinhagen im Austausch mit dem Städte- und Gemeindebund und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Gütersloh und nutzt die Homepages der Bezirksregierungen, Bundes- und Landesministerien sowie der Förderbanken. Für einige Förderprojekte wird eine externe Beratung durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Gütersloh hinzugezogen, bspw. für Förderungen im sozialen Bereich.

Die Gemeinde Steinhagen hat bislang noch keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln festgelegt. Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. Eine Fördermittelregelung könnte die folgenden Inhalte aufweisen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder –gruppen,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte prüfen, ob sie für ihr Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixiert. Zusammen mit dem Leistungsspektrum des externen Dienstleisters würde dies einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Der Gemeinde Steinhagen fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte steht noch in den Anfängen.

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.

Ebenso wie die Fördermittelakquise wird auch die Fördermittelbewirtschaftung dezentral vorgenommen. Die Fachbereiche sind selbst für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Verbindliche Vorgaben zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die **Gemeinde Steinhagen** bislang noch nicht getroffen. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt und bearbeitet. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten etc. liegen nicht vor.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde Steinhagen keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Der Überblick könnte bspw. mithilfe einer zentral eingerichteten Förderdatei geschaffen werden. Dies ist besonders für dezentrale Organisationsformen sinnvoll. Es erleichtert eine fristgerechte Umsetzung geförderter Maßnahmen und eine Einhaltung der Förderbestimmungen. Zudem handelt es sich bei einer zentralen Förderdatei um ein wirksames Instrument des Wissensmanagements. Sie ermöglicht den einheitlichen und personenunabhängigen Zugriff auf relevante Daten. Es ist zielführend, neben der dateiführenden Stelle auch den Fachbereichen Zugriff auf die zentrale Datei einzuräumen.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte den Aufbau einer zentralen Datei, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt, weiterverfolgen. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem als Ausgang eines standardisierten Berichtswesens dienen. Die Gemeinde Steinhagen berichtet, dass auch sie bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Gemeinde Steinhagen könnte den Fördermittelfluss in ihren unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder ggf. Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dies verschafft allen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über abgeschlossene, laufende und künftige Fördermaßnahmen. Zwar wird den politischen Gremien derzeit in den Sitzungen über erfolgreiche Förderungen berichtet. Ein standardisiertes Verfahren gibt es jedoch noch nicht. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen ihre bisher vollzogene Praxis noch nicht schriftlich in einem Handlungsrahmen fixiert.

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

Kreditportfolio Gemeinde Steinhagen 2021 und 2022

Kennzahlen	2021	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	18.136	16.404
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	4.448	424
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0	0
Anzahl Derivate	2	2
Anzahl der Kreditverträge	26	25
Anzahl Kreditgeber	6	6

Die **Gemeinde Steinhagen** hat sich das oberste Ziel gesetzt, die Verschuldung der Gemeinde in Grenzen zu halten. Zudem sollen Darlehen überwiegend bei den Förderbanken aufgenommen werden. Dabei sind Zinssatz und die Laufzeit entscheidend. In der Regel wird sich dabei

immer für lange Laufzeiten entschieden, um die städtische Liquidität sicherzustellen. Ebenfalls eine Rolle bei der Überlegung, einen Kredit aufzunehmen, spielt der Krediterlass des Landes NRW.¹³

Vor Kreditaufnahme wird neben den Förderbanken auch bei weiteren Kreditinstituten angefragt, um mehrere Angebote zu erhalten. Die Angebote enthalten Informationen zur Laufzeit, Zinssatz, Tilgungsraten, Sondertilgungen, Zinsmethode, Auszahlungskurs und Tilgungsende. Die Entscheidungsfindung und Aufnahme der Kredite wird schriftlich dokumentiert. Fremdwährungskredite nimmt die Gemeinde Steinhagen nicht auf. Zuständig für das Kreditmanagement ist der Kämmerer.

Aussagen zur Finanzierungstätigkeit werden im Vorbericht zum Haushalt, im Lagebericht und im Anhang zum Jahresabschluss getroffen. Die Gemeinde Steinhagen nutzt die Software IKVS. Hierbei werden Kennzahlen zur Verschuldung im interkommunalen Vergleich dargestellt. Dazu gehören die Verschuldung pro Einwohner, die Zinslastquote, den dynamischen Verschuldungsgrad, den Liquiditätsgrad sowie die Netto-Neuverschuldung. Um einen Überblick über ihre Darlehen zu behalten, nutzt sie das Darlehensverwaltungsmodul ihrer Buchungssoftware.

Die **Gemeinde Steinhagen** hat ihre Vorgaben für das Kreditmanagement bislang noch nicht schriftlich festgehalten. Eine Dienstanweisung für den Umgang mit Zinsderivaten gemäß Punkt 2.2.5 des Krediterlasses ist nicht vorhanden, obwohl das vorhandene Zinsderivat noch bis 2026 genutzt werden soll.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte die gelebte Praxis für ihr Kreditmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie verbindlich festhalten. In dieser kann sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben. Das würde die Rechtssicherheit für die Beteiligten erhöhen. Die Richtlinie kann an die konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse der Gemeinde angepasst werden.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde Steinhagen ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken.

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

¹³ vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 16. Dezember 2014 (MBI. NRW. S. 866), i. d. F. vom 04.06.2020.

- Die Gemeinde Steinhagen sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Gemeinde Steinhagen bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Gemeinde Steinhagen regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Gemeinde Steinhagen kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Gemeinde Steinhagen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁴ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁵ Die Gemeinde Steinhagen kann den Inhalt und Umfang der Richtlinie an ihre örtlichen Erfordernisse anpassen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Wie beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

¹⁴ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁵ 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.

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 Gemeinde Steinhagen zum 31.12.2021 und 31.12.2022

Kennzahlen	2021	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	13.375	8.918
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	252	285
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	252	285
Ausleihungen	3.731	3.594

Die **Gemeinde Steinhagen** folgt beim Anlagenmanagement dem Grundsatz der Ausgewogenheit zwischen Ertrag und Sicherheit. Es werden dementsprechend nur Anlagen bei Kreditinstituten getätigt, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Anlagen bei privaten Geldhäusern werden seit dem Wegfall der Einlagensicherung nicht mehr vorgenommen. Es sind nur noch geringe Geldmengen auf den Konten der Privatbanken vorhanden.

Soll eine neue Anlage getätigt werden, prüft die Gemeinde im Vorfeld, ob die Geldanlage gem. § 90 Abs. 2 S. 2 GO NRW ausreichend sicher ist. Anschließend holt sie Angebote der örtlichen Banken ein. Eine explizite Dokumentation wird nicht durchgehend eingehalten. In der Regel werden lediglich die Unterlagen der Kreditinstitute zur Akte genommen. Zudem wurden in der Vergangenheit nur wenige Anlagen getätigt, sodass sich bisher keine Notwendigkeit für eine gesonderte Richtlinie ergeben hat.

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

→ **Empfehlung**

Auch für ihr Anlagenmanagement sollte die Gemeinde Steinhagen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde Steinhagen verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Steinhagen gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde Steinhagen kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁶ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential

¹⁶ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

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

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Haushalt der Gemeinde Steinhagen wird durch erhebliche Aufwandssteigerungen belastet. Gründe hierfür sind unter anderem Inflationseffekte und steigende Sozialleistungen. Die Abhängigkeit des Haushalts von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	53	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	55
F2	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Steinhagen ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Richtlinie für die Fördermittelakquise liegt noch nicht vor, da überwiegend externe Dienstleister für die Akquise in Anspruch genommen werden.	59	E2	Die Gemeinde Steinhagen sollte prüfen, ob sie für ihr Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienststanweisung fixiert. Zusammen mit dem Leistungsspektrum des externen Dienstleisters würde dies einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.	60
F3	Der Gemeinde Steinhagen fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte steht noch in den Anfängen.	61	E3	Die Gemeinde Steinhagen sollte den Aufbau einer zentralen Datei, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt, weiterverfolgen. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	62
F4	Beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen ihre bisher vollzogene Praxis noch nicht schriftlich in einem Handlungsrahmen fixiert.	62	E4	Die Gemeinde Steinhagen sollte die gelebte Praxis für ihr Kreditmanagement in einer Dienststanweisung oder Richtlinie verbindlich festhalten. In dieser kann sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben. Das würde die Rechtssicherheit für die Beteiligten erhöhen. Die Richtlinie	63

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			kann an die konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse der Gemeinde angepasst werden.	
F5	Wie beim Kreditmanagement hat die Gemeinde Steinhagen noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagenmanagement festgelegt.	64	E5 Auch für ihr Anlagenmanagement sollte die Gemeinde Steinhagen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.	65

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Steinhagen 2016	Steinhagen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	100,6	96,13	96,13	101	105	107	118	31
Eigenkapitalquote 1	49,0	50,03	7,67	26,47	38,79	42,44	65,54	31
Eigenkapitalquote 2	77,4	77,91	28,32	57,10	66,08	75,42	88,48	31
Fehlbetragsquote	k.A.		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	24,4	23,74	17,96	24,82	30,69	35,99	54,36	31
Abschreibungsintensität	6,5	6,27	5,07	6,68	8,64	10,12	11,38	28
Drittfinanzierungsquote	47,7	49,03	25,93	51,25	61,12	69,21	81,62	26
Investitionsquote	304,4	87,99	46,48	87,99	117	163	424	29
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	94,0	99,12	62,74	88,60	96,81	102	118	30
Liquidität 2. Grades	68,2	130	24,50	66,61	140	236	1.050	30
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	9,6		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,6	4,99	1,80	4,30	6,50	10,03	26,96	30
Zinslastquote	1,0	0,24	0,00	0,19	0,51	0,92	3,40	31
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	72,0	78,14	39,68	54,04	63,64	69,64	78,74	30
Zuwendungsquote	7,2	10,81	7,01	12,05	16,92	23,87	39,18	31
Personalintensität	16,0	17,77	10,87	15,26	17,77	19,63	23,97	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,3	22,10	10,09	16,29	18,26	21,10	30,29	31

Kennzahlen	Steinhagen 2016	Steinhagen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	53,8	48,11	38,21	43,22	47,08	49,39	54,59	31

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) Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2.300	6.124	1.789	2.463	2.324	-1.113	
Gewerbesteuer	17.522	24.978	22.787	20.124	28.102	26.578	24.514
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	10.233	10.828	11.185	10.685	11.558	11.862	11.224
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.955	2.212	2.452	2.690	2.697	2.381	2.486
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	2.365	2.696	2.395	6.108	2.877	1.156	3.046
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	32.075	40.715	38.819	39.607	45.234	41.977	41.270
Steuerbeteiligungen	2.888	4.016	3.408	1.758	2.148	2.250	2.716
Allgemeine Kreisumlage	12.527	10.321	12.225	12.854	12.276	13.997	12.335
Summe der Aufwendungen	16.281	14.337	15.633	14.612	14.424	16.247	15.051
Saldo	15.794	26.378	23.186	24.995	30.810	25.730	26.219

Tabelle 4: Eigenkapital Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	77.924	84.281	86.077	88.541	90.858	89.745
Eigenkapital 1	77.924	84.281	86.077	88.541	90.858	89.745
Sonderposten für Zuwendungen	24.105	26.344	27.707	27.929	27.121	30.208
Sonderposten für Beiträge	23.829	22.925	22.372	21.662	20.734	19.813
Eigenkapital 2	125.857	133.550	136.156	138.132	138.714	139.766
Bilanzsumme	164.557	171.364	175.162	180.977	184.015	179.399

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	36.738	32.907
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.000	4.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.221	3.887
Sonstige Verbindlichkeiten	2.637	2.221
Erhaltene Anzahlungen	1.332	2.026
Gesamtverbindlichkeiten	47.928	45.041

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2019 bis 2022

Kennzahlen Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	25.159	27.954	30.107	24.065
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	1.111	1.082	3.034	2.921
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	1.097	961	128	862
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	22.586	24.672	25.105	26.627
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune	45.537	50.583	52.050	46.908

* Abwasserbetrieb Steinhagen, Gemeindewerke Steinhagen GmbH.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	-2.300	6.124	1.789	2.463	2.324	-1.113	-6.272	-3.752	-2.945	-3.971	-1.465
Gewerbesteuer	17.522	24.978	22.787	20.124	28.102	26.578	23.700	24.400	25.400	26.200	26.700
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.233	10.828	11.185	10.685	11.558	11.862	12.433	13.027	13.926	14.692	15.339
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.955	2.212	2.452	2.690	2.697	2.381	2.410	2.521	2.594	2.644	2.694

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2.365	2.696	2.395	6.108	2.877	1.156	1.249	1.256	1.339	1.376	1.408
Summe der Erträge	32.075	40.715	38.819	39.607	45.234	41.977	39.792	41.204	43.259	44.912	46.141
Allgemeine Kreisumlage	12.527	10.321	12.225	12.854	12.276	13.997	14.343	14.192	14.334	14.477	14.622
Steuerbeteiligungen	2.888	4.016	3.408	1.758	2.148	2.250	2.004	2.063	2.147	2.215	2.257
Summe der Aufwendungen	16.281	14.337	15.633	14.612	14.424	16.247	16.347	16.255	16.481	16.692	16.879
Saldo der Bereinigungen	15.794	26.377	23.185	24.996	30.810	25.730	23.445	24.949	26.778	28.220	29.262
Saldo der Sondereffekte	0	173	-468	383	-2.510	164	1.420	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.095	-20.427	-20.928	-22.916	-25.976	-27.007	-31.136	-31.270	-30.467	-30.873	-30.727
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-2.332	-2.834	-4.821	-7.882	-8.913	-13.042	-13.175	-12.373	-12.779	-12.633

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gemeinde Steinhagen in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.095	-20.427	-20.928	-22.916	-25.976	-27.007	-31.136	-31.270	-30.467	-30.873	-30.727
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.273	-1.651	-1.138	-1.607	-1.316	-1.415	-2.434	-2.815	-2.610	-2.623	-2.631
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.256	-1.492	-1.421	-1.544	-1.543	-1.311	-1.674	-1.827	-1.873	-1.884	-1.885
Jugendamtsumlage	5.896	5.669	6.723	7.995	9.043	9.368	8.920	8.955	9.044	9.135	9.226

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus Sozialleistungen	-8.425	-8.813	-9.282	-11.146	-11.903	-12.095	-13.027	-13.596	-13.527	-13.642	-13.742
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.670	-11.614	-11.646	-11.770	-14.073	-14.912	-18.109	-17.673	-16.940	-17.231	-16.985
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.945	-1.977	-2.100	-4.403	-5.242	-8.439	-8.004	-7.271	-7.561	-7.316

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Steinhagen im Prüfgebiet Gremienarbeit 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Daher weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass die Prüfung den Normbestand zum 01. August 2022 aufgreift und somit spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers nicht abschließend berücksichtigen kann.

Gremienarbeit

Die Aufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner sind in der Gemeinde Steinhagen höher als in den Vergleichskommunen. Allerdings hat die Gemeinde mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Fachausschüsse orientieren sich an der Verwaltungsgliederung und fassen verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Gemeinde Steinhagen überwiegend. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Gemeinde Steinhagen Aufwandsentschädigungen wie z.B. den Verdienstausfall sowie die Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag erstattet. Dadurch fördert Steinhagen aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt. Eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder hat die Gemeinde noch nicht durchgeführt.

Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sollte die Gemeinde zukünftig auch online veröffentlichen.

Die Gemeinde Steinhagen nutzt in der Gremienarbeit die Möglichkeiten der Digitalisierung. Zudem arbeiten die Gremien ausschließlich papierlos. Zurzeit fehlt es noch an formellen Vorkehrungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen in Notfallsituationen. Die Gemeinde sollte sich daher weiter mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um in Krisensituation handlungsfähig zu sein.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit der Gemeinde Steinhagen steht eine interkommunale Betrachtung der Aufwendungen für die kommunale Gremienarbeit, der örtlichen Gremienstruktur, der Fraktionszuwendungen und Aufwandsentschädigungen für gewählte Gremienmitglieder sowie des Standes der Digitalisierung und formale Aspekte der Gremienarbeit.

Ferner betrachtet die gpaNRW einige ausgewählte Aspekte der in der kommunalen Praxis ebenso relevanten Gremien verbundener Betriebe, Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

- durch vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze und Alternativen aufzuzeigen, die anderenorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- die Einhaltung der durch das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Standards und formalen Vorgaben zu überprüfen sowie
- Weiterentwicklungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Digitalisierung der Gremienarbeit, aufzuzeigen.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Betrachtung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben und mit der Gemeinde Steinhagen abgestimmt.

2.3 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist als grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen Seite stark durch landesgesetzliche Vorgaben sowie auf der anderen Seite durch individuelle örtliche Gegebenheiten der Gemeinde Steinhagen geprägt. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig und wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen daher oftmals sowohl die Verwaltung wie auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW setzt sich in der überörtlichen Prüfung mit diesem sensiblen Spannungsfeld auseinander. Wir betrachten daher den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Es soll ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner?
- **Zuwendungen:** Wie hoch sind die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder und werden die gesetzlichen Mindeststandards erfüllt?
- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt in den letzten fünf Jahren statt?
- **Formale Anforderungen:** Werden die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit eingehalten?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?

2.3.1 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z.B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, werden durch die gpaNRW dagegen nicht berücksichtigt.

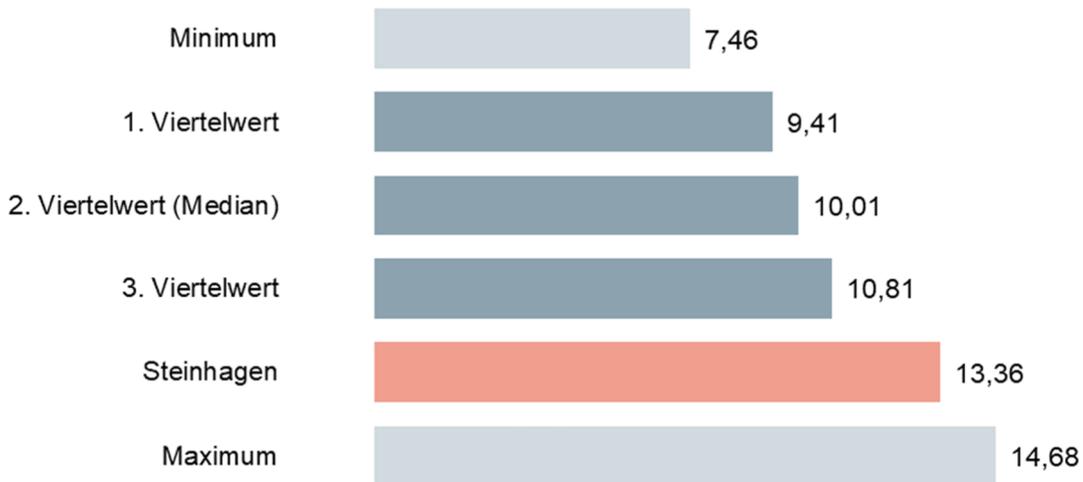
- Die Aufwendungen für die Gremienarbeit sind in Steinhagen im interkommunalen Vergleich hoch.

Der Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der **Gemeinde Steinhagen** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Gemeinde Steinhagen lebten zum Stichtag 31. Dezember 2021 laut den Daten von Landesbetrieb IT.NRW 20.495 Einwohner. Die Gemeinde Steinhagen hat im Jahr 2021 insgesamt 273.772 Euro für die Fraktionszuwendungen und für die weiteren Zuwendungen wie die Aufwandsentschädigungen an Mandatsträger (Sitzungsgelder, Verdienstaufschlag, Fahrtkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen) aufgewendet. Im Jahr 2022 steigen die Aufwendungen um ca. 6.700 Euro.

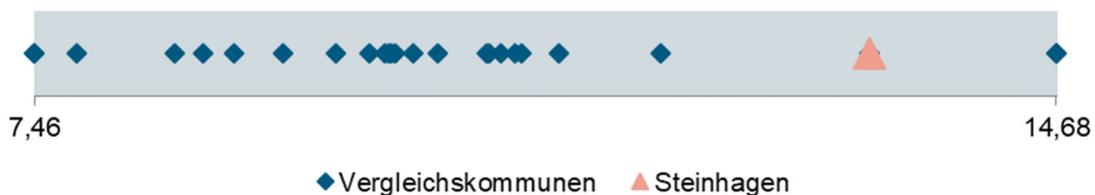
Diese Aufwendungen stammen aus den Zahlungen an die gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaft, auch jene an sachkundige Bürger, ehrenamtliche Vertretungen des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Hauptverwaltungsbeamtin, Funktionsträger in den Fraktionen,

und Ausschussvorsitzende. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



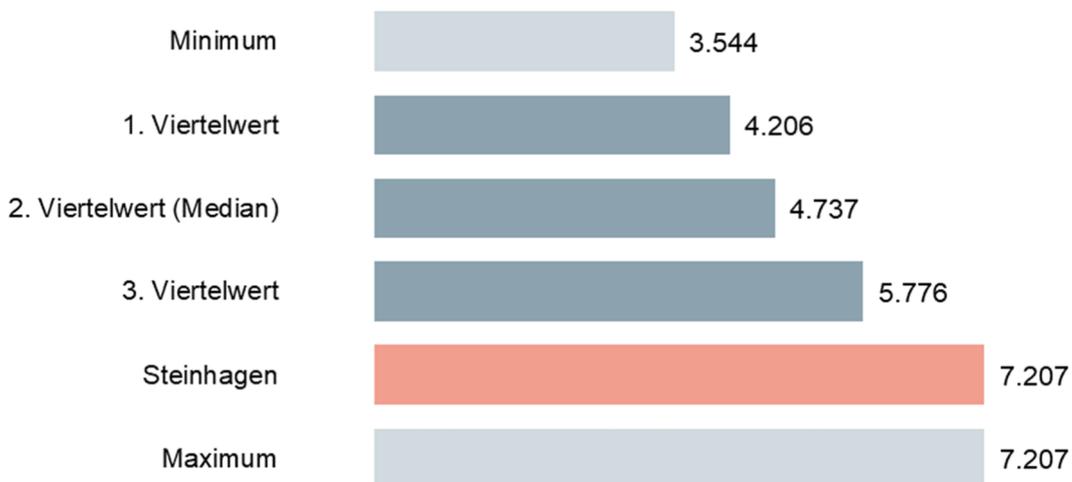
Die Aufwendungen für die Gremienarbeit der Gemeinde Steinhagen liegen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Rund 75 Prozent der geprüften Kommunen haben geringere Aufwendungen für die Gremienarbeit.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Steinhagen tatsächlich gerecht wird, soll die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl betrachtet werden:

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Nachfolgend stellt die gpaNRW die oben beschriebenen Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft dar. Der Gemeinderat der Gemeinde Steinhagen umfasst 38 Mitglieder. Für jedes einzelne Mitglied hat die Gemeinde Steinhagen pro Jahr 7.207 Euro aufgewendet.

Aufwendungen Gremienarbeit je Ratsmitglied in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft als auch die unterschiedliche Art der Aufwandsentschädigungen. Die Kennzahlen der Gemeinde Steinhagen weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf.

Inwieweit die Gemeinde Steinhagen den Anforderungen an eine Mindestausstattung der Fraktionen sowie der Digitalisierung der Gremienarbeit, im Rahmen der getätigten Aufwendungen nachkommt, betrachtet die gpaNRW in den folgenden Kapiteln.

2.3.2 Gremienstruktur

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren.

- Die Gemeinde Steinhagen beschäftigt sich aktiv mit der effizienten Ausgestaltung der örtlichen Gremienstruktur und erfüllt die formalen Anforderungen überwiegend.

Um eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit zu schaffen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche sollten in Ausschüssen konzentriert werden.
- Ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement sollte etabliert werden. Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie möglich im Jahr abzuhalten. Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge sollten vermieden werden.
- Es sollten zumindest einmal in einer Wahlperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüft und bewertet werden.
- Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse sollten in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisiert geregelt werden.
- Die Vertretungskörperschaft sollte regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob die Anzahl der zu wählenden Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduziert werden kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).
- Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz -KorruptionsbG) im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die zuvor beschriebenen formalen Aspekte der Gremienstruktur.

Überblick über die Gremienstruktur Jahr 2021

Anzahl	Steinhagen	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	38	30
Fraktionen	5	4
Fachausschüsse	8	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschusstruktur	27	19

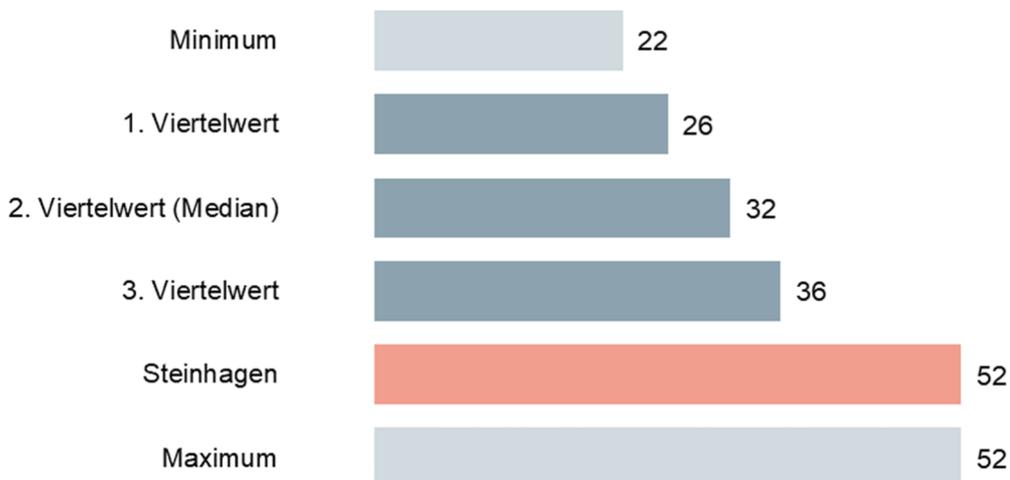
Die Gemeinde Steinhagen hat mehr Mitglieder der Vertretungskörperschaft als die Hälfte der Vergleichskommunen. Allerdings weist die Gemeinde vier Überhangsmandate aus. Im Oktober des Jahres 2023 hat sich eine Fraktion aufgelöst. Die Anzahl der Fachausschüsse gliedert sich in Steinhagen in drei pflichtige Ausschüsse und fünf freiwillige Fachausschüsse. Die Zuständigkeit beziehungsweise den Zuschnitt der Gremien hat die Gemeinde nach der letzten Kommunalwahl verändert. Dabei hat Steinhagen den Ausschuss für Klima und Umwelt neu gebildet.

Bei der Bildung der Ausschüsse orientiert sich die Gemeinde an der Verwaltungsgliederung. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es keine regelmäßigen Tagesordnungspunkte, die im Rahmen einer Beratungsfolge mehr als einen Fachausschuss beschäftigen (Doppelberatung).

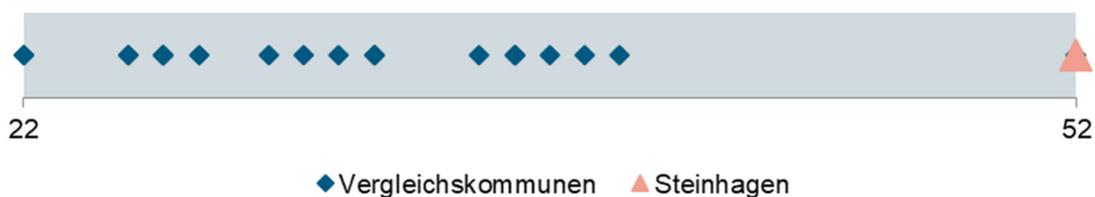
Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur ist in Steinhagen überdurchschnittlich. Zu diesen Gremien zählen zum Beispiel das „Familienzentrum Steinhagen“, das „Kulturwerk Steinhagen e. V.“ und die „Gesellschafterversammlung der pro Wirtschaft GT GmbH“.

Ein weiterer Ansatzpunkt für ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement ist die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr. Aus Sicht der gpaNRW sollten regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten soweit möglich vermieden werden. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, so lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.

Sitzungstermine 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Die Gemeinde Steinhagen führte 52 Gremiensitzungen im Jahr 2021 durch und bildet das Maximum im interkommunalen Vergleich ab. Im Jahr 2022 haben in Steinhagen 48 Sitzungstermine stattgefunden, 47 Sitzungen hat die Gemeinde im Folgejahr durchgeführt. Für das Jahr 2024 plant Steinhagen 46 Sitzungen.

Ein weiterer möglicher Grund, dass vermehrt Sitzungen stattfinden, ist die Anzahl von Anregungen, Anträgen und Dringlichkeitsentscheidungen. Diese können dazu beitragen, dass die Gremien länger und häufiger tagen müssen. Ebenfalls beeinflusst die Anzahl der Anregungen und Anträge sowie Dringlichkeitsentscheidungen die Arbeitskapazitäten der Verwaltung. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW daher die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen der letzten fünf Jahre im interkommunalen Vergleich dar:

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen 2018 bis 2023

Anzahl	Steinhagen	Median
Anregungen und Beschwerden	31	5
Anträge	92	94
Dringlichkeitsentscheidungen	9	17

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden der Einwohner ist in der Gemeinde Steinhagen hoch. Von den 31 Anregungen und Beschwerden entfallen zwölf auf das Jahr 2021. Im Jahr 2023 gab es lediglich eine Anfrage. Dagegen sind die Anträge der Fraktionen und Einzelratsmitglieder in Steinhagen im interkommunalen Vergleich unauffällig. Dies gilt auch für die Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 60 GO NRW.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Gemeinde Steinhagen im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die formalen Aspekte der Gremienstruktur der Gemeinde Steinhagen tabellarisch dar:

Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Steinhagen	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Nein	15 von 22
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	15 von 22
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	19 von 22
Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	Ja	17 von 22

Der Gemeinderat in Steinhagen hat sich aufgrund der Überhangsmandate in der Wahlperiode 2020 bis 2025 von 34 Mitglieder auf 38 Mitglieder erhöht. Die Gemeinden und Kreise können bis spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode durch Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreter um 2, 4, 6, 8 oder 10 verringern. Die Zahl von 20 Vertretern darf nicht unterschritten werden. Der Gemeinderat kann sich bei Bedarf erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen. Nach dem Beschluss des Gemeinderats vom 21. Februar 2024 wird die Zahl der Mitglieder in der Wahlperiode 2025 bis 2030 weiterhin 34 Mitglieder umfassen.

Die Verwaltung der Gemeinde Steinhagen sowie der Gemeinderat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse hat die Gemeinde durch die „Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates“ vom 01. Juli 2022 geregelt.

Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) erfolgt aktuell durch eine öffentliche Auslegung im Rathaus. In der örtlichen Presse erfolgt ein Hinweis auf die Veröffentlichung. Gleichwohl sollte die Gemeinde zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren. An dieser Stelle verweisen wir auf das Kapitel 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention im Teilbericht Vergabe.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen sowie personellen Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Entsprechende Regelungen sind durch Beschluss der Vertretungskörperschaft zu fassen und können nicht von der Verwaltung einseitig bestimmt werden.

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹⁷ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot,
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchgeführt wird. Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende **Mindeststandards** für die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder:

Räume: Büro- und Sitzungsräume müssen den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt werden oder entsprechend finanziert werden. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büroraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäreinrichtungen zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung

¹⁷ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobezug, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

Grundausrüstung an Print- und Onlinemedien: Hierzu zählen nach gängiger Auffassung die lokalen Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Im Rahmen der Mindestausstattung sind diese Zugänge aber nur einer Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand und nicht allen Mitgliedern einer Fraktion zu gewähren.

Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger dienen.

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder der Kommunen leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab und hat insbesondere die Grundsätze der Chancengleichheit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist somit zulässig, wengleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. So wird oftmals für jede Fraktion ein Grundbetrag als Sockelbetrag ausgezahlt und dann ein Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat sich die automatische Anpassung der Zuwendungen an den Lebenshaltungskostenindex als praktikabel erwiesen.

Eine Gruppe erhält mindestens 90 Prozent einer proportionalen Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält oder erhalten würde. Einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, sollte die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen. Der Rat kann stattdessen auch beschließen, dass ein Ratsmitglied aus Haushaltsmitteln finanzielle Zuwendungen erhält, die die Hälfte des Betrages nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe mit zwei Mitgliedern erhielte.

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ Gemeinde Steinhagen zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend dem geltenden Erlass.

Um die im Erlass definierten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern zu gewährleisten sowie den Nachweispflichten der Mittelverwendung

nachzukommen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*
- *Regelmäßig sollte, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchgeführt werden.*
- *Es sollte die Zuwendungshöhe an die Fraktionen an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt werden.*
- *Es sollte eine jährliche Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten eingefordert und diese durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollten in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden.*

In der **Gemeinde Steinhagen** gibt es im Jahr 2021 fünf Fraktionen sowie ein Einzelratsmitglied. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁸. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

In der **Gemeinde Steinhagen** erhalten die Fraktionen größenunabhängig einen Sockelbetrag von 50 Euro monatlich, dies entspricht einem Sockelbetrag von 600 Euro jährlich. Weiterhin erhalten die Fraktionen monatlich zwölf Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

Die nachfolgende Tabelle stellt die sachlichen Zuwendungen im Rahmen der Mindestausstattung dar.

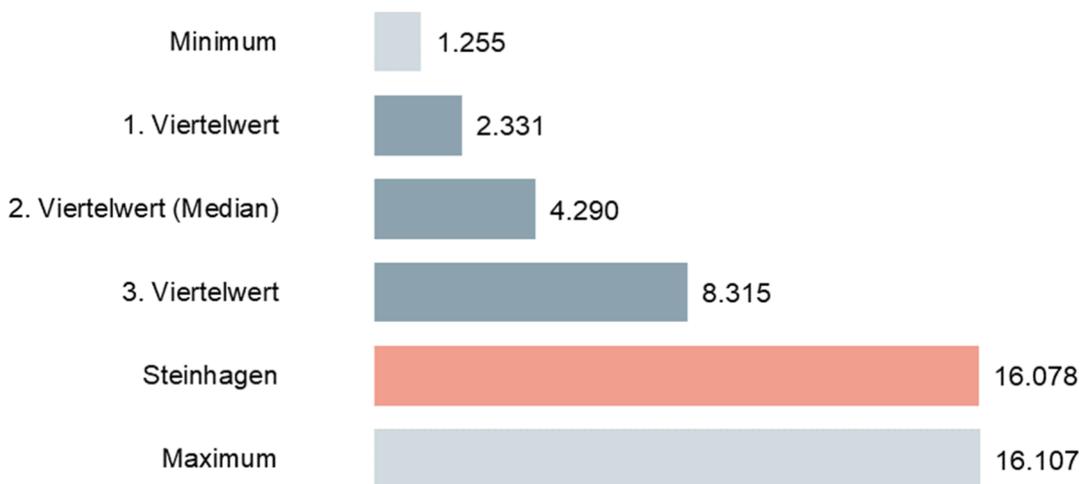
Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

Anforderung	Steinhagen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	11 von 22
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 22
IT-Ausstattung	Nein	4 von 22

Die Gemeinde Steinhagen erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Gemeinde den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es mangelt aber an eigenen Fraktionsräumen und einer hinreichenden technischen Ausstattung. Allerdings unterstützt die Gemeinde entsprechend dem geltenden Erlass die Fraktionen mit einem Mietzuschuss für die Anmietung von Räumen in Höhe von monatlich 250 Euro. Nach Auskunft der Verwaltung machen hiervon drei Fraktionen Gebrauch.

Ergänzend dazu betrachtet die gpaNRW die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen:

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die nachfolgenden Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 25.000)
- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zurzeit drei bis fünf Fraktionen)
- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Steinhagen mit 16.078 Euro im Jahr 2021 für die fünf Fraktionen über dem 3. Viertelwert. Allerdings ist die Zahl der Fraktionen in Steinhagen überdurchschnittlich (siehe Kapitel: „Gremienstruktur“).

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln in Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessensentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen, ist sodann zu entscheiden, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft und welche aus Geldwerten erfüllt werden sollen. Einzelratsmitgliedern kann die Kommune eine Zuwendung zukommen lassen oder, wie in § 56 Abs. 3 GO NRW beschrieben, soll die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke der Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen.

Die **Gemeinde Steinhagen** gibt den Fraktionen die Möglichkeit, die Sitzungszimmer der Verwaltung zu nutzen. Die nachfolgende Tabelle stellt ergänzend weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass dar.

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Steinhagen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	2 von 23
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	22 von 23
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	21 von 23
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	15 von 23
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	21 von 23

Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen werden gegenüber der Verwaltung und dem Hauptverwaltungsbeamten eingereicht. Eine entsprechende Erklärung der Fraktionsvorsitzenden, dass die Mittel entsprechend der geltenden Bestimmungen (Fraktionserlass) ordnungsgemäß verwendet werden, liegt vor. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Nicht verausgabte Zuwendungen erstattet die Fraktionen zum Jahresende zurück.

Die Gemeinde Steinhagen führt keine regelmäßige Bedarfsermittlung der Fraktionszuwendungen durch. Allerdings prüft die Gemeinde bei Vorlage der Verwendungsnachweise, ob die bislang gezahlten Fraktionszuwendungen auskömmlich sind.

2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien ergeben sich aus der jeweils gültigen Fassung der Entschädigungsverordnung (EntschVO). Ferner sind maßgebend das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell, die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie die Anzahl von Mandatsträgern mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Bürgermeister und Bürgermeisterinnen).

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“¹⁹ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Steinhagen erfüllt überwiegend die Regulationsanforderungen im Bereich der Aufwandsentschädigungen.

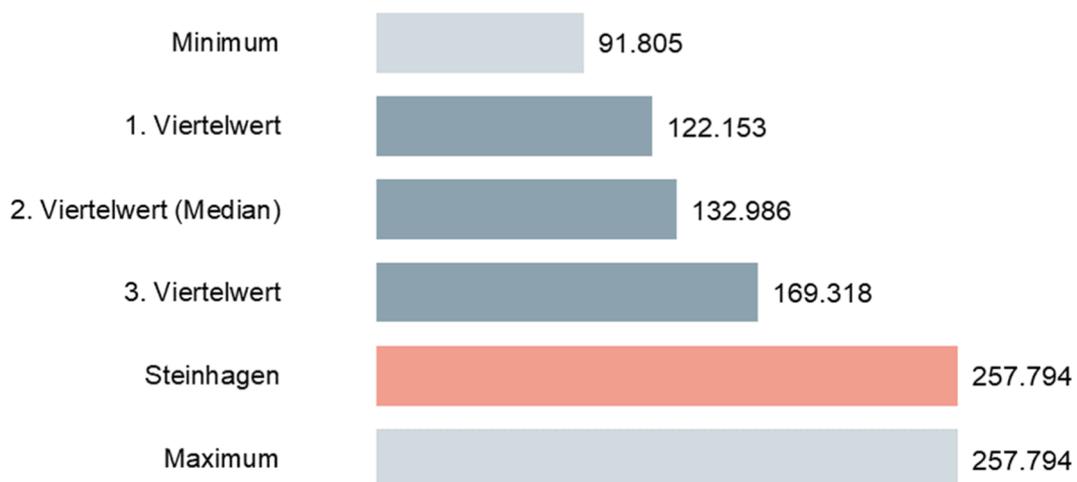
Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

¹⁹ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstausschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend wird die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Gemeinde Steinhagen** betrachtet. Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Steinhagen ca. 258.000 Euro als Aufwandsentschädigung an die Gremienmitglieder ausgezahlt. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Steinhagen bildet mit ca. 258.000 Euro im Jahr 2021 das Maximum im interkommunalen Vergleich ab. Das liegt unter anderem daran, dass die Gemeinde mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen hat. Somit gibt es in Steinhagen mehr Fraktionsvorsitzende und Stellvertreter, die eine Aufwandsentschädigung erhalten. Auch die Zahl der Ausschüsse ist in der Gemeinde Steinhagen überdurchschnittlich. Damit bekommen in Steinhagen mehr Ausschussvorsitzende eine Aufwandsentschädigung (§ 5 Abs. 5, 6 EntschVO NRW Berücksichtigung besonderer Funktionen). Zudem hat der Rat der Gemeinde Steinhagen 38 Mitglieder, während es bei den Vergleichskommunen nur 30 sind (mittlerer Wert). Das führt ebenfalls zu höheren Aufwandsentschädigungen.

Dabei hat die Gemeinde Steinhagen folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Steinhagen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Ja	11 von 22
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Nein	11 von 22
Regelung zum Verdienstaussfall	Ja	17 von 22
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	22 von 22
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Nein	10 von 22
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	14 von 22

In der **Gemeinde Steinhagen** erhalten die Mitglieder kommunaler Gremien die Aufwandsentschädigung als monatliche Pauschale gemäß der Entschädigungsverordnung. Grundsätzlich sollte eine Kommune Sitzungen mit wenigen Tagesordnungspunkten vermeiden und die Sitzungsintensität gering halten. Weitere Einspareffekte kann die Gemeinde ggf. durch eine Kombination von Monatspauschale und Sitzungsgeldern erzielen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Steinhagen sollte die Sitzungsintensität sowie die Zahlung der Aufwandsentschädigungen als Monatspauschale oder als Kombination von Monatspauschale und Sitzungsgeldern an die Gremienmitglieder prüfen. Hierdurch können sich Einspareffekte ergeben.

Der § 6 der EntschVO NRW regelt den Ersatz des Verdienstaussfalls und die Entschädigung in Form eines Stundenpauschalsatzes. Dieser Regelstundensatz entspricht der Höhe des Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014. Die Gemeinde Steinhagen hat zum Verdienstaussfallersatz eine Regelung in der Hauptsatzung vom 20. Juni 2008 in der Fassung vom 27. Juni 2022 getroffen. Danach beträgt der Regelstundensatz 12,50 Euro. Seit dem 01. Januar 2024 liegt der gesetzliche Mindestlohn bei 12,41 Euro brutto pro Stunde. Ab Anfang 2025 folgt eine Erhöhung um weitere 41 Cent auf 12,82 Euro. Die Gemeinde Steinhagen sollte die Regelung in der Hauptsatzung entsprechend § 6 Abs. 1 Satz 2 der EntschVO NRW übernehmen. Dadurch werden künftig Änderungen an der Hauptsatzung, die sich allein aus einer Änderung des Mindestlohnes auf Bundesebene ergeben, entbehrlich.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Gemeinde Steinhagen in der Hauptsatzung Regelungen getroffen hat, wie mit dem Verdienstausschlagssatz vor Ort zu verfahren ist. Die Vergleichskommunen haben teilweise eine Höchstzahl an abzurechnenden Arbeitstagen je Wahlperiode in der Hauptsatzung festgelegt. In der Gemeinde Steinhagen können die Ratsmitglieder gemäß der örtlichen Hauptsatzung maximal an acht Arbeitstagen im Jahr ihren Verdienstausschlag geltend machen. Auch die Geltendmachung von Pflege- und Betreuungskosten ist in der Hauptsatzung geregelt. Die gpaNRW bewertet diese Regelungen positiv.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte entsprechend der Entschädigungsverordnung NRW den Regelstundensatz regelmäßig überprüfen und umsetzen.

Bisher hat die Gemeinde Steinhagen noch keine formalen Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen. Die Fahrtkostenerstattung regelt der § 8 der EntschVO NRW. In der aktuellsten Fassung vom 26. September 2023 beschreibt dieser, dass bei der Ermittlung höchstens auf die Kosten der Fahrt von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und zurück abzustellen ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte eine Regelung zur Fahrtkostenerstattung entsprechend des § 8 der Entschädigungsverordnung NRW in die Hauptsatzung aufnehmen.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Gemeinde Steinhagen eine Regelung zu den maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. So können die Fraktionen im Jahr maximal 25 Sitzungen abrechnen. Dieser Wert liegt aber über dem interkommunalen Median von 17 Sitzungen.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Kommunen, z.B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, forciert worden. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen werden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere seit dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie sind zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt worden.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher

Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren²⁰. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Steinhagen hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen hat die Gemeinde noch nicht beschlossen.

Um die Anforderungen an eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit zu erfüllen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Punkte erfüllen:

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich geregelt werden.*
- *Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.*
- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.*
- *Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).*

Im Folgenden werden die Anforderungen an die digitale Gremienarbeit dargelegt:

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Steinhagen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	22 von 22
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	22 von 22
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	22 von 22
Bereitstellung von Endgeräten	Ja	11 von 22
Papierlose Gremienarbeit	Ja	17 von 22

²⁰ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

Anforderungen	Steinhagen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Moderne Sitzungstechnik	Ja	16 von 22
Leistungsstarkes WLAN	Ja	19 von 22
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Ja	5 von 22

Die **Gemeinde Steinhagen** erfüllt die Anforderung an die Digitalisierung der Gremienarbeit vollständig. Um im Bedarfsfall vorbereitet zu sein, sollte die Gemeinde Steinhagen die Handlungsfähigkeit der Gemeinde auch in kritischen Notfalllagen über einen längeren Zeitraum hinweg sicherstellen. Die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen gemäß § 47a GO NRW i.V.m. § 58a GO NRW hat die Gemeinde getroffen. Auch ist das Streamen von Sitzungen bereits möglich. Allerdings hat die Gemeinde noch keine formalen Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen gemäß § 47a GO NRW i.V.m. § 58a GO NRW beschlossen.

Die Gemeinde Steinhagen nutzt ein Ratsinformationssystem, welches endgerätefähig und über die Homepage der Gemeinde einsehbar ist. Den First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft übernimmt die IT-Abteilung der Gemeinde. Die Endgeräte stellt die Gemeinde den Gremienmitgliedern kostenfrei als Leihgeräte zur Verfügung. Dafür verzichten die Gremienmitglieder auf die Bereitstellung von gedruckten Sitzungsunterlagen. Regelungen zur Bereitstellung und/oder Verwendung mobiler Endgeräte zur Gremienarbeit gibt es in Steinhagen nicht.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Profil Gremienarbeit					
F1	Die Gemeinde Steinhagen erfüllt überwiegend die Regulationsanforderungen im Bereich der Aufwandsentschädigungen.	89	E1.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Sitzungsintensität sowie die Zahlung der Aufwandsentschädigungen als Monatspauschale oder als Kombination von Monatspauschale und Sitzungsgeldern an die Gremienmitglieder prüfen. Hierdurch können sich Einspareffekte ergeben.	91
			E1.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte entsprechend der Entschädigungsverordnung NRW den Regelstundensatz regelmäßig überprüfen und umsetzen.	92
			E1.3	Die Gemeinde Steinhagen sollte eine Regelung zur Fahrtkostenerstattung entsprechend des § 8 der Entschädigungsverordnung NRW in die Hauptsatzung aufnehmen.	92
F2	Die Gemeinde Steinhagen hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen hat die Gemeinde noch nicht beschlossen.	93	E2	Wir empfehlen der Gemeinde Steinhagen die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.	94

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Steinhagen 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

Das Vergabewesen der Gemeinde Steinhagen ist gut organisiert. Die Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sowie Durchführung von Submissionen hat die Gemeinde Steinhagen in einer Dienstanweisung geregelt. Die Regelungen zum Vergabewesen wurden zuletzt im Jahr 2018 aktualisiert. Sie bilden eine solide Grundlage für die Vergabeverfahren. Die Gemeinde Steinhagen sollte sie jedoch zeitnah den aktuellen Grundlagen anpassen.

Vergaben ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro führt die zentrale Vergabestelle der Stadt Harsewinkel inklusive der Submission im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit durch. Innerhalb der Gemeindeverwaltung Steinhagen dient der Kämmerer als Ansprechpartner für Vergaben und Bindeglied zur Vergabestelle der Stadt Harsewinkel. Alle weiteren Aufgaben im Vergabeverfahren, wie deren fachliche Vorbereitung, deren Begleitung und Umsetzung, liegen in der Aufgabenverantwortung der entsprechenden Fachbereiche.

Die Abwicklung der Vergabeverfahren wird durch eine Software der zentralen Vergabestelle Harsewinkel unterstützt. Mit erweiterten Zugriffsrechten der Gemeinde Steinhagen auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Harsewinkel könnten Abläufe und Informationsaustausch weiter vereinfacht werden.

Eine regelmäßige und unabhängige Prüfung der Vergaben findet bei der Gemeinde Steinhagen bislang nicht statt. Die Überprüfung von Beauftragungen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittlrückforderungen. Daher sollte die Gemeinde Steinhagen eine regelmäßige Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess integrieren. Dafür könnte Steinhagen beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit wahrnehmen.

Wir haben die Unterschiede zwischen den Abrechnungsbeträgen und den ursprünglichen Auftragswerten der abgeschlossenen Baumaßnahmen ermittelt und diese mit anderen Kommunen verglichen. Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in der Gemeinde Steinhagen im Vergleichsjahr 2022 zu unterdurchschnittlichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. In der Betrachtung der Jahre 2020 bis 2023 sind allerdings deutliche Schwankungen zu verzeichnen.

Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Gemeinde bisher anlassbezogen aus. Sie sollte die daraus gewonnenen Erkenntnisse an zentraler Stelle zusammenführen. Eine darauf basierende planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung von Abweichungen in den Vergaben beitragen. Dazu sollte die Gemeinde zukünftig die eingesetzte Vergabemanagementsoftware der Gemeinde Harsewinkel verstärkt nutzen.

Die Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Maßnahmen bestätigen, dass die Gemeinde Steinhagen die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend einhält. Geringe Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

Im Bereich der Korruptionsprävention empfehlen wir der Gemeinde Steinhagen eine Dienstabweisung zu erlassen. Zudem sollte die Gemeinde zeitnah eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Mitarbeitenden durchführen. Eine solche Analyse ermöglicht die gesetzlich vorgeschriebene Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Positionen und Arbeitsbereiche.

Sponsoringleistungen nimmt die Gemeinde Steinhagen nach eigenen Angaben aktuell nur in einem Fall in Anspruch. Detaillierte allgemeine Regelungen zum Sponsoring hat die Gemeinde noch nicht erlassen. Die gpaNRW empfiehlt, auch bei nur wenigen Sponsoringfällen den Umgang mit Sponsoring vorsorglich zu regeln. Solche Regelungen tragen dazu bei, mit Sponsoringleistungen neutral und unabhängig umzugehen und dienen der Vermeidung jeden Anscheins der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung. Den Regelungen zum Sponsoring sollte Steinhagen zudem ein Vertragsmuster beifügen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

3.3 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.

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Die Gemeinde Steinhagen bedient sich im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zur Durchführung des Vergabeverfahrens der Vergabestelle der Stadt Harsewinkel.

→ **Feststellung**

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

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,

- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

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

Organisatorische Regelungen

Eine Vergabedienstweisung stellt die komplexen vergaberechtlichen Vorgaben zu Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen komprimiert dar und führt die Rahmenbedingungen für eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune auf. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei der Durchführung der Vergabeverfahren und im Umgang mit Auftragsänderungen.

Die **Gemeinde Steinhagen** verfügt über eine Dienstweisung (DA) für das Vergabewesen. Deren Stand ist auf den 1. Januar 2018 datiert. Die Dienstweisung entspricht in Teilaspekten nicht den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Neben einer entsprechenden Aktualisierung empfiehlt die gpaNRW, in die Vergabedienstweisung insbesondere zu folgenden Sachverhalten Ausführungen und Regelungen zusätzlich aufzunehmen:

- zu den bei geförderten Maßnahmen zu beachtenden Vorschriften,
- zu den geltenden Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart,
- zur Beurteilung einer Binnenmarktrelevanz,
- zu den ex-ante- und ex-post-Informationspflichten,
- zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren,
- zu den Zuständigkeiten und Aufgaben der am Vergabeverfahren beteiligten Stellen sowie
- zur elektronischen Abwicklung von Vergabeverfahren.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Steinhagen sollte ihre Dienstweisungen für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten aufnehmen.

Des Weiteren existiert seit dem 01.01.2018 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Stadt Harsewinkel und der Gemeinde Steinhagen. Diese beinhaltet die Durchführung von

Vergabeverfahren der Gemeinde Steinhagen durch die zentrale Vergabestelle der Stadt Harsewinkel. Eine zentrale Vergabestelle ist in der Gemeinde Steinhagen nicht vorhanden.

Organisatorisch ist die zentrale Vergabestelle (ZVS) bei der Stadt Harsewinkel für die Koordination der Vergaben verantwortlich. Die eigentlichen Vergaben führt die Vergabestelle Harsewinkel eigenständig in Kooperation mit den zuständigen Ämtern der Gemeinde Steinhagen durch.

"§ 1 Aufgaben" in der Öffentlich–rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Harsewinkel und der Gemeinde Steinhagen über die Durchführung von Vergabeverfahren legt die Zuständigkeiten und Verfahren für Vergaben fest. Die Grundsatzregel besagt, dass die jeweilige Organisationseinheit mit Produktverantwortung für die Vergabe zuständig ist. Die ZVS der Stadt Harsewinkel übernimmt die Vergabeverfahren in Namen der Gemeinde Steinhagen für Aufträge, die einen Auftragswert von 25.000 Euro (netto) überschreiten. Bei Vergaben unterhalb dieser Grenzwerte oder außerhalb des vereinbarten Leistungsbereichs bietet die Stadt Harsewinkel eine beratende Unterstützung an.

Zentrale Vergabestelle und Schulungen

Die Beschäftigten der zentralen Vergabestelle Harsewinkel werden regelmäßig in Zusammenarbeit mit Studieninstituten und durch fachliche Veranstaltungen geschult, um sicherzustellen, dass sie über aktuelle rechtliche und fachliche Entwicklungen informiert sind.

Zuständigkeiten und Prozesse

Die Gemeinde Steinhagen hat klare Zuständigkeiten zwischen der zentralen Vergabestelle der Stadt Harsewinkel und den Bedarfsstellen bzw. den Ämtern festgelegt. Das zuständige Amt erstellt die Leistungsverzeichnisse und führt die Vergaben direkt in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle Harsewinkel durch. Der Kämmerer der Gemeinde Steinhagen wird intern über die laufenden Verfahren informiert und dient als allgemeiner Ansprechpartner innerhalb der Gemeindeverwaltung. Zur Überwachung und Auswertung werden Listen der aktuellen Vergabemaßnahmen in der Verwaltungskonferenz vorgelegt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Steinhagen sollte innerhalb der Verwaltung eine für das Vergabewesen zuständige interne zentrale Ansprechperson benennen. Diese sollte als Bindeglied zwischen der Gemeinde und der zentralen Vergabestelle Harsewinkel dienen.

Die Festlegung der Vergabeart erfolgt in Abstimmung zwischen den Ämtern und der ZVS Harsewinkel unter Beachtung der vergaberechtlichen Wertgrenzen. Beide Kommunen nutzen eine Software für die fachliche Zusammenstellung der Unterlagen im Baubereich, um die Prozesse effizienter zu gestalten.

Bekanntmachungen und Bieterdatenbank

Die ZVS Harsewinkel ist für die Bekanntmachungen der anstehenden Vergaben zuständig. Die Eignung der Bieter wird im Vergabeverfahren von der ZVS Harsewinkel über eine hinterlegte Liste geprüft. Sie führt die Bieterdatenbank in Abstimmung mit der Gemeinde Steinhagen und deren eigenen Bieterliste. Die Bieterkommunikation erfolgt anonymisiert über die ZVS Harsewinkel.

→ **Empfehlung**

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

Submission, Prüfung der Angebote

Die Aufgaben der Submission führt die ZVS in Harsewinkel durch. Diese erstellt das Submissionsergebnis und versendet es an die Gemeinde Steinhagen. Die formale Prüfung erfolgt ebenfalls durch die ZVS Harsewinkel, während die rechnerische und fachliche Prüfung die Gemeinde Steinhagen durchführt. Bei Bedarf werden Unterlagen von der ZVS Harsewinkel nachgefordert. Ebenso achtet sie auf die Fristen. Die ZVS Harsewinkel fordert die Gewerbezentralregisterauszüge an und ist für Anfragen an das Wettbewerbszentralregister zuständig. Sie unterrichtet auch die nicht berücksichtigten Bieter.

Auftragsvergabe, Abnahmeprotokolle, Mängelbeseitigung

Die Auftragsvergabe erfolgt vorwiegend durch die Bürgermeisterin bzw. der allgemeinen Vertretung sowie durch die zuständige Fachbereichsleitung der Gemeinde Steinhagen. Für die Auftragsausführung sind das zuständige Amt und deren verantwortliche Bedienstete zuständig. Damit wird die personelle Trennung zwischen der Auftragsvergabe und der Auftragsausführung gewährleistet.

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

Vergabemanagementsoftware

Für die Zusammenstellung der fachlichen Unterlagen wird eine spezielle Software genutzt. Die ZVS Harsewinkel verwendet für die Ausschreibungen die Plattform der Deutschen eVergabe, um eine reibungslose Abwicklung sicherzustellen. Die Software zur Zusammenstellung der fachlichen Unterlagen kann von der ZVS und den Fachämtern der Gemeinde Steinhagen genutzt werden. Einen Zugriff auf die Plattform der Deutschen eVergabe hat nur die ZVS Harsewinkel.

Die Vergabestelle Harsewinkel setzt für das Vergabeverfahren zusätzlich eine Vergabemanagementsoftware ein. Die Gemeinde Steinhagen hat auf dieses Programm nur begrenzten Zugriff. Sie kann diese daher nur in geringem Umfang nutzen. Der Zugriff erfolgt über die ZVS Harsewinkel und in Steinhagen mit eingeschränkten Rechten durch Amtsleitungen und den zuständigen Mitarbeitenden für die Vergabe. Die Auftragsvergabe durch Steinhagen erfolgt dann durch die Vergabemanagementsoftware in Harsewinkel über den eingeschränkten Account durch die zuständige Amtsleitung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Harsewinkel erhalten. Damit erhält sie mehr Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.

3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²¹

→ Feststellung

Die Gemeinde Steinhagen hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine Prüfung des Vergabeverfahrens könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²² Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²³ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die Gemeinde Steinhagen wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune führen.

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

Die Gemeinde Steinhagen hat, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen in NRW, keine eigene örtliche Rechnungsprüfung. § 4 der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde regelt

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

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

²³ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

bislang, dass der Rechnungsprüfungsausschuss „bei der Prüfung des Jahres- und Gesamtabchlusses mitwirkt, sowie über die Prüfberichte der überörtlichen Prüfung berät und dem Rat darüber berichtet“. Für die Prüfung der Abschlüsse kann sich der Ausschuss Dritter gem. § 102 Abs. 2 GO bedienen. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung bestehenden weiteren Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, wird nicht durchgeführt. Es gibt keine schriftliche Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren. Dessen ungeachtet berichtet die Verwaltung der Gemeinde Steinhagen immer über die Ergebnisse der jeweiligen Vergaben in den entsprechenden Ausschüssen.

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

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

Insgesamt zeigt sich, dass die Einbindung einer Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren der Gemeindeverwaltung bisher wenig formalisiert ist. Es gibt keine schriftlichen Regelungen oder festgelegten Wertgrenzen für die Beteiligung einer Rechnungsprüfung. Dies könnte zukünftig überdacht werden, um Transparenz und Kontrolle in den Vergabeprozessen zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte für eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen.

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

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Steinhagen hat bisher zur Korruptionsprävention keine Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Eine Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Geschenken und Belohnungen ist vorhanden.

Die gesetzlich geforderte Analyse zur Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen hat die Gemeinde Steinhagen bisher nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁴ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *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 **Gemeinde Steinhagen** verfügt bisher noch nicht über eine allgemeine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Durch eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 wird allerdings das

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV. NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

Verhalten bei der Annahme von Geschenken und Belohnungen geregelt. Verantwortlich für die Aufgaben des Korruptionsschutzes ist das Amt 10 - Personal, Organisation und Finanzen.

Die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Thema Korruptionsprävention erfolgt ebenfalls durch das Amt 10. Geplant ist die Erstellung einer Informationsmappe in Zusammenarbeit mit dem Personalrat, die auch das Thema Korruptionsprävention abdeckt. Dazu gibt es Fortbildungen zum Thema Korruptionsprävention, um sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden auf dem aktuellen fachlichen Stand sind. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schult die Gemeinde im Rahmen ihrer Einarbeitung zum Thema und verweist auf die bereits bestehenden Regelungen der Annahme von Geschenken und Belohnungen.

Die Gemeinde Steinhagen hat somit auch keine internen Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen auf Korruption erarbeitet. Ebenso hat Steinhagen noch keine Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention durchgeführt. Die Beteiligung der Bediensteten an der Gefährdungsanalyse und die Befragung zu möglichen Schwachstellen zur Korruptionsprävention könnte über die Amtsleitungen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte interne Regelungen zur Korruptionsprävention verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen. Diese könnte auch die Regelungen aus der Dienstanweisung „Geschenke“ enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte dringend ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Hierzu empfehlen wir, eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten mit einzubeziehen.

Während der überörtlichen Prüfung hat die Gemeinde Steinhagen hierzu Stellung genommen und versichert, dass sie die korruptionsgefährdeten Bereiche entsprechend dem KorruptionsbG festlegen wird.

Interne Regelungen zur Korruptionsprävention

Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen, sollten Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein. Es sollte in der Dienstanweisung eindeutig geregelt sein, an welche Stelle und in welcher Form der Verdachtsfall mitgeteilt werden kann. Zudem sollten eindeutige Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen bestehen. Diese hat die Gemeinde Steinhagen bereits festgelegt.

Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

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

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Dies wird dem Rat in einer jährlichen Vorlage bis zum 31. März des Folgejahres zur Kenntnis gegeben. Eine Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Gemeinde Steinhagen über das Ratsinformationssystem.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²⁵ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und ist damit ab 2024 durch die Kommunen anzuwenden.

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

Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat die Gemeinde Steinhagen bereits vorgenommen. Sofern jemand gegenüber der Gemeinde einen Verdachtsfall melden möchte, wurde eine interne Meldestelle eingerichtet. Mit dem Betrieb der Meldestelle wurde eine externe Firma beauftragt, welche bereits mehrere Kommunen im Umfeld von Steinhagen betreut.

3.5 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 Gemeinde Steinhagen nutzt nach eigener Aussage aktuell nur in einem Fall ein Sponsoring. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Steinhagen bislang nicht getroffen.

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.

²⁵ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

Die **Gemeinde Steinhagen** hat nach eigener Kenntnis bisher nur in einem Fall erkennbaren Sponsoringleistungen in Anspruch genommen und auch nicht aktiv dafür geworben. Dabei handelt es sich um eine Werbeanzeige des Eigenbetriebes im Veranstaltungskalender der Steinhager Kulturtage. Diese eine Sponsoringleistung ist vertraglich geregelt und im jährlichen Haushalt aufgeführt. Da keine weiteren Sponsoringleistungen anfallen, gibt es keine allgemeine Dienstanweisung zu Sponsoringleistungen und auch kein Sponsoring-Vertragsmuster.

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

Auch wenn momentan keine weiteren Sponsoringleistungen in der Gemeinde Steinhagen anfallen, könnte sie zukünftig mit dieser Thematik konfrontiert werden. Beispielsweise gibt es in vergleichbaren Kommunen Kooperationspartner von Schulen. Dies zeigt, dass Sponsoringleistungen auch für die Gemeinde Steinhagen von Bedeutung sein können. Sie sollte deshalb über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Stadt.

Diese Regelungen sollten u. a. auch eine transparente Veröffentlichung im Wege eines Sponsoring-Berichtes vorsehen. Ein jährlicher Bericht über die Sponsoringaktivitäten der Gemeinde sollte dabei zentral durch die Verwaltung erstellt und den politischen Gremien einmal jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte ihren Umgang mit Sponsoring vorsorglich regeln, um mit Sponsoringleistungen neutral und unabhängig umzugehen und jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁶ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung. Zudem verweisen wir auf unsere Muster-Dienstanweisung „Korruptionsprävention“²⁷. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

3.6 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.²⁸ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Steinhagen weist im interkommunalen Vergleich eine insgesamt unterdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Gemeinde nicht durch.

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.

²⁶ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

²⁷ Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

²⁸ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

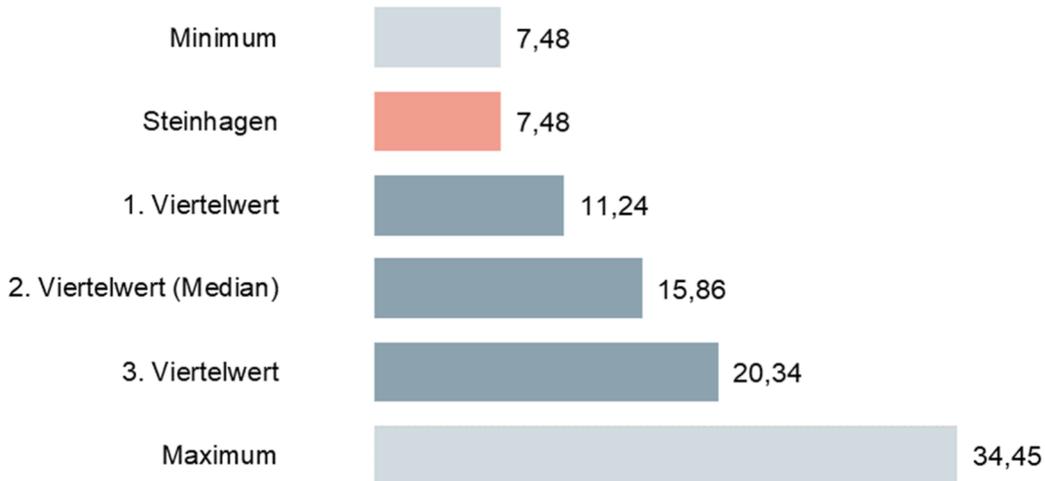
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.431.154	
Abrechnungssummen	6.772.875	
Summe der Unterschreitungen	159.726	2,48
Summe der Überschreitungen	501.447	7,80
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	661.173	10,28

In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Steinhagen fünf Maßnahmen ab 10.000 Euro (netto) abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 37.014 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Steinhagen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Gemeinde Steinhagen belegt im Vergleichsjahr 2022 in der Vergleichsgruppe bei den Abweichungen den geringsten Wert. Die Abweichungen der Jahre 2020 bis 2023 werden in der folgenden Tabelle weiter aufgeschlüsselt.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungswerten 2021 bis 2023

	2020	2021	2022	2023
Auftragswerte in Euro	776.773	4.086.756	494.599	1.073.026
Summe der Nachträge in Euro	83.808	169.613	22.038	134.096
Summe der Unterschreitungen in Euro	42.249	58.699	8.238	50.539
Summe der Überschreitungen in Euro	100.605	224.031	28.776	148.035
Summe der Unterschreitungen und Überschreitungen in Euro (Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge))	142.854	282.731	37.014	198.574
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	10,79	4,15	4,46	12,50
Verhältnis der Unterschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	5,44	1,44	1,67	4,71
Verhältnis der Überschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	12,95	5,48	5,82	13,80
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent (absolute Beträge)	18,39	6,92	7,48	18,51

Die Abweichung der Abrechnungssumme von den Auftragswerten ist im Zeitraum 2020 bis 2023 deutlichen Schwankungen unterlegen. Hauptsächlich sind Überschreitungen zu den Auftragswerten für die Abweichungen verantwortlich, die durch Nachträge entstanden sind.

Prozentual schwanken sie zwischen 1,44 Prozent und 13,80 Prozent. Dabei sind die Schwankungen in Steinhagen unabhängig von den angegebenen Auftragswerten zu verzeichnen. Bisher führt die Gemeinde Steinhagen dazu keine strukturierten Auswertungen der Maßnahmen eines Jahres durch. Mit einem erweiterten Zugriff und Einsatz der Vergabemanagementsoftware in Harsewinkel könnte eine Datenbasis für derartige Analysen aufgebaut werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Steinhagen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

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

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Steinhagen dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen. In ihrer Dienst-anweisung hat sie hingegen keine Regelungen zur Handhabung von Nachträgen getroffen.

→ Positiv ist die vergaberechtliche Prüfung der Nachträge in den Einzelprojekten.

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.

Aktuell verfügt die **Gemeinde Steinhagen** über kein zentrales Nachtragsmanagement, das für die Koordination und Überwachung von Nachtragsleistungen verantwortlich ist. Systematische Auswertungen der Abweichungen vom Auftragswert oder der Höhe der Nachträge sind nicht vorgesehen und es existieren keine festgelegten Kriterien für solche Auswertungen. Die Gründe für Nachtragsleistungen werden daher nicht zentral erfasst und ausgewertet. Dies erfolgt nur in seltenen Fällen, wenn es Gründe wie deutliche Überschreitungen der Auftragssummen gibt.

Das bedeutet, dass aus den möglichen Ursachen für Nachträge keine Erkenntnisse für zukünftige Projekte gewonnen werden. Eine solche Auswertung wäre jedoch äußerst hilfreich, um Trends und Muster bei den Nachtragsaufträgen zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Minimierung von Nachträgen zu ergreifen. Dies würde dazu beitragen, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren und die Effizienz der Vergabeprozesse zu steigern.

In der Dienst-anweisung für Vergaben sind keine Regelungen zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und zu Nachtragsleistungen vorhanden. Dies führt möglicherweise zu einer uneinheitlichen Handhabung von Nachträgen und erschwert die Überwachung und Kontrolle dieser Prozesse. Damit fehlen Regelungen, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen und die beteiligten Mitarbeitenden im Verfahren zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte in der Vergabe-Dienst-anweisung Regelungen zu Nachträgen einführen. Damit wird eine klare Handhabung und einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.

Bei Nachträgen führen die zuständigen Fachbereiche die fachtechnische Prüfung durch, um sicherzustellen, dass die geplanten Änderungen den technischen Anforderungen entsprechen. Die formelle und rechnerische Prüfung erfolgt über die ZVS Harsewinkel. Das Nachtragsverfahren wird von der Vergabestelle Harsewinkel beratend unterstützt. Diese dokumentiert zudem die Notwendigkeit der Nachträge.

Eine systematische Analyse und Dokumentation von Mengenabweichungen erfolgt derzeit nicht. Dies bedeutet, dass mögliche Ursachen für Abweichungen zwischen den ursprünglichen und tatsächlichen Mengen nicht systematisch erfasst und analysiert werden. Diese Aspekte sollte Steinhagen in die Nachtragsdokumentation aufzunehmen, um eine umfassende Analyse und Kontrolle zu ermöglichen. Die Nachtragsaufträge werden allerdings in einer separaten Liste erfasst. Diese Liste gestattet einen ersten Überblick über die Häufigkeit von Nachtragsaufträgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 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	Das Vergabewesen der Gemeinde Steinhagen ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Gemeinde wesentliche Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Bei wenigen Teilaspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	98	E1.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte ihre Dienstanweisungen für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten aufnehmen.	99
			E1.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte innerhalb der Verwaltung eine für das Vergabewesen zuständige interne zentrale Ansprechperson benennen. Diese sollte als Bindeglied zwischen der Gemeinde und der zentralen Vergabestelle Harsewinkel dienen.	100
			E1.3	Die Gemeinde Steinhagen sollte einen direkten Zugriff auf die Bieterliste in der Vergabemanagementsoftware erhalten. Änderungen, Ergänzungen, die Aufnahme neuer Bieter und die Suche nach geeigneten Bietern können somit direkt in der Software erfolgen.	101
			E1.4	Die Gemeinde Steinhagen sollte erweiterte Zugriffsrechte auf das Vergabemanagementprogramm der Stadt Harsewinkel erhalten. Damit erhält sie mehr Einblicke in ihre Vergabeakten mit den Informationen über den Stand der Vergaben und kann diese ggf. auswerten.	101
F2	Die Gemeinde Steinhagen hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine Prüfung des Vergabeverfahrens könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	102	E2	Die Gemeinde Steinhagen sollte für eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Steinhagen hat bisher zur Korruptionsprävention keine Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Eine Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Geschenken und Belohnungen ist vorhanden. Die gesetzlich geforderte Analyse zur Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen hat die Gemeinde Steinhagen bisher nicht durchgeführt.	104	E3.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte interne Regelungen zur Korruptionsprävention verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen. Diese könnte auch die Regelungen aus der Dienstanweisung „Geschenke“ enthalten.	105
			E3.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte dringend ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Hierzu empfehlen wir, eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten mit einzubeziehen.	105
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Steinhagen nutzt nach eigener Aussage aktuell nur in einem Fall ein Sponsoring. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Steinhagen bislang nicht getroffen.	106	E4	Die Gemeinde Steinhagen sollte ihren Umgang mit Sponsoring vorsorglich regeln, um mit Sponsoringleistungen neutral und unabhängig umzugehen und jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.	108
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Steinhagen weist im interkommunalen Vergleich eine insgesamt unterdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Gemeinde nicht durch.	108	E5	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	110
F6	Die Gemeinde Steinhagen dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen. In ihrer Dienstanweisung hat sie hingegen keine Regelungen zur Handhabung von Nachträgen getroffen.	111	E6.1	Die Gemeinde Steinhagen sollte in der Vergabe-Dienstanweisung Regelungen zu Nachträgen einführen. Damit wird eine klare Handhabung und einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.	111
			E6.2	Die Gemeinde Steinhagen sollte eine zentrale und systematische Auswertung aller Nachtragsverfahren hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen durchführen. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F7	Die Gemeinde Steinhagen hat zu den betrachteten Maßnahmen jeweils eine gut strukturierte Vergabeakte geführt. Sie dokumentiert die Vergabeentscheidungen anhand der internen Regelungen, durch die zentrale Vergabestelle der Stadt Harsewinkel und deren Vergabemanagementverfahren. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Steinhagen zeigt geringe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.		E7.1 Die Gemeinde Steinhagen sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe dokumentieren.	
			E7.2 Bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen sollte die Gemeinde Steinhagen das Vier-Augen-Prinzip anwenden und in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E7.3 Die Gemeinde Steinhagen sollte die Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter in der Vergabeakte dokumentieren.	

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Als verantwortlicher Schulträger stützt die Gemeinde Steinhagen die Digitalisierung an ihren Schulen auf einen Medienentwicklungsplan (MEP), der die Jahre 2019 bis 2023 umfasst. Eine Fortschreibung des MEP wurde durch die Gemeinde Steinhagen bereits in 2023 initiiert. Damit nutzt die Gemeinde eine fundierte Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche sowie schulübergreifende Planung zur Schul-IT. Außerdem ist der Abwägungsprozess zwischen den pädagogischen Ansprüchen der Schulen und den technischen sowie finanziellen Möglichkeiten aufseiten des Schulträgers dadurch transparent. Der MEP in Steinhagen baut in idealer Weise auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen auf. Insgesamt erreichen die geprüften IT-Steuerungsprozesse der Gemeinde Steinhagen im interkommunalen Vergleich eine hohe bis sehr hohe Ausprägung.

Die Ausstattungsquoten bei den IT-Endgeräten an den Grund- und weiterführenden Schulen in der Gemeinde Steinhagen zeigen ein sehr gutes Bild. Außerdem wurden die Vorgaben aus dem MEP und weiteren ergänzenden Planungen zu den Förderprogrammen durch den Schulträger vollständig umgesetzt. Das betrifft auch die Vorgaben zu den Präsentationsgeräten in

den Unterrichtsräumen. Hier ordnet sich die Gemeinde Steinhagen bei der Ausstattung im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich an den Grundschulen und weit überdurchschnittlich an den weiterführenden Schulen ein.

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Gemeinde Steinhagen zeigen sich insgesamt auf einem schwachen Niveau. So gibt es bei fast allen geprüften Sicherheitsaspekten erheblichen Handlungsbedarf in technischer, organisatorischer und konzeptioneller Hinsicht.

4.2 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.

4.3 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?

4.3.1 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.

- Die Gemeinde Steinhagen verfügt im interkommunalen Vergleich bereits über gute bis sehr gute Prozessqualitäten bei der zielorientierten Steuerung ihrer Schul-IT.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁹, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

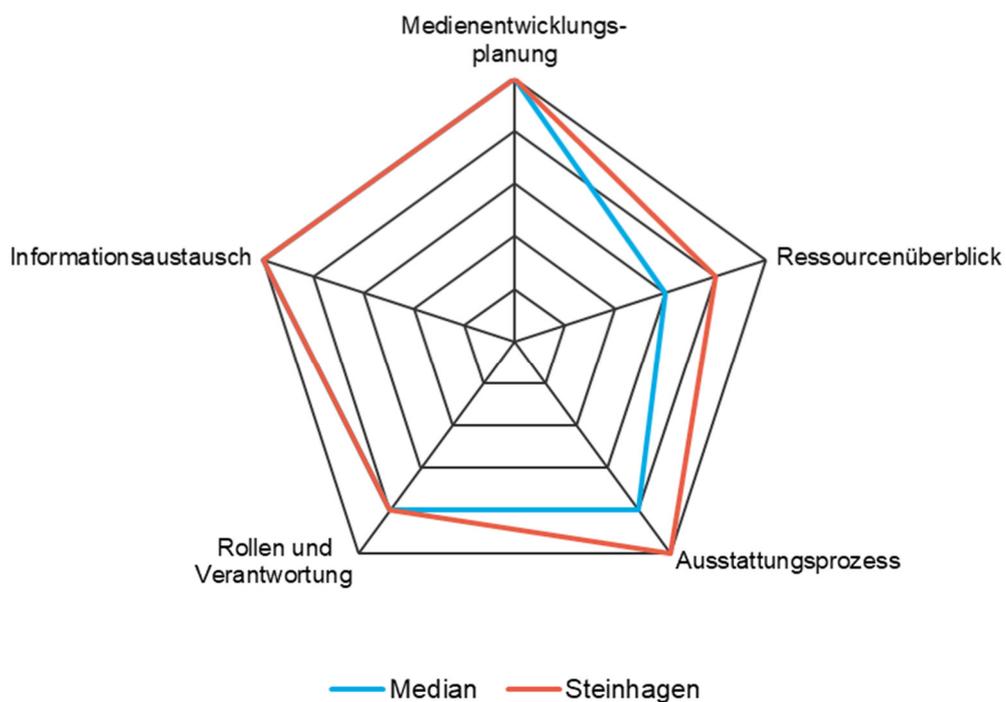
²⁹ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembeseitigung

- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Steinhagen** ist Schulträgerin von vier Grundschulen (Grundschule Amshausen, Grundschule Brockhagen, Grundschule Laukshof, Grundschule Steinhagen) und einer Realschule (Realschule Steinhagen) sowie einem Gymnasium (Steinhagener Gymnasium). Sie betreut als Schulträger demnach sechs Schulstandorte mit insgesamt 92 Klassen und 2.215 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2022/23.

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

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



In der Gemeinde Steinhagen sind alle wesentlichen IT-Steuerungsprozesse vergleichsweise stark ausgeprägt.

Die Gemeinde Steinhagen verfügt für die Grundschulen und weiterführenden Schulen über einen aktuellen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) für die Jahre 2019 bis 2023. Dieser wurde durch einen externen IT-Dienstleister, der u.a. auf Medienentwicklungsplanung spezialisiert ist, erstellt. Der MEP in Steinhagen zeigt strukturiert die Anforderungen an die IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung der Schulen sowie deren Betreuung auf. Der MEP ist damit auch eine fundamentale Grundlage, um den verlässlichen Betrieb der IT-Ausstattung in den Schulen als Schulträger sicherzustellen. Auch ist wichtig festzuhalten, dass der MEP auf den

pädagogischen Medienkonzepten der Schulen aufbaut. Das entspricht genau der Vorgehensweise, wie sie die Medienberatung NRW in ihren Publikationen³⁰ empfiehlt.

In den Steinhagener Schulen werden die mobilen IT-Endgeräte über ein Mobile-Device-Management (mobile Geräteverwaltung) verwaltet. Insbesondere Altgeräte wie fest installierte PC's oder Drucker sind zum Teil nicht im Bestand erfasst. Dieser Anteil beträgt laut Fachamt etwa zehn Prozent am Gesamtbestand der Schul-IT. Die für 2023 geplante Inventarisierung aller IT-Endgeräte an den Schulen ist wegen Personalwechsel bei der Schul-IT verschoben worden. Darüber hinaus erfasst die Gemeinde Steinhagen die Kosten des bekannten IT-Bestand an den Schulen in der Finanzbuchhaltung der Gemeinde. Eine Zusammenführung der IT-Ausstattung und der damit einhergehenden Kosten ist nach Angaben des zuständigen Sachgebietes wegen der unterschiedlichen Datenspeicherorte nur mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Die Daten müssen erst manuell zusammengeführt und dann aufgearbeitet werden. Aus Sicht der gpaNRW ist es als Schulträger wichtig, diese Daten systemisch so aufzubereiten, dass sie ein umfassendes, schulspezifisches als auch schulübergreifendes Bild über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten erhält. Das sieht auch die Gemeinde Steinhagen so und beabsichtigt, den IT-Bestand an den Schulen im Laufe des kommenden Jahres über eine Asset-Management-Software³¹ zu inventarisieren. Damit kann die Gemeinde ihre interne Steuerung hinsichtlich der weiteren Digitalisierungsplanungen für die Schulen mit steuerungsrelevanten Daten und Informationen zweckmäßig unterstützen.

Im Zuge der jährlichen Haushaltsplanungen werden die Bedarfsmeldungen für die Schul-IT über die IT-Beauftragten der Schulen an den Schulträger übermittelt. Laut MEP obliegt der nachfolgende Beschaffungsprozess idealerweise der Gemeinde Steinhagen. Das bietet die Grundlage, um eine gute Homogenität und Funktionalität bei den eingesetzten IT-Komponenten sicherzustellen. Insbesondere die IT-Endgeräteausrüstung der SuS und Lehrerinnen und Lehrer (LuL) ist fest definiert. Diese Vorgehensweise kann sich auch begünstigend auf den Supportaufwand auswirken, da technische Störungen und Inkompatibilität bei der eingesetzten Technik nach Möglichkeit vermieden werden. Darüber hinaus gibt es weitere technischen Festlegungen auf bestimmte IT-Produkte. Diese resultieren aus der Kooperation mit der Medienberatung des Kreises Gütersloh hinsichtlich der Digitalisierung der Schulen in Steinhagen. Insgesamt erscheint der Ausrüstungsprozess effizient zu funktionieren.

Der MEP der Gemeinde Steinhagen enthält als weiteres zentrales Thema den IT-Support. Dort wird die Aufgabenverteilung beim First- und Second-Level-Support genau beschrieben. Diese basiert auf der „Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen³²“. Diese aus dem Jahr 2008 stammende Vereinbarung wird durch den MEP konkretisiert aber auch problematisiert. Die Problemstellung basiert auf den Einschätzungen der Schulen, weil „seitens des Landes Nordrhein-Westfalens im Rahmen seiner Verantwortlichkeit für die Gewährleistung des First-Level-Supports den Schulen unzureichende personelle Ressourcen für diese Aufgabe zur Verfügung

³⁰ www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung

³¹ Softwarebasiertes Dateninformationssystem zur Anlagengüterverwaltung

³² <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung/Lern-IT/Supportregelung/>

gestellt werden³³. In der Konsequenz wird der First- und Second-Level-Support überwiegend von den IT-Beauftragten der Gemeinde Steinhagen übernommen. Wo möglich wird in enger Abstimmung mit den Schulen, jeweils abhängig vom Fortbildungsstand der Lehrkräfte, der First-Level-Support von der Schule mitgetragen. Der Second-Level-Support liegt dann vollständig bei der Gemeinde Steinhagen. Eine schriftliche, verbindliche Regelung zwischen Schulträger und Schulen hinsichtlich des wahrzunehmenden Aufgabenkataloges gibt es hier nicht. Das wirkt sich auf den Personalressourceneinsatz aufseiten des Schulträgers aus, da dieser für den First-Level-Support zusätzlich Personalressourcen bereitstellen muss. Nur so kann die Betriebsfunktionalität an den Schulen ausreichend sichergestellt werden. Wir gehen im Kapitel 4.3.2 des Berichtes noch genauer darauf ein.

Die Medienentwicklung für die Schulen ist ein komplexes Thema mit langfristigem Planungshorizont und bindet in der Umsetzung erhebliche Ressourcen des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten sehr wichtig, auch wenn die inneren und äußeren Schulangelegenheiten rechtlich getrennt voneinander zu betrachten sind. Zu diesem Zweck gibt es in der Gemeinde Steinhagen den „Runden Tisch“. Dieser resultiert aus dem Projekt „Schule und digitale Bildung“ im Kreis Gütersloh. Das Projekt hat die Zielsetzung, die im Kreis beteiligten Schulen und Schulträger in ihrem Digitalisierungsprozess zu unterstützen³⁴. Dazu hat das Projekt den Runden Tisch als Dialogformat ins Leben gerufen. An den Runden Tischen sollten die Schulleitungen der jeweiligen Schulen, der Schulträger mit seinen betroffenen Fachbereichen sowie weitere Akteure mit Moderations- und Beratungsfunktion aus dem Bildungsprojekt teilnehmen. In Steinhagen finden diese Treffen halbjährlich statt. Diese Arbeitsgruppe ist u.a. für die Fortschreibung und sachgerechte Umsetzung des Medienentwicklungsplans und dessen Evaluierung zuständig. Zum anderen findet in der Gemeinde Steinhagen ein wöchentlicher Austausch zwischen Schulträger und Schulleitungen in den Schulen statt. Darüber hinaus gibt es im Störfall zwischen der IT und den Schulen Kontaktmöglichkeiten in Form von Telefonaten oder Mails. Damit wird in der Gemeinde Steinhagen ein systematischer Informationsaustausch zwischen den Beteiligten, auch unter Einbindung weiterer Expertise wie beispielsweise des Gebäudemanagements, gewährleistet.

4.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Gemeinde Steinhagen erfüllt in hohem Maße die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung.

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

³³ GEBIT Münster; Medienentwicklungsplan für Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Steinhagen, Seite 49, 50

³⁴ Konzeptpapier Runde Tische; Ein Dialogformat zur Zusammenführung innerer und äußerer Schulangelegenheiten, Download 22.02.2024, Seite 1

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

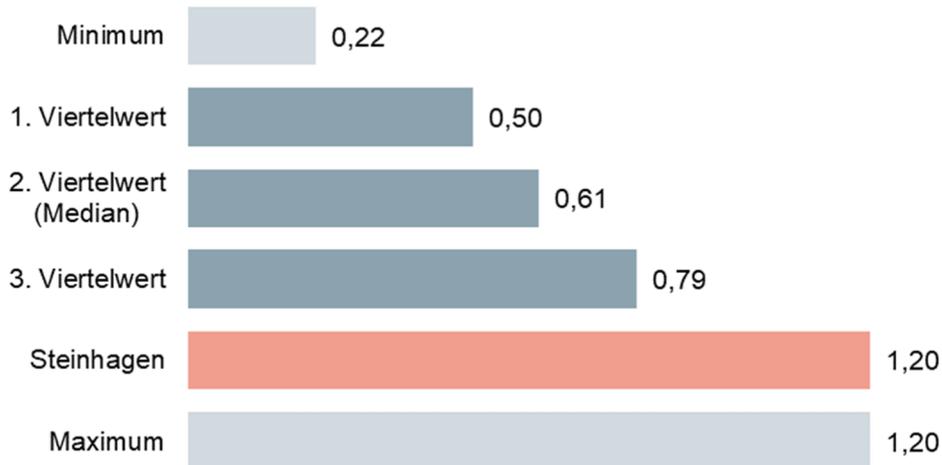
Die **Gemeinde Steinhagen** hat die aus dem MEP und den „technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten“ (TPEK)³⁵ resultierenden Ausstattungsplanungen bis 2023 konsequent umzusetzen. Dabei konnte die Gemeinde Steinhagen auf finanzielle Drittmittel in Höhe von rund 586.000 Euro aus dem Förderprogramm „DigitalPakt Schule“ sowie dessen Zusatzprogrammen zurückgreifen. Seitdem wird die IT-Ausstattung an den Schulen in noch effizienterer Weise durch den Schulträger an die pädagogischen Erfordernisse der Schulen angepasst. Die Politik wird jährlich und insbesondere bei größeren IT-Vorhaben an den Schulen, die auf Beschlüssen beruhen müssen, durch die Verwaltung informiert.

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Gemeinde Steinhagen den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte Bereich hinein. Die Gemeinde Steinhagen verfügt aktuell an den vier Grundschulen und den beiden weiterführenden Schulen über verschiedene Internetanschlüsse. Zwei der vier Grundschulen können dabei auf 40 bzw. 175 Mbit/s DSL und VDSL-Leitungen zugreifen. Die anderen beiden Grundschulen sowie die Realschule und das Gymnasium sind mit einer 1 Gbit/s Internetverbindung über das Glasfasernetz ausgestattet. Flächendeckend ist der Internetzugriff über LAN und WLAN an allen Schulen vorhanden. Die Gemeinde Steinhagen verfügt damit über ausreichende bis sehr leistungsfähige Breitbandanschlüsse und über eine moderne Netzwerkinfrastruktur in den Schulen. Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen in ein Verwaltungs- und ein Schulnetz getrennt wird. Bei der Gemeinde Steinhagen erfolgt die Trennung in den Schulen über separate Netzwerke. Damit besteht vom Grundsatz her eine sichere physische Trennung des Verwaltungs- und Schulnetzes über verschiedene Netzwerkkomponenten und Anmeldeprozeduren.

³⁵ Mit dem Förderantrag zum DigitalPakt Schule muss ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept (TPEK) vorgelegt werden.

In den Grundschulen der Gemeinde Steinhagen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2022/23 wie folgt dar³⁶:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit ihrem Wert erzielt die Gemeinde Steinhagen bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro Schülerin und Schüler zu Lehr- und Lernzwecken an den vier Grundschulen eingesetzt wird, die höchste Ausstattungsquote. Diese ist auch deshalb so hoch, weil für alle Lehrerinnen und Lehrer wie auch Schülerinnen und Schüler IT-Endgeräte für den Gebrauch zur Verfügung stehen. Die Ausstattungsquoten mit IT-Endgerät variieren an den Grundschulen nur leicht wie nachfolgende Tabelle zeigt:

³⁶ Die Auswertungen sind schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeäte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden).

Ausstattungsquoten IT-Endgeräte Grundschulen 2023

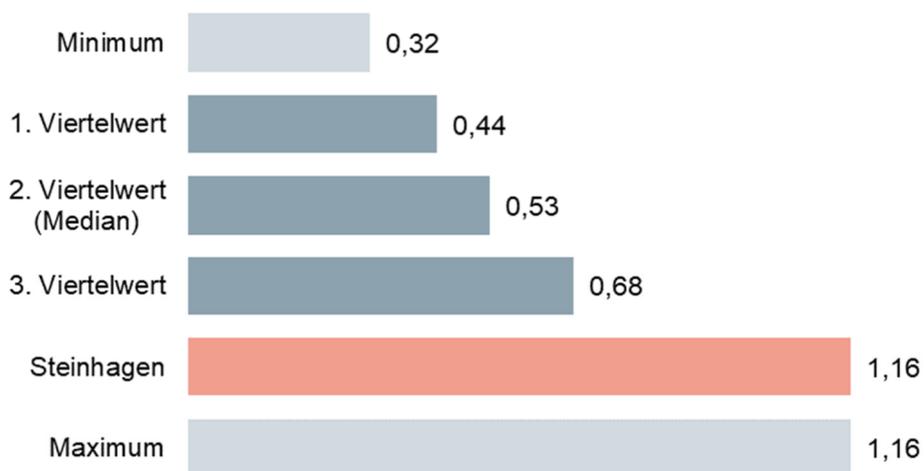
Grundschulen	Ausstattungsquote IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler (SuS) gerundet
Grundschule Amshausen	1,2
Grundschule Brockhagen	1,4
Grundschule Laukshof	1,1
Grundschule Steinhagen	1,1

Die Unterschiede begründen sich in den noch sukzessiv auslaufenden Bestand an 55 älteren Notebooks und „ThinClients³⁷“ an den Grundschulen Brockhagen und Amshausen.

Darüber hinaus stehen 1.022 moderne Tablets für die pädagogische Arbeit zur Verfügung. Die in den Medienkonzepten und TPEK gewünschte Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Gemeinde Steinhagen bereits vollständig realisiert werden.

An den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

³⁷ Computer, der ausschließlich mit Serverunterstützung nutzbar ist



Mit dem erzielten Kennzahlenwert stellt die Anzahl der IT-Endgeräte an den weiterführenden Schulen, die pro Schülerin und Schüler zu Lern- und Lehrzwecken eingesetzt wird, ebenfalls das Maximum Die Ausstattungsquoten an den beiden Schulen variieren nur geringfügig.

Ausstattungsquoten IT-Endgeräte weiterführende Schulen 2023

Weiterführende Schulen	Ausstattungsquote IT-Endgeräte je SuS gerundet
Realschule Steinhagen	1,2
Steinhagener Gymnasium	1,1

Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an den weiterführenden Schulen haben die Tablets. Dazu gibt es noch zahlreiche „Thin Clients“ in Computerräumen und Laptops. Die Vorgaben des MEP, der pädagogischen Medienkonzepte und der TPEK hinsichtlich der IT-Endgeräteausstattung an den weiterführenden Schulen konnte die Gemeinde Steinhagen als Schulträger bis zum Prüfungszeitpunkt bereits vollständig umsetzen.

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume in den Grundschulen mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationstechniken je Unterrichtsraum in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Steinhagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,81	0,00	0,01	0,47	0,98	1,22	26
Beamer	0,09	0,00	0,07	0,13	0,83	1,13	26
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	1,05	26
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,20	0,58	1,14	26

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume der Grundschulen in Steinhagen mit Präsentationsgeräten zeigt sich im interkommunalen Vergleich eine hohe Ausprägung bei den interaktiven Tafeln. Vereinzelt kommen auch Beamer zum Einsatz. Tablets dienen als Dokumentenkameras und Visualizer. Die Ausstattung der Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ist insgesamt fast flächendeckend und damit konzeptionell laut den pädagogischen Medienkonzepten und dem MEP bereits umgesetzt.

Bei den Präsentationsgeräten in den Klassen sieht es an den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

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

Geräteart	Steinhagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,79	0,00	0,00	0,11	0,45	1,03	23
Beamer	0,39	0,00	0,33	0,59	0,75	1,04	23
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,20	0,72	23
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,03	0,36	0,52	1,32	23

Die Ausstattung der weiterführenden Schulen mit Präsentationsgeräten zeigt ebenfalls einen klaren Schwerpunkt bei den interaktiven Tafeln. Teilweise sind aber auch Beamer im Einsatz. Die Digitalisierung von Unterrichtsmaterialien erfolgt mithilfe der Tablets. Im interkommunalen Vergleich zeigt die Ausstattungsquote bei den überwiegend eingesetzten Präsentationsgeräten einen hohen Wert. Kumuliert ist die vorgefundene Präsentationstechnik insgesamt flächendeckend im Einsatz. Insoweit wurden die Planungen aus dem MEP sowie den pädagogischen Medienkonzepten durch die Gemeinde Steinhagen bereits umfassend realisiert.

Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich überwiegend eingesetzten IT-Endgeräte an den vier Grundschulen und den beiden weiterführenden Schulen der Gemeinde Steinhagen liegt bei zwei Jahren. Gewöhnlich beträgt der Abschreibungs- und Nutzungszeitraum für die Hardware fünf Jahre. Ältere IT-Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es an den Schulen in der Gemeinde Steinhagen kleinerem Umfang. Perspektivisch wird der Austausch von nicht mehr nutzbaren IT-Endgeräten schwerpunktmäßig Bestandteil der anstehenden Medienentwicklungsplanung sein.

Die Gemeinde Steinhagen beziffert die Stellenanteile für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT mit 3,0 Vollzeit-Stellen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt ohne Einbindung von Dritten durch drei Beschäftigte des Sachgebietes „IT Beauftragter Schulen“, welches dem „Amt 40 - Amt für Schulen, Jugend, Sport und Kultur“ zugeordnet ist. Einen ersten Hinweis über die Angemessenheit des Personalressourceneinsatzes ermittelt die gpaNRW über die Kennzahl „Betreuungsquote Endgeräte je IT-Vollzeit-Stelle“. Demnach betreut rechnerisch eine Schul-IT-Vollzeit-Stelle in Steinhagen 867 IT-Endgeräte. Das entspricht aktuell genau dem Median der Vergleichskommunen. Diese erste Einordnung lässt den Schluss zu, dass der Personaleinsatz für die Schul-IT in Steinhagen gegenwärtig nicht zu knapp kalkuliert ist. Laut Fachamt reicht die Personalausstattung für die Sicherstellung des Regelbetriebes bei der Schul-IT vollumfänglich aus. Qualifizierte Aussagen können nur auf Basis einer Personalbemessung getroffen werden, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht durchgeführt hat. Angesichts des aufgezeigten interkommunalen Vergleiches sieht die gpaNRW diese Notwendigkeit für die Gemeinde Steinhagen gegenwärtig nicht.

4.3.3 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 BSI³⁸-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Steinhagen bestehen deutliche Defizite in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.

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

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

In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



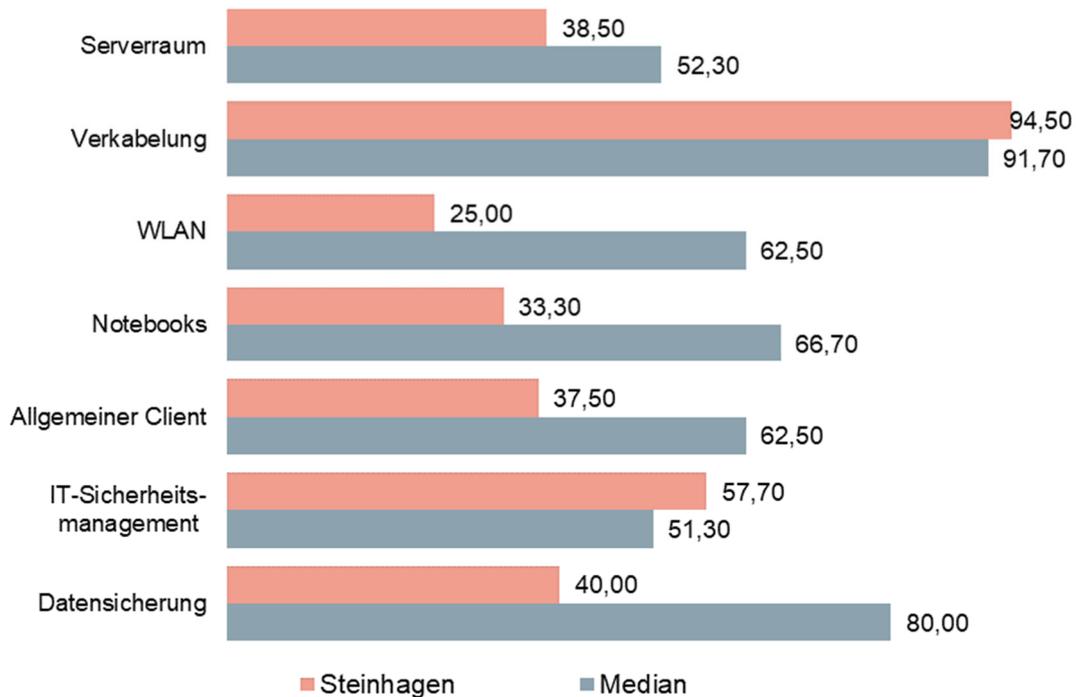
Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte

³⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60,8 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Steinhagen positioniert sich mit 47,6 Prozent nur wenig über dem Minimum.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Das schwache Gesamtergebnis ist auch weitestgehend repräsentativ für die beiden Schulformen in Steinhagen. Die Gemeinde Steinhagen unterschreitet mit dem Gesamterfüllungsgrad den Zielwert von 100 Prozent deutlich. Erhebliches Optimierungspotenzial gibt es bei fast allen geprüften Sicherheitsaspekten in technischen und organisatorischen Bereichen sowie in konzeptioneller Hinsicht.

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

➔ **Empfehlung**

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

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Steinhagen bestehen deutliche Defizite in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	127	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	128

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Gemeinde Steinhagen hat im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2022 insgesamt 19 Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten bearbeitet. Davon hat die Gemeinde elf Bestattungen vollständig veranlasst.

Die Gemeinde Steinhagen hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Zudem berücksichtigt Steinhagen bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge. Auch die Willensbekundung des Verstorbenen bei der Bestattungsart setzt die Gemeinde Steinhagen um.

Den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung und die Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Gemeinde Steinhagen nicht schriftlich fixiert. Die gpaNRW empfiehlt, die Fallbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen schriftlich festzulegen und eine Checkliste zu erstellen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient dem Wissenserhalt. Die Beschäftigten nehmen an Fortbildungsseminaren zum Bestattungsrecht teil.

Die Gemeinde Steinhagen setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Im interkommunalen Vergleich 2022 weist Steinhagen keinen Fehlbetrag aus, da die Aufwendungen vollständig durch Erträge gedeckt sind. Seit dem Jahr 2020 erhebt die Gemeinde eine Verwaltungsgebühr.

5.2 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 tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Gemeinde Steinhagen 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:

Bei der **Gemeinde Steinhagen** sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Gemeinde befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen und sieben Wohngemeinschaften mit Pflegeangeboten. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es indes nicht. In der Gemeinde ist eine mobile Sterbebegleitung tätig.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Steinhagen 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	6	5	5	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	3	2	1	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	3	4	1

Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde Steinhagen mehr als die Hälfte der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle durchgeführt. In diesen Fällen konnten keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden. Die Verwaltung der Gemeinde Steinhagen stellt eine steigende

Zahl an Bestattungsfällen fest. Bedingt durch das auch bundesweit diskutierte Thema der Vereinsamung der Bevölkerung erwartet die Gemeinde eine zunehmende Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Im Jahr 2023 sind der Gemeinde sechs ordnungsbehördliche Fälle gemeldet worden. Davon hat die Gemeinde fünf ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Im Januar 2024 hat die Verwaltung bereits zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle bearbeitet.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Steinhagen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,45	1,46	1,95	0,49

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Steinhagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,49	0,00	0,97	1,51	2,77	8,29	24

Im Jahr 2022 hat die Gemeinde Steinhagen einwohnerbezogen weniger Bestattungsfälle durchgeführt als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dagegen liegt im Jahr 2021 die Kennzahl „Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner“ in Steinhagen über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den nachfolgenden Themen Rechtmäßigkeit und Verfahrensstandards in der Gemeinde Steinhagen geführt.

5.4 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.

5.4.1 Bestattungsrechtliche Pflichten

- Der Gemeinde Steinhagen hält die ordnungsbehördlichen Fristen ein.

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

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

Die **Gemeinde Steinhagen** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 BestG NRW ein, wonach die / der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen ist. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Gemeinde. Zudem setzt die Gemeinde Steinhagen die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW um.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Steinhagen hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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

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

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

Der Paragraph 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) regelt die Rangfolge, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind:

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

Die **Gemeinde Steinhagen** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge. Dazu führt die Gemeinde Abfragen beim Geburts- bzw. Eheschließungsstandesamt des Verstorbenen durch. Zudem befragt die Gemeinde Dritte. Dies sind beispielsweise Verwandte, Nachbarn, gesetzliche Betreuer und Pflegepersonal. Bei Bedarf nimmt die Gemeinde Einsicht in das Melderegister. Auch das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen nutzt Steinhagen für die Recherche. Sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat, nutzt die Gemeinde den Kontakt mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, um Angehörige zu ermitteln. Im Internet (soziale Medien etc.) recherchiert die Gemeinde ebenfalls.

Eine Kommune sollte die durchgeführten Ermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die **Gemeinde Steinhagen** in einem Vermerk. Wenn die Gemeinde die zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch vor der Beisetzung ermittelt, fordert sie diese auf, die Bestattung zu veranlassen.

Die Gemeinde Steinhagen kann bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen für die Ermittlung von Angehörigen zusätzlich die folgenden Möglichkeiten nutzen:

Wohnungsbegehungen zur Ermittlung von Angehörigen führt die Gemeinde Steinhagen einzelfallbezogen durch. Im Betrachtungszeitraum ist dies nach Auskunft der Verwaltung nur einmal erfolgt. Hierbei hat die Gemeinde nach eigener Auskunft das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und die Begehung dokumentiert.

5.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Steinhagen berücksichtigt die Willensbildung des Verstorbenen gemäß des § 12 BestG NRW.

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

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richtet sich die Art und der Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen der Verstorbenen. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen berücksichtigt die **Gemeinde Steinhagen** unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit eine Willensbekundung der Verstorbenen. Liegt keine Willenserklärung der Verstorbenen vor, veranlasst die Gemeinde in der Regel eine Urnenbestattung auf einem anonymen Grabfeld.

5.4.4 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.

- In den Jahren 2019 bis 2021 musste die Gemeinde Steinhagen elf ordnungsbehördliche Bestattungen durchführen, da keine Angehörigen ermittelt wurden.

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.

Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungspflichtigen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang).

Die **Gemeinde Steinhagen** führt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Regel eine Urnenbestattung durch. Je nach Stand der Ermittlungen veranlasst die Gemeinde bei dieser Bestattungsart zunächst nur die Einäscherung. Möglichst vor der Einäscherung nimmt die Gemeinde schriftlich oder telefonisch Kontakt mit den bestattungsverpflichteten Angehörigen auf

und dokumentiert das Ergebnis. Nach Beauftragung und Abrechnung der Dienstleistungen erstellt die Gemeinde eine schriftliche Anhörung zwecks Ausschluss unbilliger Härte. Im Anschluss hieran ergeht der Kostenbescheid an die bestattungspflichtigen Angehörigen.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Die Gemeinde Steinhagen setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Zudem erhebt die Gemeinde eine Verwaltungsgebühr.

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

Die Kommune kann sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Erstattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Waschen, Einkleiden und Einsargen,
- Leichenwagen,
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und
- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Dagegen sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro. Zusätzlich zu den Bestattungskosten erhebt die **Gemeinde Steinhagen** seit dem Jahr 2020 einzelfallbezogen eine Verwaltungsgebühr.

Eine Erstattung der Kosten für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen (veranlasste Ersatzvornahme) durch bestattungspflichtigen Angehörigen hat die Gemeinde Steinhagen im Betrachtungszeitraum durchgesetzt. Die Gemeinde Steinhagen ermittelt im Bedarfsfall neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

5.5 Verfahrensstandards

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Steinhagen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich fixiert.

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 Ordnungsbehörde einer Kommune sollte folgende Standards/Prozesse schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, ggfls. Wertsachen
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips und
- eine vollständige Dokumentation.

Die Verfahrensstandards sollten in digitaler Form für die zuständigen Mitarbeiter zugänglich sein, um ggfls. mit Suchbegriffen zu arbeiten. Auch notwendige Formulare und Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollte die Kommune erarbeiten.

Die **Gemeinde Steinhagen** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang nicht schriftlich fixiert. Eine Arbeitshilfe in Form einer Checkliste für den jeweiligen Bestattungsfall, hat die Gemeinde ebenfalls nicht erstellt. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Gerade in kleineren Kommunen mit geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein,

um Sachverhalte gleich zu behandeln. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. Nach Auskunft der Gemeinde nimmt die Sachbearbeitung hieran teil. Letztmalig im November 2022.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Steinhagen sollte die Fallbearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Zudem sollte die Gemeinde eine Checkliste erarbeiten. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient dem Wissenserhalt.

5.6 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 Gemeinde Steinhagen weist im Betrachtungszeitraum vergleichsweise geringe Fehlbeiträge aus.

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.

Bislang hat die **Gemeinde Steinhagen** die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen aufgrund der geringen Fallzahlen nicht ausgeschrieben. Auch Rahmenverträge hat die Gemeinde nicht geschlossen. Gleichwohl sollte Steinhagen Vergleichsangebote für eine ordnungsbehördliche Bestattung einholen.

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Steinhagen in Euro 2019 bis 2022

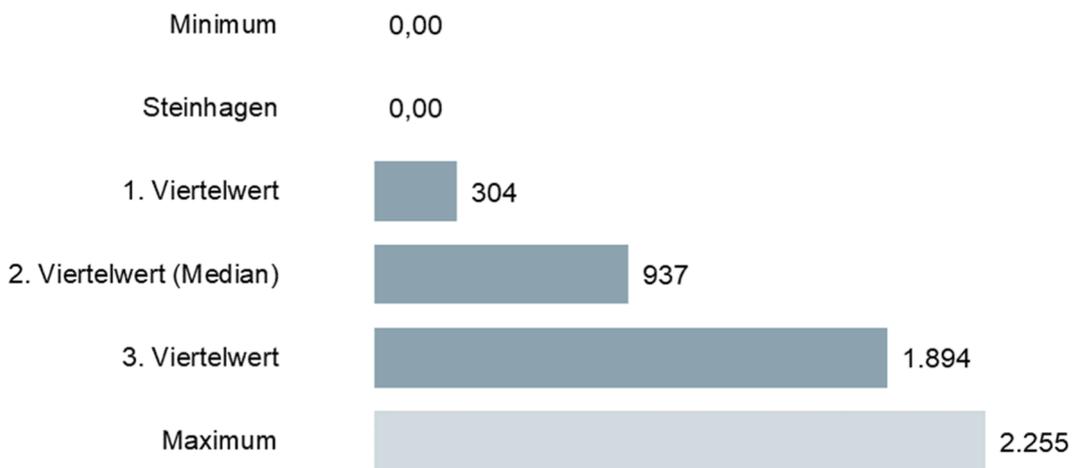
Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.018	529	474	0,00

Im Betrachtungsraum weist die Gemeinde Steinhagen bis auf das Jahr 2022 in allen Jahren einen Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen aus. In den Jahren 2019

und 2020 hat die Gemeinde neben der Kostenerstattung auch Erträge aus dem Vermögen der Verstorbenen erhalten. Diese haben den Fehlbetrag positiv beeinflusst. Im Jahr 2022 hatte die Gemeinde Aufwendungen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung in Höhe von 2.259 Euro. Diese konnte die Gemeinde aus dem Vermögen des Verstorbenen ausgleichen.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2022 ist für die Gemeinde Steinhagen zur Information, da die Gemeinde keinen Fehlbetrag ausweist.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



5.6.2 Aufwendungen

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Steinhagen in Euro 2019 bis 2022

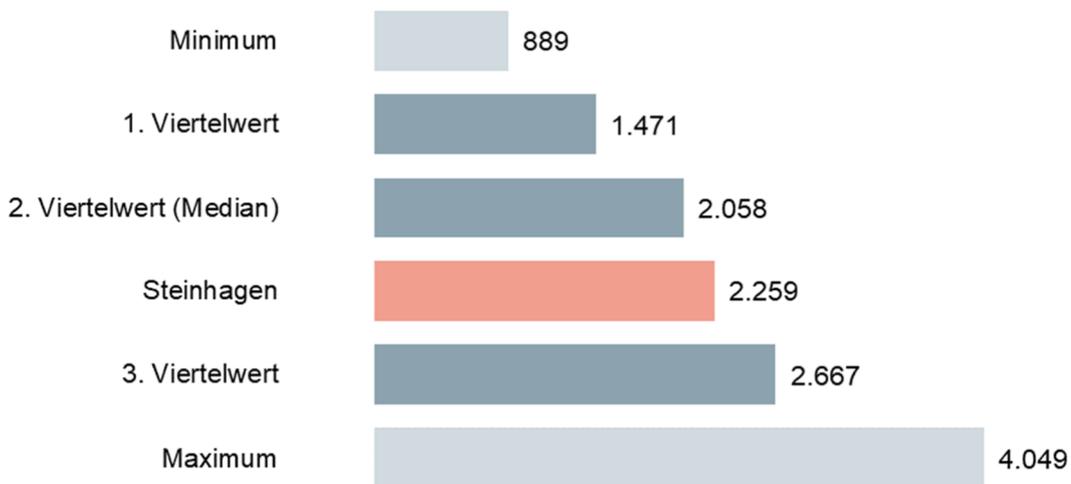
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.639	5.308	7.971	2.259

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.546	1.769	1.993	2.259

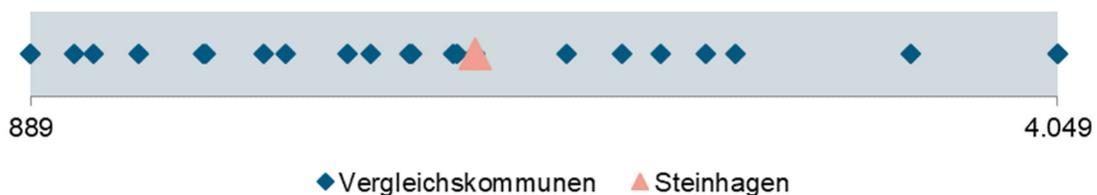
Die Gemeinde Steinhagen hat weist im Betrachtungszeitraum steigende Aufwendungen je Fall für ordnungsbehördliche durchgeführte Bestattungen aus.

Der folgende interkommunale Vergleich 2022 zeigt, wie sich die Gemeinde Steinhagen einordnet.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördlicher Bestattungen sind in Steinhagen in den Jahren 2021 und 2022 überdurchschnittlich. Dagegen sind die Aufwendungen in den beiden Vorjahren durchschnittlich beziehungsweise unterdurchschnittlich.

Die Höhe der Aufwendungen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dabei beeinflusst die Bestattungsart die Höhe der Fallaufwendungen maßgeblich. Feuerbestattungen sind im Regelfall kostengünstiger als Erdbestattungen.

Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW aus dieser Prüfungsrunde der kleinen kreisangehörigen Kommunen, gelingt es Kommunen vor allem dann ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchzuführen, wenn sie ordnungsbehördliche Bestattungen hauptsächlich

als Feuerbestattungen veranlasst und die Urnenbeisetzung anonym erfolgt. Die Urnenbeisetzungen finden in diesen Fällen teilweise auch auf weiter entfernten Friedhöfen statt. Auch die Gemeinde Steinhagen veranlasst in der Regel Urnenbestattungen auf einem anonymen Grabfeld.

Weiteren Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die die gpaNRW nachfolgend betrachtet.

5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

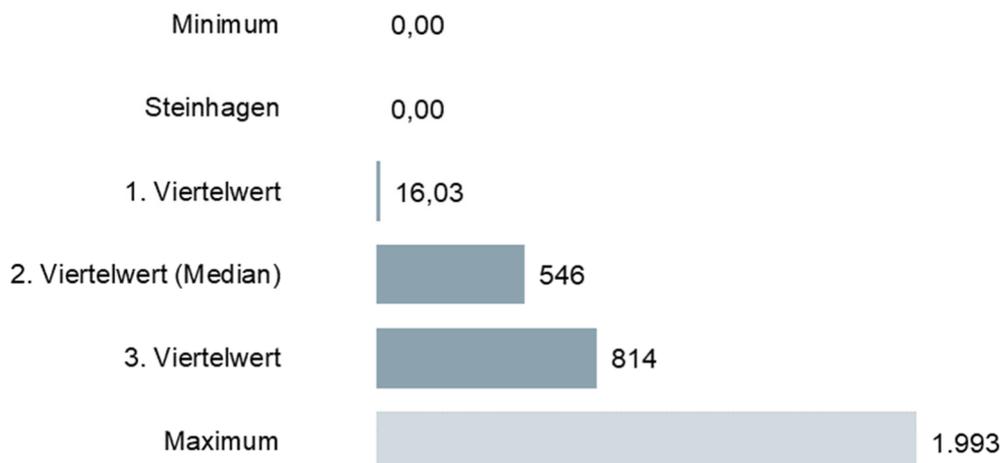
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Steinhagen 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.584	1.865	4.993	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	528	622	1.248	0,00

Nach Auskunft der Verwaltung hat die Gemeinde im Jahr 2020 aufgrund einer Härtefallregelung auf eine Kostenerstattung in Höhe von ca. 1.590 Euro verzichtet. Im Jahr 2022 weist die Gemeinde Steinhagen keine Kostenerstattung aus, da keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt wurden. Der folgende interkommunale Vergleich dient der Gemeinde Steinhagen daher zur Information.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Kommune entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. Erträge durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen oder durch die Auflösung von Spar- oder Taschengeldguthaben berücksichtigt die gpaNRW bei dieser Kennzahl nicht.

So haben wir in der Gemeinde Steinhagen die Erträge aus dem Vermögen der Verstorbenen der Jahre 2020 bis 2022 nicht berücksichtigt (siehe Kapitel: „Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung“). In diesem Zeitraum hat die Gemeinde ca. 5.200 Euro Erträge aus dem Vermögen der Verstorbenen erhalten.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die Gemeinde Steinhagen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich fixiert.	137	E1	Die Gemeinde Steinhagen sollte die Fallbearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Zudem sollte die Gemeinde eine Checkliste erarbeiten. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient dem Wissenserhalt.	138

→ 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