

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bad Driburg
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Driburg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Bad Driburg	7
0.2.1 Strukturen	7
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
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Driburg	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Driburg	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Vergabewesen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Organisation des Vergabewesens	78
2.3.1	Organisatorische Regelungen	79
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	81
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	82
2.5	Sponsoring	85
2.6	Nachtragswesen	87
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	90
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	Informationstechnik an Schulen	97
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	IT an Schulen	98
3.3.1	IT-Steuerung	98
3.3.2	Stand der Digitalisierung	103
3.3.3	IT-Sicherheit	107
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	110
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	111
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	112
4.3	Örtliche Strukturen	112
4.4	Rechtmäßigkeit	114
4.4.1	Bestattungsrechtliche Pflichten	115
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	115
4.4.3	Art der Bestattung	116
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	116
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	117
4.5	Verfahrensstandards	118
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	119
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	119
4.6.2	Aufwendungen	120
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	122

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	124
5.	Friedhofswesen	125
5.1	Managementübersicht	125
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	126
5.3	Örtliche Strukturen	126
5.4	Friedhofsmanagement	128
5.4.1	Organisation	128
5.4.2	Steuerung	128
5.4.3	Digitalisierung	129
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	130
5.5	Gebühren	131
5.5.1	Kostendeckung	132
5.5.2	Grabnutzung	133
5.5.3	Trauerhallen	134
5.6	Friedhofsflächen	136
5.6.1	Einflussfaktoren	136
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	138
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	141
5.7	Grün- und Wegeflächen	142
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	142
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	143
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
	Kontakt	147

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Driburg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Driburg 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.

Bei der Stadt Bad Driburg besteht Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern und Konsolidierungsmaßnahmen vorzubereiten. Die Jahresergebnisse der Stadt Bad Driburg schwanken im Zeitverlauf, die Jahresergebnisse 2020 und 2021 waren negativ. Da die Jahresdefizite die positiven Jahreserträge summarisch übersteigen, hat sich das **Eigenkapital** im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung weiter verringert. Interkommunal ist die Eigenkapitalquote unterdurchschnittlich und die Stadt plant mit einem weiteren Eigenkapitalverzehr. Obwohl das Jahresergebnis 2023 voraussichtlich deutlich besser als geplant ausfällt, bleibt es ebenfalls defizitär. Die **Planungen** der Haushaltsjahre 2024 bis 2027 weisen ebenfalls Jahresfehlbeträge aus. Die Ausgleichsrücklage wird voraussichtlich 2024 aufgebraucht.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Bad Driburg sind im Jahr 2022 höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Bei anstehenden und zukünftigen Investitionen wird die Stadt Bad Driburg aufgrund der fehlenden eigenen Finanzierungskraft voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit steigen.

Die Stadt Bad Driburg **überträgt regelmäßig investive Haushaltsmittel**. Gleichzeitig gelingt es der Stadt im Betrachtungszeitraum nicht, das jährliche Investitionsvolumen voll auszuschöpfen. So nimmt die Stadt Bad Driburg ihre investiven Haushaltsansätze durchschnittlich lediglich zu rund 30 Prozent in Anspruch. Wir empfehlen die Haushaltstransparenz zu erhöhen, indem sich die Haushaltsplanungen noch stärker am realisierbaren Bedarf orientieren.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Bad Driburg dezentral aufgestellt. Hier fehlen aus Sicht der gpaNRW noch verbindliche schriftliche Handlungsrahmen. Auch könnte eine zentrale Übersicht aller Förderprojekte geschaffen sowie das Fördercontrolling ausgebaut werden.

In den Bereichen **Kredit- und Anlagemanagement** kann die Stadt Bad Driburg die gelebten Strukturen und Prozesse in verbindliche schriftliche Handlungsrahmen überführen. Für das Kreditmanagement plant die Verwaltung bereits zeitnah eine Dienstanweisung in Kraft treten zu lassen.

Die Stadt Bad Driburg ist im Bereich **Vergabewesen** verfügt über eine zentrale Submissionsstelle. Im Hinblick auf gesetzliche Änderungen und aktuelle örtliche Begebenheiten sollte die Stadt Bad Driburg die geplante Aktualisierung ihrer Dienstanweisung zeitnah umsetzen. In der Prüfung zeigen die Ergebnisse von drei Maßnahmenbetrachtungen, dass die praktische Umsetzung insbesondere zur Dokumentation verbessert werden sollte. Die Verwaltung hat bereits während der Prüfphase die Hinweise und Empfehlungen aufgegriffen und mit Verbesserungsmaßnahmen und Schulungen begonnen.

Die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten sind bei der Stadt Bad Driburg vergleichsweise gering. Dennoch sollte die Kommune Abweichungen systematisch auswerten. Zudem sollte die Kommune die Voraussetzungen für eine verbindliche Vergabeüberprüfung schaffen.

Zur **Korruptionsprävention** bestehen in Bad Driburg verbindliche Regelungen. Eine Gefährdungsbeurteilung zur Festlegung von korruptionsgefährdeten Stellen steht noch aus. Diese sollte die Stadt wie zugesichert durchführen, um so die gesetzlichen Anforderungen des Korruptionsschutzgesetzes zu erfüllen. Zudem empfehlen wir eine verbindliche Regelung zum Umgang mit **Sponsoringleistungen**.

Die Betrachtung der **Informationstechnik an Schulen** zeigt, dass die IT-Ausstattung der Bad Driburger Schulen sich quantitativ und qualitativ auf einem sehr guten Niveau befindet. Bei den IT-Steuerungsprozessen sieht die gpaNRW allerdings noch Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt Bad Driburg auf der Grundlage der Medienkonzepte der Schulen einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen. Dieser sollte regelmäßig fortgeschrieben werden und konkrete Projektplanungen und Meilensteine beinhalten. Beim Ausstattungsprozess sollte die Verwaltung die gelebten Strukturen noch verschriftlichen und hierdurch das Wissen sichern und den Prozess standardisieren.

In Bezug auf die **IT-Sicherheit** ist die Stadt Bad Driburg bereits besser aufgestellt als die meisten Vergleichskommunen. Noch vorhandene Optimierungsmöglichkeiten bei konzeptionellen Aspekten können durch die geplante Einführung eines Information Security-Management-Systems (ISMS) Erstellung umgesetzt werden.

Ordnungsbehördliche Bestattungen fallen in Bad Driburg vergleichsweise häufig an. Die örtliche Ordnungsbehörde hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW im Prüfzeitraum ein. Durch geringe fallbezogene Aufwendungen und die konsequente Kosteneinforderung und Vermögeneinsätze sind die Fehlbeträge in Bad Driburg im Prüfzeitraum gering bzw. die Verwaltung erzielt in einigen Jahren eine Kostendeckung. Die Abläufe erfolgen routiniert und strukturiert, da erfahrenes Personal die Fälle bearbeitet. Sofern Ersatzvornahmen notwendig sind, sollte die Stadt Bad Driburg im ersten Schritt nur die für die Gefahrenabwehr notwendige Einäscherung beauftragen.

Bad Driburg verfügt über zehn kommunale **Friedhöfe** mit eigenen Trauerhallen. Zudem gibt es einen konfessionellen Friedhof und einen RuheForst mit kommunaler Beteiligung, dieser ist

aber nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Anteil der kommunalen Bestattungen liegt bei rund 55 Prozent und ist damit im Vergleich zu anderen Kommunen gering.

Der Wandel der Bestattungskultur in Bad Driburg ist erkennbar. Die Urnenbestattungen überwiegen und es sind bereits heute hohe Überkapazitäten mit Flächenüberhängen erkennbar. Die Stadt Bad Driburg reagiert auf die veränderte Nachfrage und bietet vermehrt Urnenfelder, gepflegte Grabarten wie die Wiesengräber an. Auch sind neue Angebote wie Stelen geplant. Bei der Belegung achtet die Verwaltung darauf, neue Grabstellen zentral zu belegen. So kann sie größere nichtgenutzte Grabflächen freiziehen und wirtschaftlicher unterhalten. Die bestehenden und weiter zu erwartenden Flächenüberhänge sowie die gewachsene örtliche Struktur mit großen Friedhofsflächen sollte in einem Friedhofskonzept aufgegriffen und mit einer konkreten Maßnahmenplanung gestaltet werden.

Die Friedhöfe weisen in allen Jahren einen nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad auf. Der Kostendeckungsgrad in 2021 ist mit rund 64 Prozent interkommunal verglichen auch gering und belastet somit den kommunalen Haushalt. Die Stadt Bad Driburg sollte eine regelmäßige Gebührenkalkulation und Nachkalkulation vornehmen. Auch die Trauerhallen haben keine Kostendeckung, diese liegt bei rund 78 Prozent und ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Die Stadt Bad Driburg sollte hier gegensteuern, da die Anzahl der Trauerhallen einen hohen Kostenanteil verursachen und bei geringen oder rückläufigen Nutzungszahlen nicht entsprechend mit Gebühren gegenfinanziert werden. Dies gilt umso mehr, wenn Instandhaltungsmaßnahmen anstehen, so dass in diesem Zuge auch über Reduzierungen oder über eine Umnutzung der Gebäude diskutiert werden sollte.

Die Grün- und Wegeflächenunterhaltung sollte die Stadt weiter steuern und differenzieren. Die Unterhaltungskosten je qm sind vergleichsweise sehr gering, so dass auf die Auskömmlichkeit geachtet werden muss. Andererseits sind die zu pflegenden Grün- und Wegeflächen sehr groß, so dass diese auch einen wesentlichen Kostenanteil ausmachen und damit den Kostendeckungsgrad stark beeinflussen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Bad Driburg

0.2.1 Strukturen

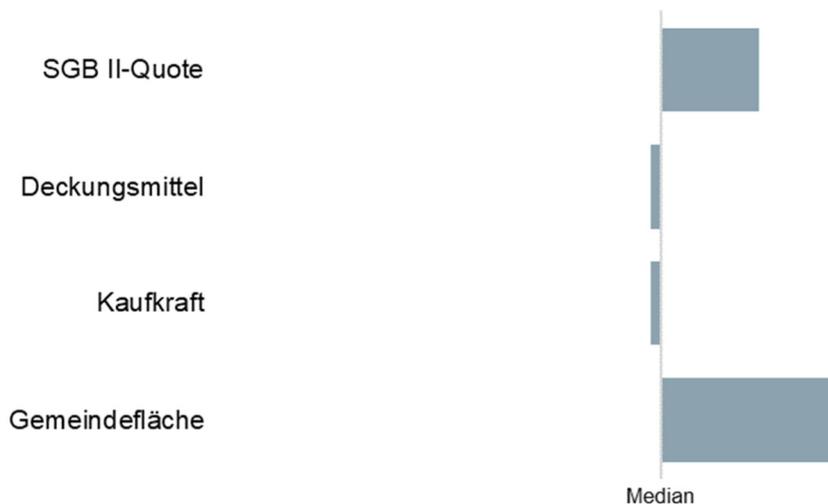
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bad Driburg. 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 Bad Driburg 2023



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

Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2018 nicht wesentlich verändert.

Die erhöhte SGB II-Quote zeigt, dass in Bad Driburg viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies schlägt sich grundsätzlich belastend in der Kaufkraft nieder. Dennoch erreicht Bad Driburg ein fast durchschnittliches Einkommensniveau. Dies weist auf größere Unterschiede in Einkommensstruktur innerhalb der Bevölkerung hin.

Die allgemeinen Deckungsmittel sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Sie liegen in Bad Driburg mit 1.510 Euro je Einwohner im Bereich des Medians von 1.544 Euro. Die Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen.

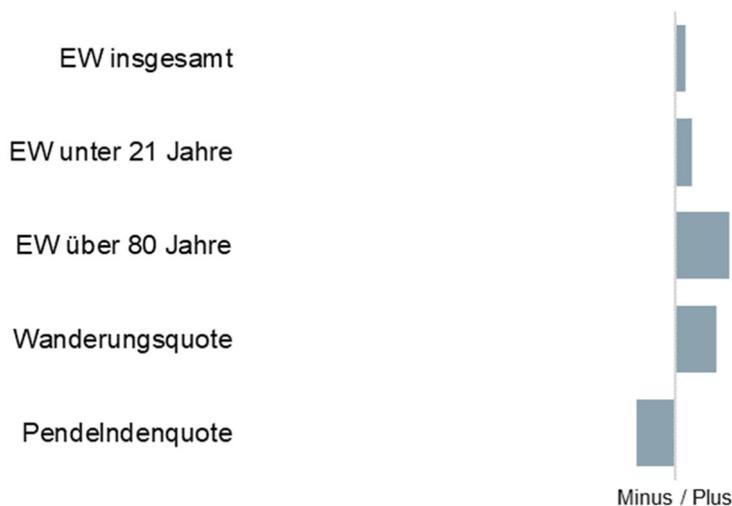
Bad Driburg hat mit 115 qkm eine vergleichsweise große Gemeindefläche, wobei der Median bei 82,41 qkm liegt. Die Gemeindefläche ist von großen Waldflächen geprägt.

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

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Bad Driburg 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

Die Bevölkerungszahl der Stadt Bad Driburg ist seit der letzten überörtlichen Prüfung weiter angestiegen. Die positive Wanderungsquote zeigt, dass die Stadt dabei auch von Zuzügen profitiert.

Es zeigen sich bei der demografischen Entwicklung in den letzten fünf Jahren Verschiebungen in der Altersstruktur, wobei diese weniger stark ausfallen als in anderen Kommunen. Der Anteil der unter 21-Jährigen ist noch stabil, während der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren deutlich anwächst. Die demografische Entwicklung führt somit auch in Bad Driburg zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung.

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

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets 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. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

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 Bad Driburg hat die gpaNRW im Zeitraum von Juni 2023 bis Juni 2024 durchgeführt.

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stephanie Höpker
Finanzen	Joel Kießling
Vergabewesen	Anna Bieche

Informationstechnik an Schulen Okka Lüke

Ordnungsbehördliche Bestattungen Sabine Ewald

Friedhofswesen Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 06. August 2024 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 06. September 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Höpker

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bad Driburg kann Aufwandssteigerungen seit 2018 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspostitionen ausgleichen. Diese Haushaltspostitionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Bad Driburg Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	E1	Die Stadt Bad Driburg sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.
F2	Die Stadt Bad Driburg hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse überwiegend ein. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW kann sie dagegen nicht einhalten. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Bad Driburg verfügen dennoch über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Quartalsberichte.	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Bad Driburg die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltsatzung und zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten.
F3	Die Stadt Bad Driburg überträgt investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen ist im Verhältnis zum originären Haushaltsansatz verhältnismäßig hoch. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2018 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Die Stadt Bad Driburg sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F4	Die Stadt Bad Driburg akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt. Ein zentraler Überblick über die Fördermaßnahmen besteht nicht.	E4	Die Stadt Bad Driburg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter, schriftlicher Bestandteil in jeder Planung werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Bad Driburg nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt.	E5.1	Die Stadt Bad Driburg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E5.2	Die Stadt Bad Driburg sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.
F6	Die Stadt Bad Driburg hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert. Gleichwohl plant die Stadt Bad Driburg hierfür zeitnah eine Dienstanweisung in Kraft treten zu lassen.	E6	Die Stadt Bad Driburg sollte die geplante Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten in Kraft treten lassen und die betreffenden Mitarbeiter unterweisen.
F7	Die Stadt Bad Driburg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Stadt Bad Driburg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Bad Driburg hat zur Unterstützung der Bedarfsstellen und der rechtmäßigen Durchführung ihrer Ausschreibungen eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet, welche die Bedarfsstellen auch in beratender Form unterstützt.	E1.1	Die Stadt Bad Driburg sollte Änderungen der Vergabeordnung/-dienstanweisung zeitnah in Kraft treten lassen. Nur durch zügige Umsetzung der Änderungen ist sie rechtssicher aufgestellt.
		E1.2	Um einen Wettbewerb zu erreichen sollte die Submissionsstelle der Stadt Bad Driburg die Liste der zu berücksichtigenden Unternehmen erweitern. Als positiver Nebeneffekt wird dadurch die Korruptionsprävention gestärkt.
		E1.3	Die Stadt Bad Driburg sollte prüfen, ob die vorteilhafte Unterstützung durch eine Vergabemanagementsoftware die finanziellen Nachteile einer solchen rechtfertigt.
		E1.4	Die Stadt Bad Driburg sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Eine verbindliche, begleitende Rechnungsprüfung der Vergabeverfahren findet bei der Stadt Bad Driburg nicht statt.	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte die Voraussetzungen für eine verbindliche und begleitende Rechnungsprüfung, zumindest für Ausschreibungen mit Fördermittelbezug prüfen.
F3	Die Stadt Bad Driburg hat entgegen § 10 KorruptionsbG NRW die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht festgestellt. Einen Meldeweg für Hinweisgebende ist eröffnet worden.	E3.1	Durch Benennung einer zuständigen Person, könnte ein niederschwelliges Angebot geschaffen werden. Diese Person könnte betroffene Mitarbeitende unterstützen, die Situation vor offizieller Meldung eines Korruptionsfalles, korrekt einzuschätzen. Zudem hilft eine Zuständigkeitsregelung die Dienstanweisung aktuell zu halten.
		E3.2	Durch die kurzfristige Umsetzung einer Schwachstellenanalyse kann die Stadt Bad Driburg ihre gesetzliche Verpflichtung erfüllen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen. Auf Basis dessen, können Maßnahmen zielgerichtet geplant werden.
F4	Die Stadt Bad Driburg hat in keiner Dienstanweisung Rahmenbedingungen für Sponsoring geschaffen.	E4	Die Stadt Bad Driburg sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln und Mindestkriterien für die Vertragsgestaltung festlegen.
F5	Die Stadt Bad Driburg hat das Nachtragswesen in der Vergabeordnung/-dienst-anweisung geregelt. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge findet nicht statt.	E5	Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Nachträge zentral betrachten um dadurch Lücken in den Ausschreibungsunterlagen zu lokalisieren und zukünftige Nachträge zu minimieren. Die Prüfung der Nachträge durch eine sachkundige Person schützt die Verwaltung vor rechtswidrigen Nachträgen und den damit verbunden finanziellen Nachteilen.
F6	Die Vergabedienstanweisung wird durch die Bedarfsstellen nur zum Teil angewendet. Veröffentlichungs-, Dokumentations- und Informationspflichten werden nur zum Teil umgesetzt. Registerabfragen sind nur teilweise erfolgt.	E6.1	Die Stadt Bad Driburg sollte den Bedarfsstellen ein Muster-Vergabevermerk zur Verfügung stellen und sichergehen, dass die einzelnen Schritte des Vergabewesens eingehalten werden.
		E6.2	Die Stadt Bad Driburg sollte die Gründe für die Wahl einer abweichenden Vergabeart dokumentieren.
		E6.3	Die Stadt Bad Driburg sollte bei Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb die Eignung der berücksichtigenden Unternehmen vor Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes prüfen und dokumentieren.
		E6.4	Die Stadt Bad Driburg sollte die Angebotsfrist von zehn Tagen nicht unterschreiten.
		E6.5	Die Stadt Bad Driburg sollte auch bei einer freihändigen Vergabe eine Submission durchführen und das Ergebnis allen Bietenden unverzüglich zur Verfügung stellen. Zudem sollte sie die einzelnen Schritte dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.6	Die Stadt Bad Driburg sollte darauf achten, dass verpflichtende Registerauskünfte, aktuell das Wettbewerbsregister vor Auftragserteilung eingesehen wird.
		E6.7	Die Stadt Bad Driburg sollte Bietenden deren Auftrag ausgeschlossen wurde oder nicht in die engere Wahl kam, unverzüglich über deren Nichtberücksichtigung informieren. Die übrigen Bietenden sollten nach Auftragserteilung, über die Auftragserteilung informiert werden. Die durchgeführte Informationspflicht sollte in einem Vergabevermerk dokumentiert werden.
		E6.8	Die Stadt Bad Driburg sollte die Voraussetzungen der ex-post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A im Blick behalten und wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die ex-post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.
		E6.9	Die Stadt Bad Driburg sollte nach Abschluss der Bauarbeiten eine förmliche Abnahme durchführen und bestehende Mängel dokumentieren. Findet die Abnahme ohne Auftragnehmer statt, so sollte die Kenntnisnahme der Mängel dokumentiert werden.
		E6.10	Die Stadt Bad Driburg sollte vorhandene Mängel beschreiben oder bildlich dokumentieren. Sie sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Bad Driburg hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.	E1.1	Die Stadt Bad Driburg sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.
		E1.2	Die Stadt Bad Driburg sollte das derzeit geübte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.
		E1.3	Die Stadt sollte die Einführung des Information Security Management Systems (ISMS) wie geplant umsetzen und zur Entwicklung eines IT-Sicherheitskonzepts nutzen. Hierin sollten auch die Schulen berücksichtigt sein.
		E1.4	Die Stadt Bad Driburg sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst wahrnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bad Driburg erzielt bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Verbesserungspotenziale ergeben sich insbesondere bei den konzeptionellen Aspekten.	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Wenn bei ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen die Bestattungspflichtigen jegliche Kooperation verweigern, erfolgt eine Beisetzung direkt nach der Einäscherung. Die möglichen zeitlichen Spielräume werden von der Stadt Bad Driburg nicht genutzt.	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Bad Driburg die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Bad Driburg hat bisher noch keine Friedhofsbedarfsplanung für ihre zehn kommunalen Friedhöfe erstellt.	E1	Die Stadt Bad Driburg sollte eine Bedarfs- und Entwicklungsplanung für jeden der zehn kommunalen Friedhöfe erstellen.
F2	Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Fach-Software liegen der Stadt Bad Driburg bereits viele aktuelle steuerungsrelevante Daten vor. Allerdings sollte eine visuelle Darstellung maßstabsgetreu sein und auch Pflanzflächen nach dem Bewuchs getrennt und die verschiedenen Wegearten darstellen.	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Datenlage um genauere Flächendaten und deren Kosten erweitern.
F3	Die Stadt Bad Driburg nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bad Driburg den Internetauftritt des Friedhofswesens umfangreicher gestalten. Informationen zu den einzelnen kommunalen Friedhöfen mit möglichen Bestattungs- und Grabarten erleichtern den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung.
F4	Die Stadt Bad Driburg hat die Friedhofsgebühren bisher in unregelmäßigen Abständen kalkuliert. Der Zeitraum zwischen den letzten beiden Kalkulationen hat fünf Jahre betragen. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenkalkulation ist letztmalig 2022 erfolgt.	E4	Die Stadt Bad Driburg muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation sind von der Stadt Bad Driburg einzuhalten.
F5	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Bad Driburg liegt im Vergleichsjahr 2022 mit knapp 64 Prozent am interkommunalen Median und deckt damit aber nicht die entstandenen Kosten durch die eingekommenen Gebühren.	E5	Die Stadt Bad Driburg sollte die Kosten- wie auch die Aufwandsseite überprüfen um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Bad Driburg unterhält insgesamt zehn Trauerhallen, davon eine auf dem konfessionellen Friedhof. Im interkommunalen Vergleich ist das eine sehr große Anzahl und damit verbunden ein hoher Bewirtschaftungs-, Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf der nicht komplett durch die Gebühreneinnahmen gedeckt ist.	E6	Die Stadt Bad Driburg sollte unbedingt die Nutzungs-, Kosten- und Einnahmesituation der Trauerhallen sowie deren Notwendigkeit in den Fokus nehmen.
F7	Die Flächenverteilung zeigt einen hohen Anteil an unbelegter Bestattungsfläche, die die Stadt Bad Driburg in dem vorhandenen Umfang nicht benötigt.	E7	Um nicht benötigte Bestattungsflächen gering zu halten sollte Bad Driburg den Umgang mit diesen Flächen in einem Friedhofskonzept für jeden kommunalen Friedhof langfristig planen.
F8	Die Stadt Bad Driburg hat bisher keine schriftliche Dokumentation über den Umgang mit den zu erwartenden Flächenüberschüssen bei den Bestattungsflächen.	E8	Die Stadt Bad Driburg sollte bereits jetzt Planungen über die anderweitige Nutzung der freiwerdenden Bestattungsflächen erarbeiten.
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen je qm sind sehr gering.	E9	Um die Notwendigkeit des Unterhaltungsaufwandes je Flächenart beziffern zu können, sollte die Stadt Bad Driburg die Flächen ermitteln und die Kosten entsprechend unterteilen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Bad Driburg 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)

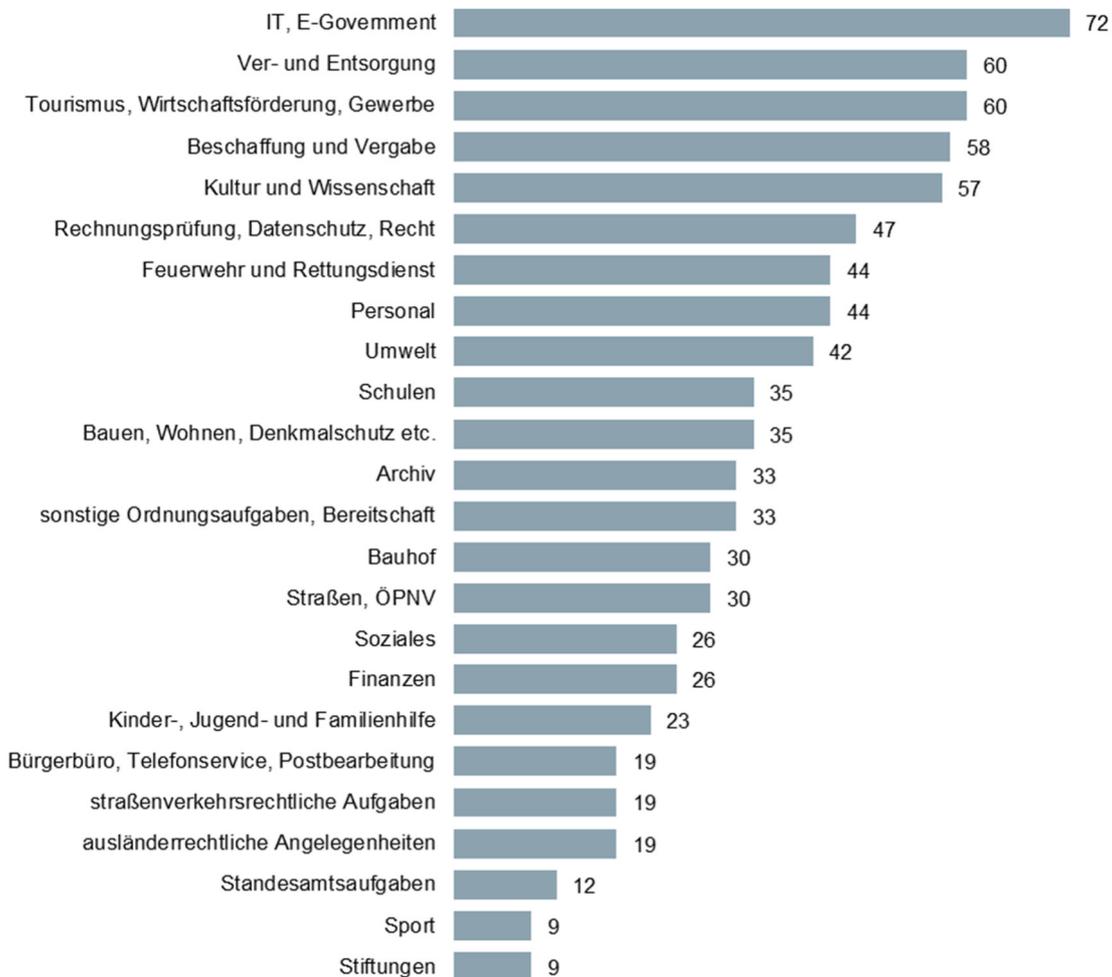
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 43 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



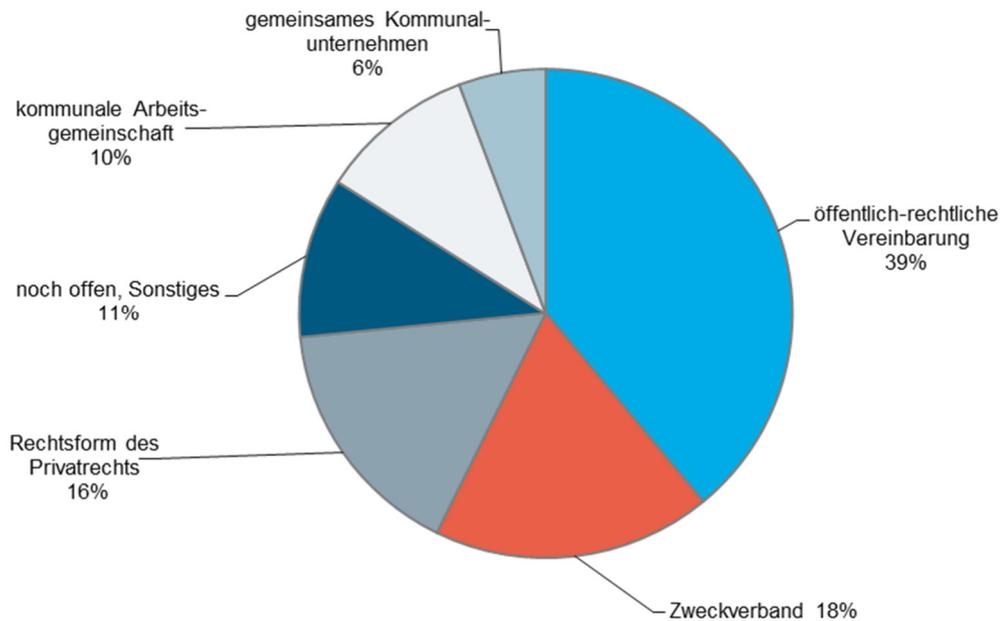
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten 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. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind 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 der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung. 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 und einer fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Driburg

Die Stadt Bad Driburg hat sich bereits mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und vereinzelt erfolgreiche Zusammenarbeiten umgesetzt. Die Stadt Bad Driburg steht weiteren IKZ-Projekten grundsätzlich offen gegenüber.

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

- insbesondere in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie ab 2024, Beschaffung) und
- im Bildungsbereich durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule sowie im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Vorrangige Ziele in Bad Driburg sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

In der Vergangenheit sind geplante Zusammenarbeiten mit anderen Kommunen u.a. daran gescheitert, dass keine richtigen Partner gefunden werden konnten bzw. die Zusammenarbeit für die Bad Driburg unwirtschaftlich geworden wäre. Bisher konnte die Stadt Bad Driburg viele Aufgaben eigenständig erfüllen, so dass ein Bedarf an einer Zusammenarbeit auch nicht drängte.

Die personelle Situation mit einem ansteigenden Fachkräftemangel in den Kommunen wertet die Stadt Bad Driburg als Chance, dass sich zukünftig für diverse Aufgabenbereiche die Bereitschaft in Kommunen zur Zusammenarbeit stärkt und diese auch wirtschaftlich wird.

Rechtliche Unsicherheiten wie insbesondere die Umsatzsteuerproblematik sind aus Sicht der Gemeinde derzeit Risiken bei einer Zusammenarbeit. Auch wertet Bad Driburg die mit einer Zusammenarbeit häufig verbundenen Formalitäten als hinderlich.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 41 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

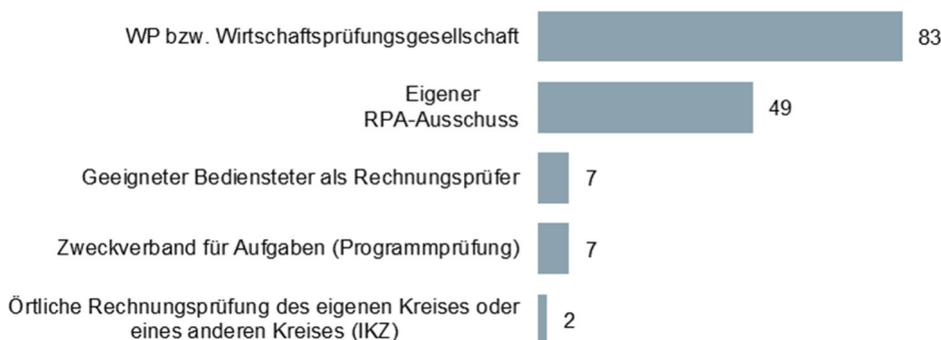
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

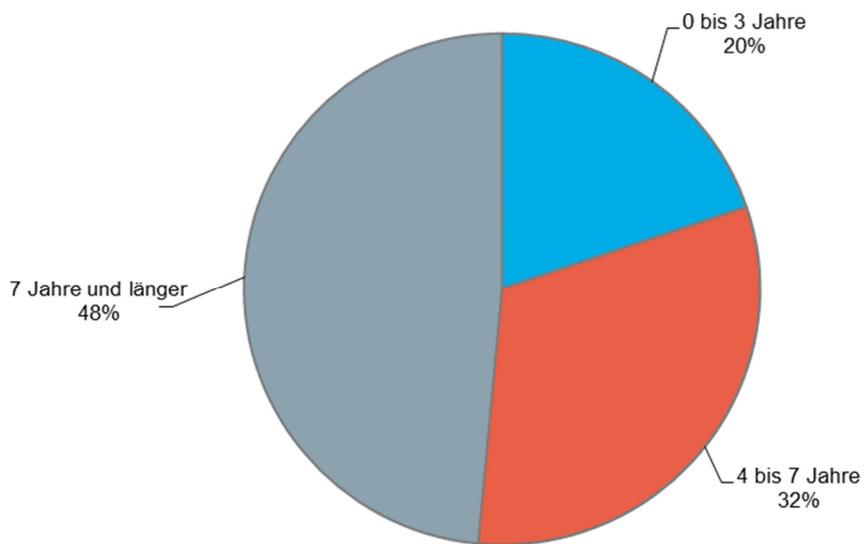
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 34 von 41 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 41 Kommunen (49 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in einem Fall (2 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

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

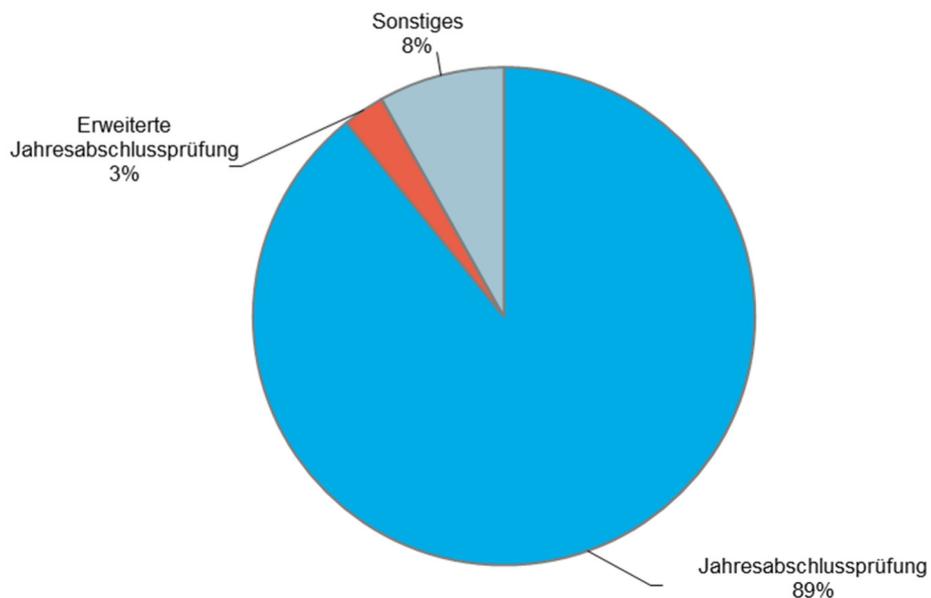
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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



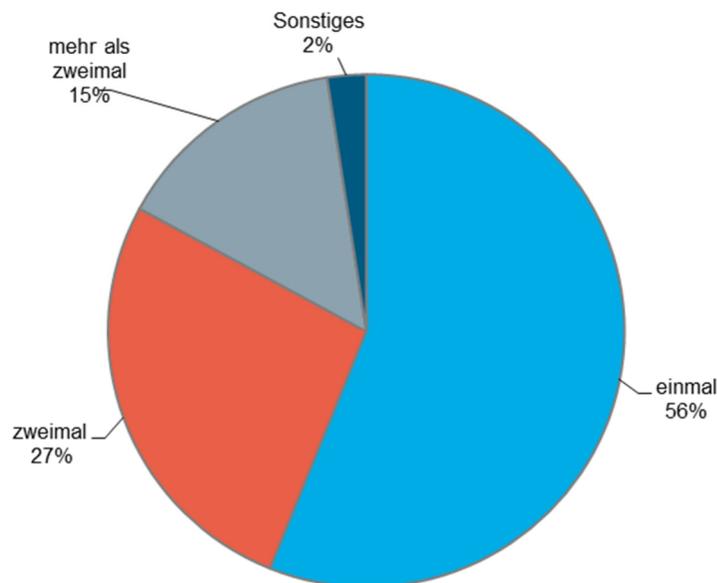
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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.

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



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>

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Driburg

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

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Bad Driburg. 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 Stadt Bad Driburg tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung.

Diese Vorgehensweise in der Stadt Bad Driburg 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.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Driburg 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		▲	

Bei der Stadt Bad Driburg besteht **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Dieser resultiert in erster Linie aus der negativen mittelfristigen Ergebnisplanung, den überdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten und der unterdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung. Zwar erzielt die Stadt seit 2018 überwiegend positive Jahresergebnisse, diese sind in Summe insgesamt jedoch negativ. Strukturell ist der Haushalt 2022 zudem unausgeglichen.

Obwohl die erste Prognose für 2023 eine Verbesserung gegenüber der Planung zeigt, bleibt das Ergebnis weiterhin negativ. Die Planung der Jahre 2024 bis 2027 ist ebenfalls durchweg defizitär. Bei Eintritt der Plan-Daten droht ein wesentlicher Verzehr des **Eigenkapitals**.

Um die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft zu sichern, sollte die Stadt Bad Driburg präventive Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten. Insgesamt zeigt die Analyse der Ist-Daten aber auch, dass die Stadt in den vergangenen Jahren sehr vorsichtig und zurückhaltend plant. Die im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 analysierten Jahresabschlüsse fallen durchgehend deutlich positiver aus, als in den Haushaltsplänen zuvor geplant.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Bad Driburg sind angestiegen. Einwohnerbezogen sind sie im Jahr 2022 höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Bedeutsam für diese Entwicklung sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Kernhaushalt.

Die **Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens** ist überwiegend ausgewogen. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten jedoch in Teilen Überalterungen auf. Dies wird mittel- bis langfristig Finanzierungsbedarfe erzeugen. Die Stadt Bad Driburg wird aufgrund der fehlenden eigenen Finanzierungskraft voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit steigen.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Bad Driburg liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung ihrer Haushaltswirtschaft** überwiegend rechtzeitig vor. Die Kämmerei der Stadt berichtet in ihren vierteljährlichen

Finanzstatus-Übersichten ausführlich über die städtische Haushaltslage. Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen damit auch unterjährig alle relevanten Informationen zur Haushaltssteuerung vor.

Die Stadt Bad Driburg überträgt im Betrachtungszeitraum **Ermächtigungen für investive Auszahlungen** in das Folgejahr. In 2022 setzt Bad Driburg die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu rund 30 Prozent tatsächlich um. Hier sollte die Stadt die Haushaltsansätze kritisch hinterfragen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch realistisch umsetzbar sind.

Durch den gezielten Einsatz von **Fördermitteln** mindert die Stadt Bad Driburg die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen und generiert Liquiditätszuflüsse. Die Ämter in Bad Driburg akquirieren die Fördermittel hierbei dezentral. Strategische Rahmenbedingungen hat Bad Driburg bisher nicht schriftlich festgelegt. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Stadt mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich fixiert. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Stadt nur sehr eingeschränkt. Mit Hilfe eines solchen Instrumentes sollten die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

Die Stadt verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Die Stadt Bad Driburg hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert. Gleichwohl plant die Stadt hierfür zeitnah eine Dienstanweisung in Kraft treten zu lassen. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das städtische Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Stadt strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Bad Driburg 2018 bis 2024

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

* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2017. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018.

** Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Für die Gesamtjahresabschlüsse ab 2018 liegen größenabhängige Befreiungen gem. § 116a GO NRW vor. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schuldenlage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Stadt Bad Driburg kann ihren Haushalt in den Jahren 2018 bis 2023 zumindest fiktiv ausgleichen. In 2024 ist erstmalig eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Die Stadt unterliegt damit 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 Bad Driburg 2018 bis 2024

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

Die **Stadt Bad Driburg** kann den Haushalt 2018 bis 2023 originär oder zumindest fiktiv ausgleichen. Erstmals in 2024 plant die Stadt mit einer genehmigungspflichtigen Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Rücklagen entwickeln sich in der Stadt Bad Driburg dabei wie folgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Driburg 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	189	186	-1.248	-307	480
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	6.729	6.915	5.667	5.360	5.840
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	46.855	46.855	44.095	44.095	44.095
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	2,32	0,62	positives Ergebnis

In der letzten überörtlichen Prüfung wiesen insgesamt drei der acht geprüften Jahre 2010 bis 2017 ein negatives Jahresergebnis auf. Im aktuellen Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 erzielt die Stadt überwiegend positive Jahresergebnisse. Hierbei wird im Durchschnitt jährlich jedoch ein Defizit von rund 0,14 Mio. Euro erreicht. Die erzielten Jahresüberschüsse kompensieren damit nicht die Defizite der Jahre 2020 und 2021. Insgesamt sinkt die Ausgleichsrücklage um 0,89 Mio. Euro. Ende 2022 weist die Ausgleichsrücklage einen Bestand von rund 5,84 Mio. Euro auf.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Driburg in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023**	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-5.091	-8.993	-6.456	-5.444	-4.637
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	749	0	0	0	0
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW in Tausend Euro	0	0	-6.456	-11.900	-16.537
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	44.095	35.851	35.851	35.851	35.851

Kennzahlen	2023**	2024	2025	2026	2027
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-8.244	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	-18,70	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	10,20	20,05	18,01	15,19	12,93

* Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

** Nach Rückmeldung der Verwaltung zeichnet sich, gegenüber der ursprünglichen Planung für das Haushaltsjahr, eine Ergebnisverbesserung ab. Insgesamt wird das Ergebnis jedoch defizitär bleiben.

Der Eigenkapitalverzehr in den Jahren 2018 bis 2022 setzt sich in den Planjahren 2023 bis 2027 fort. Ausgehend von 2023 summieren sich das geplante Defizit auf 30,62 Mio. Euro. Ab 2024 besteht aufgrund der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage sowie der geplanten Verlustvträge eine Genehmigungspflicht. Die für den mittelfristigen Planungszeitraum gebildeten Verlustvträge in Höhe von 16,54 Mio. Euro dürfen längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre vorgetragen werden. In absehbarer Zeit ist daher mit einem wesentlichen Verzehr der allgemeinen Rücklage zu rechnen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Die Jahresergebnisse der Stadt Bad Driburg schwanken im Zeitverlauf. Insgesamt betrachtet ist die haushaltswirtschaftliche Situation der Stadt 2018 bis 2022 defizitär. Auch strukturell ist der Haushalt 2022 unausgeglichen.

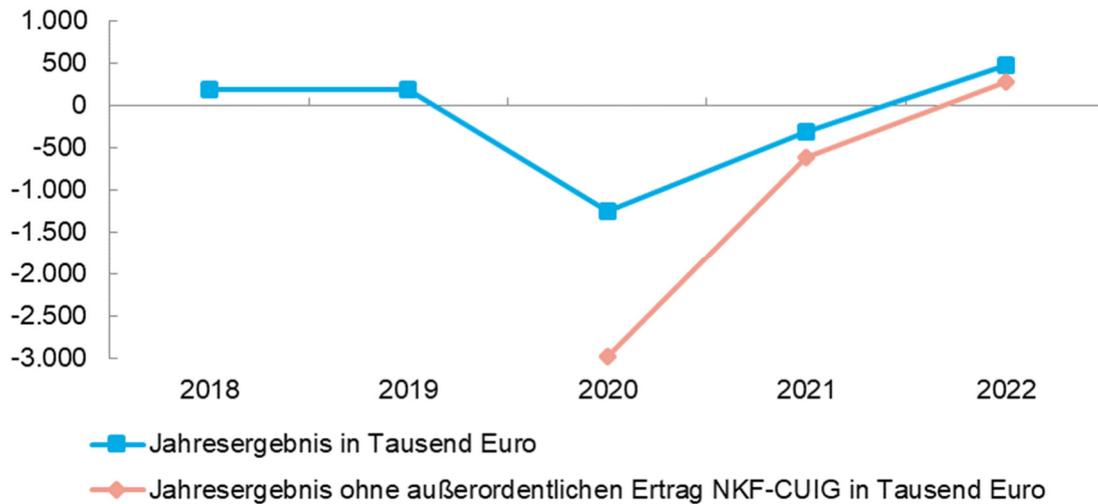
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis PLAN	-2.352	-2.888	-3.546	-3.631	-5.369
Jahresergebnis IST	189	186	-1.248	-307	480
Abweichung	+2.541	+3.074	+2.298	+3.324	+5.849

Die **Stadt Bad Driburg** erzielt in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen sind besonders im Jahr 2022 erheblich.

Jahresergebnisse Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022



Die Jahresergebnisse der Stadt Bad Driburg sind im Betrachtungszeitraum überwiegend positiv. Sie schwanken in einer Bandbreite zwischen 0,19 Mio. Euro und -1,25 Mio. Euro.

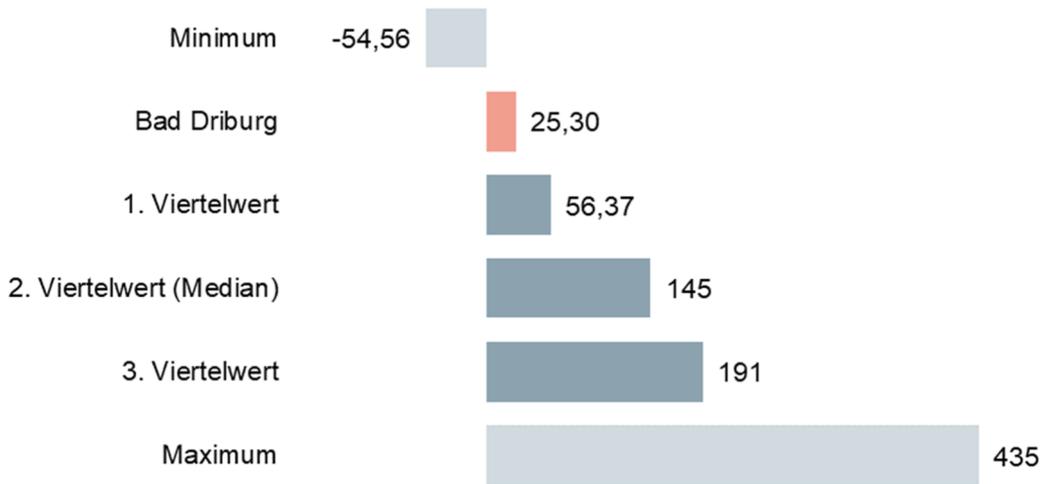
Die noch in den Haushaltsplänen der Jahre 2018 bis 2022 prognostizierten hohen jährlichen Defizite sind nicht eingetreten. In allen Jahren konnten zum Teil erhebliche Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Zu den Ergebnisverbesserungen haben die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Gewerbesteuer. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des coronabedingten Rückgangs in 2020 grundsätzlich stetig an. Für den Eckjahresvergleich 2018 und 2022 ergibt sich für sie eine Zunahme um rund 11 Prozent bzw. um 0,81 Mio. Euro auf 8,11 Mio. Euro. Bei einem gleich gebliebenen Hebesatz zeigen die Gewerbesteuererträge zwar einen deutlich positiven Trend, unterliegen im Betrachtungszeitraum jedoch auch erkennbaren Schwankungen. Für den Eckjahresvergleich 2018 und 2022 ergibt sich für sie eine Zunahme um rund 70 Prozent bzw. 3,84 Mio. Euro auf 9,37 Mio. Euro. Die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von rund 0,89 Mio. Euro stützt das Jahresergebnis.

Nach dem NKF-CUIG¹⁰ hat die Stadt Bad Driburg die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung darzustellen und ggf. als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. In den Jahren 2020 bis 2022 wurden die Haushaltsbelastungen entsprechend ausgewiesen und isoliert. Besonders das Jahresergebnis 2020 fällt ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG deutlich schlechter aus. Die Stadt Bad Driburg musste als Kurort besondere pandemiebedingte Belastungen bewältigen. So führten die ausgebliebenen Kurbeiträge zu Mindererträgen in Höhe von rund 0,83 Millionen Euro. Die Belastungen durch die Pandemie konnten vollständig durch den Ausweis eines außerordentlichen Ertrags in der Ergebnisrechnung kompensiert werden. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-

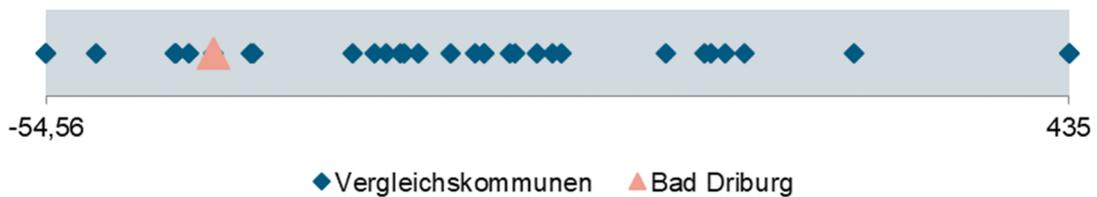
¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

CUIG betragen summiert 2,24 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigen dagegen die tatsächlichen Belastungen der Kommune auf.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,49	-72,27	34,87	105	175	420	28

Das Jahresergebnis 2022 ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG fällt mit 14,49 Euro je Einwohner verständlicherweise schlechter aus. Im interkommunalen Vergleich bleibt die Positionierung unverändert.

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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Bad Driburg in Tausend Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	2022
Jahresergebnis	480
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	19.083
- Bereinigung der Sondereffekte	0,00
= Bereinigtes Jahresergebnis	-18.603
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	16.562
= Strukturelles Ergebnis	-2.041

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2022 fällt mit einem Jahresfehlbetrag von 2,04 Mio. Euro um 2,52 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation aus Sicht der gpaNRW wider, deutet auf einen Konsolidierungsbedarf hin und bestätigt gleichzeitig die zukünftig nahezu durchgehend defizitäre Haushaltsplanung.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 knapp 3,22 Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2022.

Zu den Abweichungen des Ist-Wertes 2022 vom Durchschnittswert 2022 lässt sich feststellen:

- Die Gewerbesteuererträge sind um ca. 2,9 Mio. Euro und
- die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sind um rund 0,36 Mio. Euro höher.

Zwar liegen auch die bereinigten schwankungsanfälligen Aufwendungen 2022 über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Diese Differenz fällt mit rund 0,69 Mio. Euro jedoch wesentlich geringer aus.

- Die allgemeine Kreisumlage liegt mit 9,98 Mio. Euro über dem Durchschnittswert der letzten 5 Jahre (9,21 Mio. Euro).
- Die Stadt Bad Driburg profitiert zudem vom Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“.

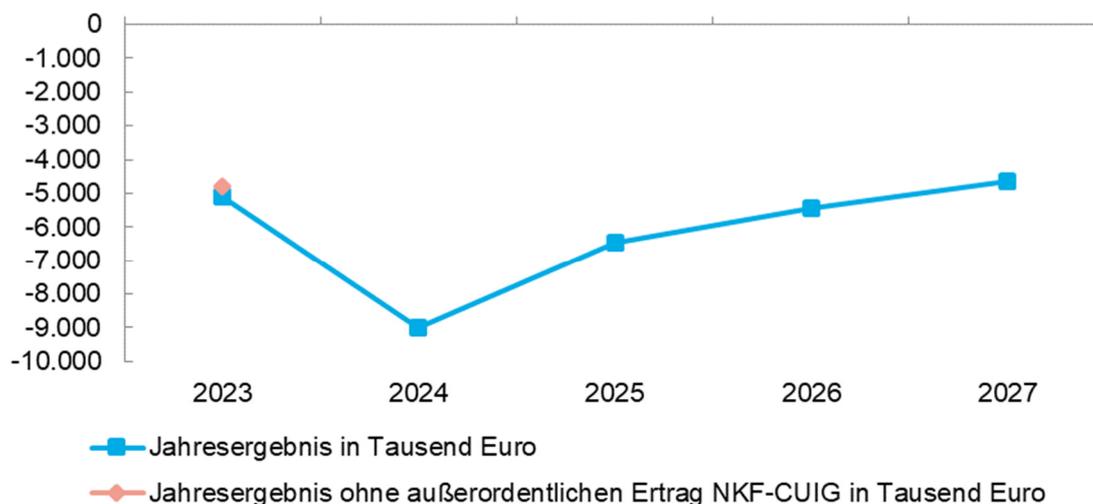
Bad Driburg profitiert 2022 trotz der Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine von guten Rahmenbedingungen. Hätte die Stadt 2022 bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich Erträge und Aufwendungen in Höhe der Durchschnittswerte erzielt, hätte die Stadt damit ein deutliches Defizit ausweisen müssen. Für eine nachhaltige und risikobewusste Haushaltssteuerung kann sich Bad Driburg künftig nicht auf die günstigen Rahmenbedingungen des Jahres 2022 verlassen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planergebnisse der Stadt Bad Driburg sind durchgehend negativ. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung der Kreisumlage.

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 Bad Driburg in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Stadt Bad Driburg** plant nach den Haushaltsplänen 2023/2024 für die Planjahre mit Defiziten von summiert 30,62 Mio. Euro. Ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in 2023 beläuft sich das Defizit auf 30,32 Mio. Euro.

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

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				
Gewerbesteuer*	9.366 (6.463)	10.500	1.134 (4.037)	2,31 (10,19)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*	9.614 (9.252)	11.734	2.120 (2.482)	4,07 (4,87)
Schlüsselzuweisungen vom Land*	9.685 (9.748)	11.817	2.132 (2.069)	4,06 (3,92)
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.000	800	-200	-4,36
Übrige Erträge	18.966	18.017	-949	-1,02
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.734	13.219	2.485	4,25
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.950	8.424	1.474	3,92
Steuerbeteiligungen*	567 (640)	835	268 (196)	8,04 (5,48)
Allgemeine Kreisumlage*	9.976 (9.210)	11.595	1.619 (2.385)	3,05 (4,71)
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	413	2.072	1.659	38,06
Übrige Aufwendungen	19.511	22.493	2.982	2,89

* 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 Berech-

nungsbasis. 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 **Gewerbesteuer** ist in der Haushaltsplanung eine der wichtigsten Ertragspositionen der Stadt Bad Driburg. Sie macht im Durchschnitt rund ein Fünftel der ordentlichen Erträge aus. Dabei ist die Planung der Gewerbesteuer in Bad Driburg wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen. Das Gewerbesteueraufkommen unterliegt in Bad Driburg erkennbaren Schwankungen. 2018 bis 2022 liegt dieses durchschnittlich bei 6,46 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 5,35 Mio. Euro (2020) bis 9,37 Mio. Euro (2022). Die Gewerbesteuererträge sind in den Jahren 2018, mit Ausnahme des Jahres 2020, teils deutlich besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Es wird deutlich, dass die Stadt Bad Driburg die Gewerbesteueransätze zurückhaltend plant. Unter weiterer Beachtung der örtlichen Begebenheiten nimmt die Stadt ab 2023 einen Rückgang im Vergleich zum Jahr 2022 an. Ausgehend von 2024 rechnet Bad Driburg mit einer durchschnittlichen Steigerung von jährlich 8,84 Prozent. Diese Steigerungsraten liegen leicht oberhalb der Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹. Die Planung der Stadt ist insgesamt nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht zu erkennen.
- In 2022 machen die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) ca. 20 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Im Eckjahresvergleich 2022 und 2027 geht die Stadt insgesamt von einer Steigerung von 2,12 Mio. Euro aus. Die Grundlage der mittelfristigen Planungsansätze bilden die Orientierungsdaten des Landes. Die Planung der Stadt ist insgesamt nachvollziehbar. Die tatsächlichen Ergebnisse hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Lage ab.
- Die **Schlüsselzuweisungen** machen seit 2018 durchschnittlich rund 22,5 Prozent der jährlichen ordentlichen Erträge aus. Wesentlichen Einfluss hat die städtische Steuerkraft. Sinkende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern steigern tendenziell die städtischen Schlüsselzuweisungen. Der Ansatz für das Haushaltsjahr 2024 entspricht nahezu der Festsetzung nach dem GFG 2024. In den Folgejahren plant Bad Driburg die Schlüsselzuweisungen entsprechend der Orientierungsdaten. Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen hat neben der individuellen Finanzkraft der Stadt auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes. Es bestehen hinsichtlich der Planung der Schlüsselzuweisungen somit allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.
- Die Verringerung bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** resultiert hauptsächlich aus der in dieser Position veranschlagten Erträge aus dem Holzverkauf. In Folge der Trockenheit im Sommer 2018 wurde für große Flächen des Stadtwaldes eine Neubewertung

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

vorgenommen. Ferner wird seit 2022 mit erheblichen Veränderungen gerechnet, die sich in erster Linie aus Mindererträgen aus dem Holzverkauf ergeben.

Die Stadt Bad Driburg plant ihre Ertragspositionen vorsichtig und nachvollziehbar. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plandaten unterliegen naturgemäß Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plandaten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Es ist somit für die Stadt besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die Erträge gegenüber den geplanten Ansätzen im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen

- Die Stadt Bad Driburg kalkuliert die **Personalaufwendungen** auf Grundlage der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und unter Berücksichtigung von angenommenen Besoldungs- und Tarifanpassungen sowie tariflichen Stufensteigerungen. Der Planansatz 2024 sieht im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2022 aufgrund von Stellenplanausweitungen sowie der Tarifierhöhungen eine Steigerung von 12,7 Prozent vor. In den Folgejahren 2025 bis 2027 steigen die Personalaufwendungen noch um 3 Prozent jährlich. Ausgehend von 2022 beträgt die jährliche Änderung bis 2027 durchschnittlich 4,25 Prozent. Rückblickend hat Bad Driburg den Personalaufwand im jeweiligen Haushaltsjahr in der Regel ausreichend geplant – insgesamt beträgt die durchschnittliche Abweichung vom Planansatz nur 0,42 Prozent. In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW daher kein zusätzliches Risiko.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** variieren nach den Jahresabschlüssen, zeigen jedoch insgesamt eine ansteigende Tendenz. Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 betragen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durchschnittlich 6,71 Mio. Euro jährlich. Die Planung für das Jahr 2024 geht im Vergleich zum Jahresergebnis 2022 von einem Anstieg um 41,05 Prozent auf nunmehr 9,8 Mio. Euro aus. Größere Abweichungen gegenüber 2022 ergeben sich aus den Bereichen Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude. Im mittelfristigen Planungszeitraum bildet die Stadt Bad Driburg einen nahezu gleichbleibenden von Ansatz bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von durchschnittlich jährlich 8,49 Mio. Euro. Die in den vorangegangenen Haushaltsplänen 2018 bis 2022 enthaltenden Planungsansätze erwiesen sich retrospektiv durchgängig als zu hoch geplant. Durchschnittlich wurde der Planansatz um etwa 20 Prozent bzw. 1,67 Mio. Euro unterschritten. Ein Grund dafür war, dass Maßnahmen nicht termingerecht ausgeführt und verschoben werden mussten. Aufgrund der weiterhin dynamischen Entwicklung der Baukonjunktur wird sich an diesen Rahmenbedingungen vorerst voraussichtlich wenig ändern.
- Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich nachvollziehbar und entsprechend der geplanten Steigerungsraten bei der Gewerbesteuer.

- Bei den Transferaufwendungen fällt insbesondere die **Kreisumlage** ins Gewicht. Für 2024 plant Bad Driburg mit einer Kreisumlage von 11,6 Mio. Euro. Als Planungsgrundlage wird das jeweiligen Eckdatenschreiben zum Entwurf des Kreishaushalts herangezogen. Dadurch lagen die Ist- und Plandaten in den vergangenen Jahren nah beieinander – die durchschnittliche Abweichung beträgt lediglich 1,15 Prozent. Für die Folgejahre bis 2027 hat die Stadt konstante Beträge angesetzt und insoweit keine weiteren Steigerungen eingeplant. Nach eigenen Planungen kalkuliert die Stadt mit einer steigenden Steuerkraft, insbesondere wachsender Gewerbesteuer- sowie Einkommensteuererträge. Der Kreis Höxter erwartet nach dem aktuellen Haushaltsplan bis 2027 deutliche jährliche Zuwächse. Die gpaNRW sieht in der eher optimistischen Planung der Kreisumlage ab 2025 daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Im Aufwandsbereich fällt vor allem die Entwicklung der **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** auf. Ausgehend von 2022 steigen diese bis 2027 jährlich um 38,06 Prozent. Der Planansatz für 2024 sieht zum Ist-Wert 2022 eine Verdreifachung der Zinsaufwendungen auf 1,21 Mio. Euro vor. 2027 rechnet die Stadt mit Zinsaufwendungen in Höhe von 2,07 Mio. Euro. Ein steigendes Zinsniveau hat direkte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Es erhöht die Kosten für Kredite und verteuert damit die Finanzierung notwendiger Investitionen in den Erhalt und Ausbau des städtischen Anlagevermögens. Vor dem Hintergrund der erheblichen Investitionsmaßnahmen in den kommenden Jahren steigt der Zinsaufwand entsprechend deutlich an. Die Kredite gewinnen bei der Stadt Bad Driburg daher zunehmend an Bedeutung. Es bleibt zu beobachten, ob die Ansätze angesichts der weiteren Zinsentwicklung und des bestehenden Zinsänderungsrisikos ausreichen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus aus jetziger Sicht noch nicht abzuleiten.

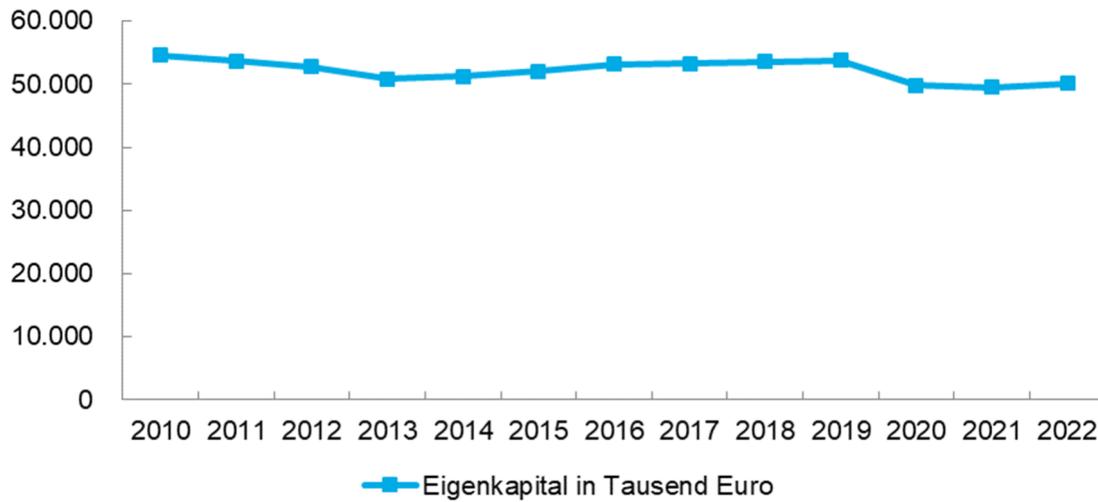
Insgesamt betrachtet bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben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

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Bad Driburg weist im interkommunalen Vergleich 2022 eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf. Die geplanten Defizite werden das vorhandene Eigenkapital verhältnismäßig stark reduzieren.

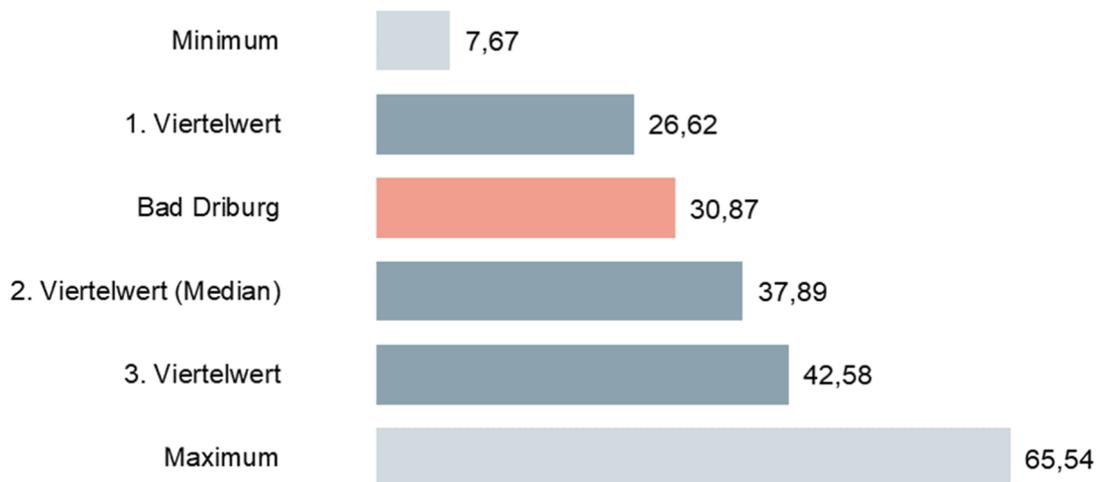
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Bad Driburg in Tausend Euro 2010 bis 2022

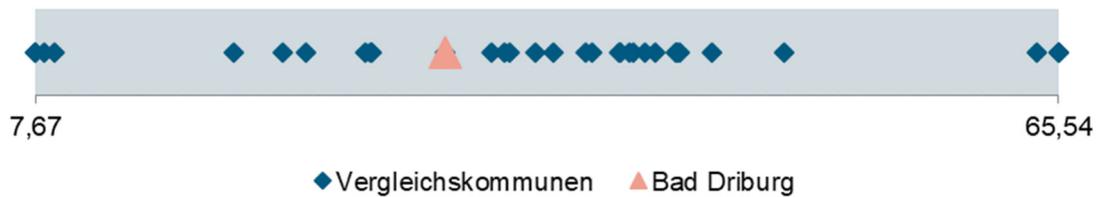


Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich das Eigenkapital der **Stadt Bad Driburg** weiter verringert. Ausgehend von 2010 reduziert sich das Eigenkapital bis 2022 um rund acht Prozent. Die Stadt verzehrt in diesem Zeitraum ca. 4,4 Mio. Euro. Die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre können den insgesamt absteigenden Trend des Eigenkapitalrückgangs nicht stoppen.

Eigenkapitalquote 1 Bad Driburg in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eigenkapital Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital 1	53.596	53.782	49.774	49.467	50.133
Eigenkapital 2	110.141	109.763	104.404	102.958	108.346

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

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1. Das Eigenkapital 2 der Stadt Bad Driburg beträgt 2022 102,96 Mio. Euro. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der nahezu gleiche Trendverlauf des Eigenkapitals.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich Bad Driburg mit einer Eigenkapitalquote 2 von 66,72 Prozent nahe dem Median (66,40 Prozent) ein. Die Verbesserung im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 resultiert aus den leicht überdurchschnittlich hohen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen. Insbesondere die Sonderposten für Zuwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um 3,64 Mio. Euro auf 42,1 Mio. Euro an. Die Ergebnisrechnungen der Stadt werden so im Betrachtungszeitraum mit vergleichsweise hohen ertragswirksamen Auflösungen der Sonderposten gestützt. Die Drittfinanzierungsquote liegt 2022 mit rund 74,87 Prozent über dem dritten Viertelwert und damit höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Weitere Ausführungen hierzu enthält das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

Die Stadt plant ab 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2027 um insgesamt rund 32,18 Mio. Euro verringern. Die Ausgleichsrücklage wird dadurch voraussichtlich aufgezehrt. Die für den mittelfristigen Planungszeitraum gebildeten Verlustvorträge in Höhe von 16,54 Mio. Euro dürfen längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre vorgetragen werden. In absehbarer Zeit ist daher auch mit einem wesentlichen Verzehr der allgemeinen Rücklage zu rechnen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits zuvor erläutert, plant die Stadt Bad Driburg bis 2023 mit außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG von insgesamt 2,54 Mio. Bei Abschreibung der Bilanzierungshilfe über 50 Jahre erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 50.800 Euro jährlich.

1.3.5 Schulden und Vermögen

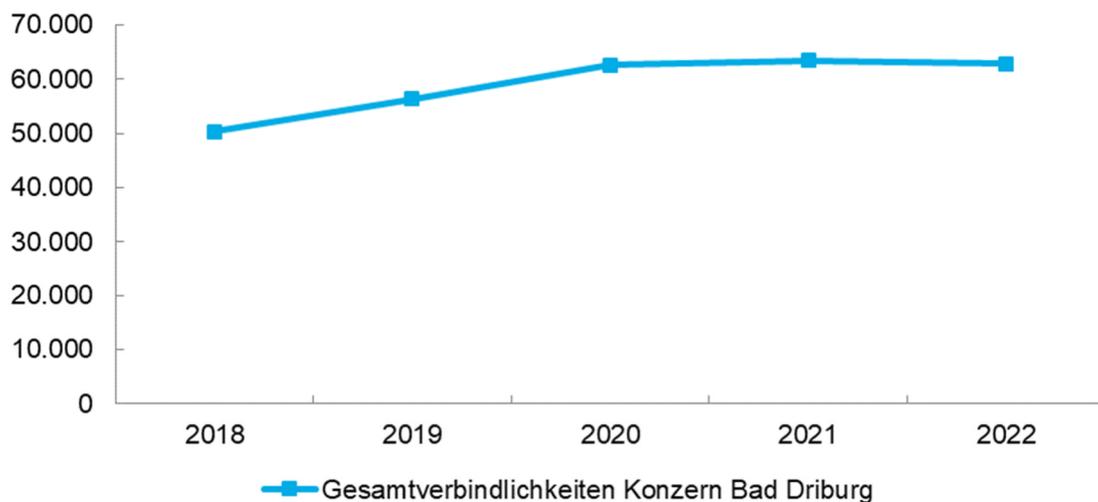
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bad Driburg je Einwohner sind höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.
- Die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der Stadt Bad Driburg haben sich seit der letzten Prüfung insgesamt weiter erhöht. Im interkommunalen Vergleich mit größengleichen Kommunen sind diese einwohnerbezogen leicht überdurchschnittlich.
- In den künftigen Haushaltsjahren plant die Stadt mit einem erhöhten Investitionsvolumen. Für dessen Finanzierung sind neue Investitionskredite und damit Nettoneuverschuldungen kalkuliert.

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 Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022



Für die Jahre 2018 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der **Stadt Bad Driburg** mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und des Sondervermögens unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bad Driburg sind in der Anlage in Tabelle Nr. 5 dargestellt.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Bad Driburg betragen 2022 62,76 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 erhöhen sie sich um 12,9 Mio. Euro.

Dabei sind die Gesamtverbindlichkeiten überwiegend durch den Kernhaushalt der Stadt geprägt.

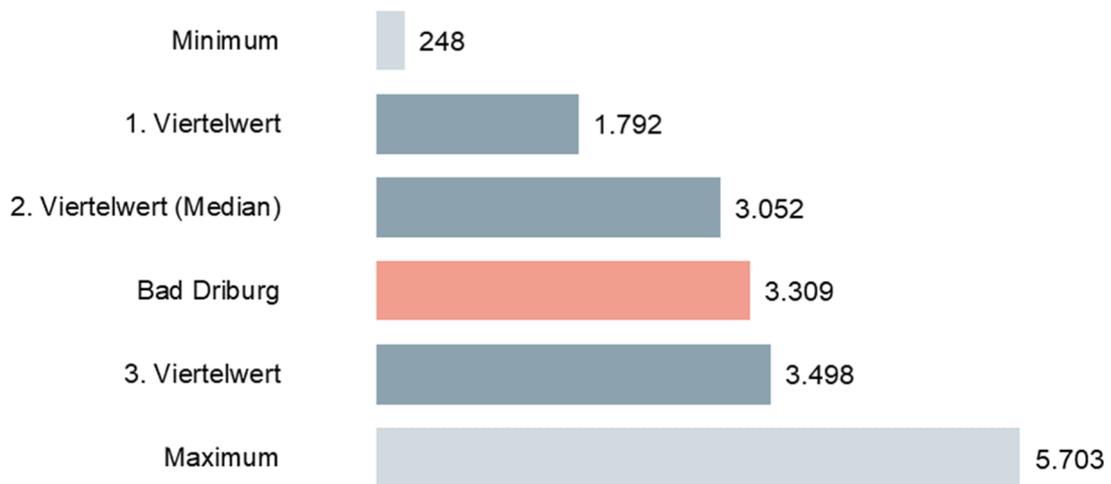
Von rund 21,88 Mio. Euro in 2018 erhöhen sich diese Verbindlichkeiten bis 2022 um knapp 10,54 Mio. Euro auf rund 32,42 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg von rund 50 Prozent.

- Bedeutsam für diese Entwicklung sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Diese verdoppeln sich von 2018 bis 2022 nahezu – von 13,19 Mio. Euro auf 22,63 Mio. Euro. Davon entfallen 2022 1,39 Mio. Euro auf Kreditverbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Sämtliche Tilgungs- und Zinsleistungen dieser Kreditverbindlichkeiten übernimmt das Land Nordrhein-Westfalen.
- Die erhaltenen Anzahlungen erhöhen sich im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 von 7,34 Mio. Euro um 2,02 Mio. Euro auf 9,36 Mio. Euro. Unter den erhaltenen Anzahlungen bilanziert Bad Driburg unter anderem allgemeine Investitionszuwendungen und Zuschüsse sowie Beiträge für Erschließungsmaßnahmen, die bisher noch nicht für Investitionen verwendet wurden. Die erhaltenen Anzahlungen haben die Entwicklung beim Kernhaushalt als auch bei den Gesamtverbindlichkeiten nur maßgeblich beeinflusst. Bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen werden sie über die Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken.
- Kredite zur Liquiditätssicherung wurden im Betrachtungszeitraum nicht bilanziert.

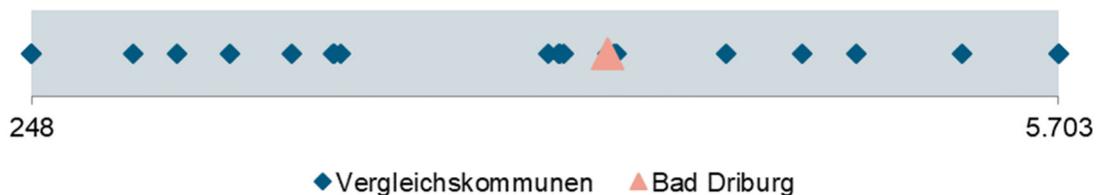
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Bad Driburg in Tausend Euro

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten	21.881	26.630	32.542	33.446	32.424
davon Investitionskredite	13.189	16.485	20.740	19.826	22.625
davon Liquiditätskredite	0	0	0	0	0

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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.

Das Kanalnetz für das Schmutz- und Regenwasser ist in Bad Driburg ausgegliedert in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Abwasserwerk Bad Driburg“. Eine Betrachtung dieser Vermögensgegenstände erfolgt daher nicht.

Anlagenabnutzungsgrade Anlagevermögen Bad Driburg 2022

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Bad Driburg in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	50	1	98,16
Verwaltungsgebäude	40	80	50	6	88,00
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	50	27	46,90
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	48	30	37,54
Schulen – alle Schulformen	40	80	54	32	40,74
Schulsporthallen	40	60	50	19	62,98
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	26	48,00
Hallenbad	40	70	50	6	88,00
Verkehrsflächen**	30	60	50	23	55,40

* GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer. Die örtlichen GND sind aus den durchschnittlich gewichteten Gesamtnutzungsdauern nach der örtlichen Rahmentabelle ermittelt.

** RND und Anlagenabnutzungsgrad zum 31.12.2021.

Bei den **Verkehrsflächen**¹² zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 55,40 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Stadt Bad Driburg liegt leicht oberhalb dieses Richtwertes.

Der Bilanzwert beim Straßennetz ist im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um rund 2,47 Mio. Euro gesunken. Die Stadt hat es hier nicht geschafft, den Werteverzehr durch neue Investitionen aufzufangen. Dies wird auch durch die Investitionsquote (in 2021 beträgt diese lediglich 2,74 Prozent) deutlich. Der schon in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellte Abwärtstrend wird damit fortgesetzt. Ausgehend von 2011 hat sich die Bilanzposition von 40,95 Mio. Euro auf nunmehr 35,35 Mio. Euro reduziert.

¹² Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrbahnen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswegen, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrbahnen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** in der Stadt Bad Driburg betrachtet.

Die Stadt Bad Driburg hat eher niedrige Gesamtnutzungsdauern für die einzelnen Vermögensgegenstände gewählt. Gegenüber den maximal zulässigen Gesamtnutzungsdauern ist das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabganges damit reduziert. Gleichzeitig wird die städtische Ergebnisrechnung durch kürzere Gesamtnutzungsdauern mit höheren Aufwendungen für Abschreibungen belastet.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen.

Die Anlagenabnutzungsgrade einiger Gebäudeklassen und damit der Verzehr des städtischen Anlagevermögens sind seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. In einigen Bereichen konnte die Stadt die Abnutzung jedoch verlangsamen oder sogar reduzieren.

Dabei ist die Altersstruktur des städtischen Immobilienbestandes bezogen auf die Gebäudegruppen überwiegend ausgewogen. Nur drei ausgewertete Gebäudegruppen weisen bereits hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Hierzu gehören insbesondere die Wohnbauten, Verwaltungsgebäude und das Hallenbad. Nach Einschätzung der Stadt Bad Driburg befindet sich das Verwaltungsgebäude insgesamt jedoch in einem tatsächlich besseren Zustand. Grund hierfür sind die vor und nach der Stichtagsbetrachtung stattgefundenen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. In der Gesamtschau ist bei den beiden anderen Gebäudegruppen mit (Re)Investitionsbedarfen zu rechnen. Die Stadt hat in den vergangenen Jahren nur untergeordnet Investitionen getätigt.

Die ermittelten Anlageabnutzungsgrade bei den restlichen Gebäudegruppen sind unauffällig und liegen im Mittelwert bei rund 50 Prozent.

Investitionsquoten Bad Driburg in Prozent 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Investitionsquote	145,20	206,18	79,95	138,19	235,85

Die Stadt Bad Driburg weist im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 eine insgesamt hohe Investitionsaktivität auf. Zuletzt erreicht sie eine Investitionsquote von rund 234 Prozent. Im jährlichen Durchschnitt seit 2018 liegt die Investitionsquote bei rund 161 Prozent. Eine Investitionsquote größer 100 Prozent bedeutet, dass die Stadt Abgänge und Abschreibungen ihres Anlagevermögens ausgleicht und Anlagevermögen aufbaut. Rechnerisch hat die Stadt den verursachten Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum damit überkompensiert. Die Investitionen konnte die Stadt Bad Driburg dabei auch durch Zuwendungen Dritter finanzieren. Zusätzlich war sie jedoch auch auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

Mit der Investitionsquote von 235,85 Prozent im Jahr 2022 ordnet sich die Stadt Bad Driburg im interkommunalen Vergleich oberhalb des 3. Viertelwertes ein.

Die Stadt Bad Driburg plant in 2024 mit einem Investitionsvolumen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie Baumaßnahmen im Hochbaubereich in Höhe von rund 5,4 Mio. Euro.

Die geplanten Auszahlungen für Hochbaumaßnahmen belaufen sich hierbei auf rund 2,85 Mio. Euro. Darin sind u. a. enthalten:

- 1,45 Mio. Euro für die Erweiterung bzw. den Neubau von Feuerwehrgerätehäusern in den Ortsteilen Neuenheerse, Dringenberg, Alhausen und Reelsen,
- 0,57 Mio. Euro für Baumaßnahmen an der Gesamtschule,
- 0,35 Mio. Euro für den Umbau bzw. die Erweiterung der Grundschule Dringenberg und
- 0,2 Mio. Euro für Anbaumaßnahmen an den Kindergärten in Alhausen und Dringenberg.

Insgesamt plant die Stadt Bad Driburg in den kommenden Jahren bis 2027 mit einem Investitionsvolumen von rund 27 Mio. Euro.

Die Herausforderung besteht dabei nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Problematisch kann zudem die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind unter anderem die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Stadt. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit stark ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass viele Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten.

Ferner ist zu beachten, dass die Finanzierung der Maßnahmen durch Fördermittel sowie Investitionskredite erfolgen soll. Letztere werden die Verbindlichkeiten erhöhen.

Aufgrund der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen erhöht sich zudem das Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Demzufolge werden die Instandsetzung und Unterhaltung wie auch die Investitionen in das Vermögen der Stadt den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

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 Bad Driburg in Tausend Euro 2024 bis 2027

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-9.569	-6.589	-5.675	-4.940
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.483	-3.164	-6.889	-5.524
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-16.052	-9.752	-12.564	-10.463
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.657	2.238	5.742	4.160
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10.395	-7.515	-6.822	-6.304

Unter Zugrundelegung der Jahresabschlüsse 2018 bis 2022 fallen die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, mit Ausnahme des Jahres 2020, positiv aus. Sie unterliegen jedoch deutlichen Schwankungen. Diese bewegen sich zwischen rund -3,16 Mio. Euro in 2020 und

2,21 Mio. Euro in 2022. Hierbei profitiert Bad Driburg, wie viele andere Kommunen, grundsätzlich auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegenen Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer bis einschließlich 2022 haben die Salden positiv beeinflusst. Für die Jahre 2018 bis 2022 hat die Stadt Bad Driburg aufgrund der positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit einen Gesamtüberschuss von 2,44 Mio. Euro erwirtschaftet.

Spiegelbildlich zum Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Saldo aus Investitionstätigkeit in den Jahren 2018 bis 2022 durchgehend negativ. Die Auszahlungen liegen hierbei über den Einzahlungen. Besonders in den Jahren 2019 und 2022 übersteigen die Investitionsauszahlungen die korrespondierenden Einzahlungen deutlich. Maßgeblich hierfür sind die in den Jahren höheren Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie Baumaßnahmen.

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 finanziert die Stadt ihre Investitionen aus eigener Kraft, Zuwendungen Dritter, aber auch Investitionskrediten. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2022 betragen die liquiden Mittel der Stadt Bad Driburg 4,81 Mio. Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt ihre Finanzmittel insgesamt um 2,13 Mio. Euro erhöhen.

Die Entwicklung der letzten Jahre führt der Haushaltsplan 2024 nicht fort. In ihrer Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2027 rechnet die Stadt mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit. Bis 2027 ergeben sich damit erhebliche Finanzmittelfehlbeträge. Bad Driburg plant insgesamt Liquiditätsabflüsse von rund 31,04 Mio. Euro. Die Stadt hat daher eine Erhöhung ihrer Kreditverbindlichkeiten vorgesehen. Ihre liquiden Mittel hat die Stadt planmäßig in 2023 aufgebraucht. In den Folgejahren bis 2027 geht sie von einem negativen Bestand liquider Mittel aus. Es besteht daher ein Risiko, dass die Stadt Liquiditätskredite aufnehmen muss.

Insgesamt wird durch zusätzliche Kredite im Betrachtungszeitraum der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen verringert. Die bisher überdurchschnittliche Verschuldung der Stadt Bad Driburg wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter erhöhen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bad Driburg 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

Die Stadt Bad Driburg kann Aufwandssteigerungen seit 2018 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgleichen. Diese Haushaltspositio-

nen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Bad Driburg Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.

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

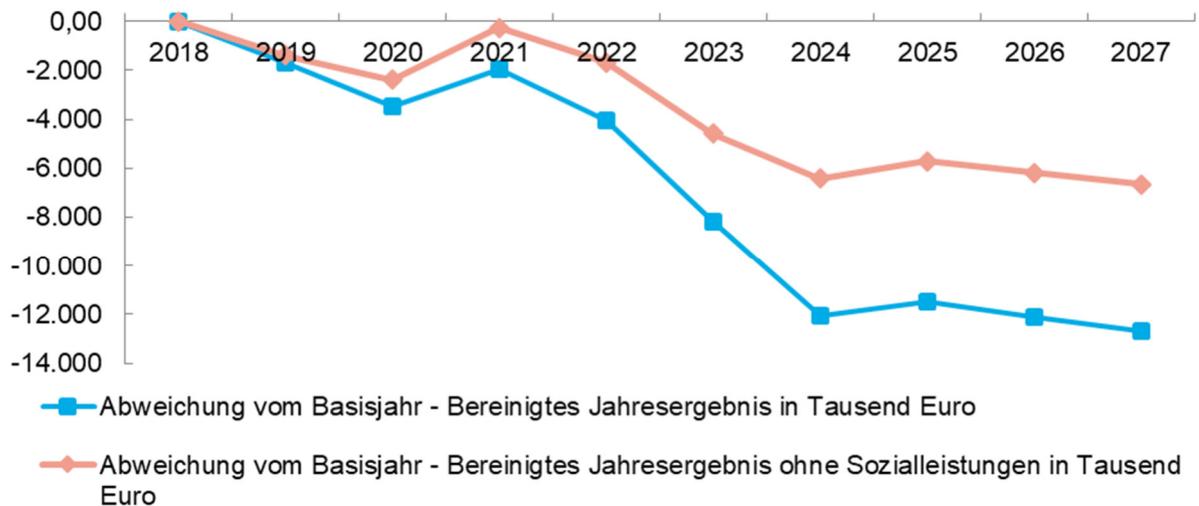
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Bad Driburg ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Bad Driburg 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 Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2027



2018 bis 2022 Ist-Ergebnisse, 2023 bis 2027 Plan-Ergebnisse

Die insgesamt negative Entwicklung über den Zeitraum zeigt, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus den Bereichen Transfer, Sach- und Dienstleistungen sowie Personal zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der **Stadt Bad Driburg** verschlechtert sich von 2018 bis 2022 um 4,02 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2018 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen, welche sich allein bis 2022 um rund 4,5 Mio. Euro erhöht haben. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen sind Aufwandssteigerungen in Höhe von 6,2 Mio. Euro zu beziffern.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen in den Bereichen der Zuwendungen und Zuweisungen (0,24 Mio. Euro), bereinigten Steuern und ähnlichen Abgaben (0,52 Mio. Euro) sowie Kostenerstattungen und Kostenumlagen (0,8 Mio. Euro) nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Bad Driburg nicht oder nur wenig gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

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 Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2022 um rund 8,39 Mio. Euro. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch „Sozialleistungen“ belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: ca. 0,04 Mio. Euro,

- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: ca. 1,33 Mio. Euro,
- Jugendamtsumlage: ca. 7,02 Mio. Euro.

Für die Planjahre bis 2027 erwartet die Stadt bei den Produktbereichen 05 und 06 deutlich höhere Zuschussbedarfe. Ausgehend von 2018 werden sich die Ansätze bis 2027 jeweils ungefähr verdoppeln. Die Jugendamtsumlage hat die Stadt 2027 mit 8,96 Mio. Euro angesetzt. Auch hier ist ein starker Anstieg in den letzten Jahren zu verzeichnen. Im Eckjahresvergleich 2018 und 2027 verdoppelt sich die Jugendamtsumlage nahezu – von 4,5 Mio. Euro auf 8,96 Mio. Euro. Die Sozialleistungen belasten in Bad Driburg, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bad Driburg dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune durchschnittlich 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. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Stadt Bad Driburg erhöht in den Jahren 2022 bis 2024 jeweils die Grundsteuer B. In 2024 erfolgt eine Erhöhung um 8 auf 501 von Hundert (2023: 493 v. H.). Der Hebesatz wurde damit auf den fiktiven Hebesatz nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2024 angehoben.

Die Hebesätze der Gewerbesteuer und Grundsteuer A wurden dagegen letztmalig 2015 angehoben. Insgesamt liegen diese jedoch noch über den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG 2024 (Grundsteuer A: 259 v. H. und Gewerbesteuer: 416 v. H.).

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Bad Driburg mit ihren gewählten Hebesätzen zum 31. Dezember 2023 wie folgt:

Hebesätze zum 31. Dezember 2023 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Bad Driburg	Kreis Höxter (gewogener Durchschnitt)	Regierungsbezirk Detmold (gewogener Durchschnitt)	gleiche Größenklasse (gewogener Durchschnitt)	Fiktive Hebesätze nach GFG 2023
Grundsteuer A	276	312	271	303	254
Grundsteuer B	493	520	506	568	493
Gewerbsteuer	440	426	429	447	416

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bad Driburg hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse überwiegend ein. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW kann sie dagegen nicht einhalten. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Bad Driburg verfügen dennoch über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Quartalsberichte.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung wird von der **Stadt Bad Driburg** nicht eingehalten. Diese fällt auf den 30. November des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat der Stadt Bad Driburg beschließt den Haushalt in der Regel in den ersten beiden Monaten des jeweiligen Haushaltsjahres. Zuletzt wurde der Haushalt 2024 am 29. April 2024 beschlossen und kurzfristig darauf bei der Aufsichtsbehörde angezeigt. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen gem. § 82 GO NRW.

Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat der Stadt Bad Driburg erfolgt im Betrachtungszeitraum dagegen überwiegend innerhalb der maßgeblichen Frist bis zum 31. Dezember des jeweiligen Folgejahres. Zuletzt ist der Jahresabschluss 2022 am 18. Dezember 2023 durch den Rat festgestellt worden.

Einen Gesamtabschluss erstellt die Stadt Bad Driburg nicht. Für 2018 bis 2022 hat der Rat beschlossen, anstelle eines Gesamtabschlusses nur noch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Die Stadt macht diesbezüglich von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch.

→ **Empfehlung**

Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Bad Driburg die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten.

Die Verwaltung der Stadt Bad Driburg berichtet dem Haupt- und Finanzausschuss unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. In einem vierteljährlichen Bericht informiert die Verwaltung über die Ausführung des Haushaltes.

Die Quartalsberichte enthalten u. a.:

- die voraussichtliche Gesamtentwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Ein- und Auszahlungen,
- Ausführungen zu einzelnen Ergebnis- und Finanzplanpositionen und
- getätigte über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen.

Durch das in Bad Driburg praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Stadt in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg überträgt investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen ist im Verhältnis zum originären Haushaltsansatz verhältnismäßig hoch. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2018 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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

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

Die **Stadt Bad Driburg** hat am 01. Juli 2013 mit der „Leitlinie Budgets“ die Grundsätze zur Ermächtigungsübertragung geregelt. Grundsätzlich soll hierbei ein restriktiver Maßstab angelegt werden. Ermächtigungsübertragungen sind über die zuständigen Fachämter schriftlich bis zum 20. Dezember des laufenden Haushaltsjahres zu beantragen und zu begründen. Die Anträge

genehmigt nach vorheriger Prüfung durch die Finanzabteilung der Kämmerer. Dem Rat der Stadt Bad Driburg ist eine Übersicht aller Ermächtigungsübertragungen im Anhang zum Jahresabschluss vorzulegen. Sie sind nach Arten getrennt aufzuführen und die Auswirkungen auf den Ergebnis- und/ oder Finanzplan anzugeben.

Obwohl die Stadt Bad Driburg die Übertragung konsumtiver Ermächtigungen nicht generell ausgeschlossen hat, hat sie im Betrachtungszeitraum keine Aufwandsermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Die Stadt erfüllt somit die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Stadt Bad Driburg für investive Auszahlungen übertragen hat.

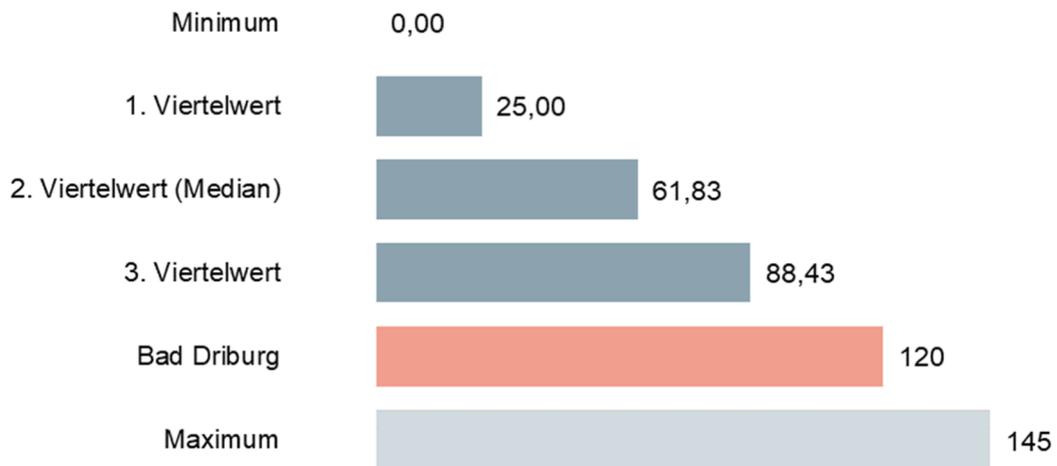
Investive Auszahlungen Bad Driburg 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.363	9.336	8.429	15.531	15.489
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.283	7.773	7.049	10.346	18.552
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	31,68	83,26	83,63	66,62	119,78
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.646	17.109	15.478	25.877	34.041
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	24,06	45,43	45,54	39,98	54,50
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.232	7.998	5.007	6.607	10.119
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	38,34	46,75	32,35	25,53	29,73

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an und erreichen 2022 ihren Höchstwert. In 2022 überschreiten die Ermächtigungsübertragungen erstmals auch den originären investiven Haushaltsansatz. Dadurch ergibt sich ein besonders hoher Ansatzerhöhungsgrad. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. Durchschnittlich liegt der Ansatzerhöhungsgrad der Stadt Bad Driburg im Betrachtungszeitraum bei 76,99 Prozent.

Mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 119,78 Prozent in 2022 ordnet sich die Stadt Bad Driburg im interkommunalen Vergleich wie folgt ein.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2022

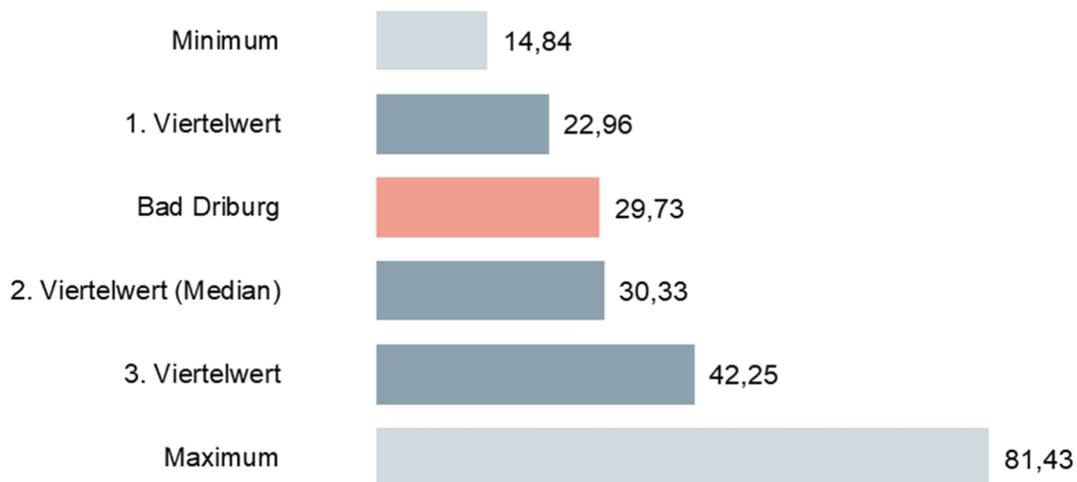


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, damit noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen im Folgejahr genutzt werden können. Zu hinterfragen ist jedoch, inwieweit die Stadt Bad Driburg ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Der Stadt gelingt dies im Betrachtungszeitraum durchschnittlich nur zu etwa 34,54 Prozent. 2022 positioniert sich Bad Driburg mit einem Grad der Inanspruchnahme von 29,73 Prozent wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



Die Stadt Bad Driburg positioniert sich 2022 im interkommunalen Vergleich mit 22 Kommunen leicht unterhalb des Medians.

Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme ihrer fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen sind vielfältig. Vielfach liegt es nach Rückmeldung der Verwaltung allgemein an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt. Ein zentraler Überblick über die Fördermaßnahmen besteht nicht.

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

Strategische Vorgaben oder politische Beschlüsse zum Fördermittelmanagement gibt es in der **Stadt Bad Driburg** nicht. Ebenso gibt es keine Regelungen zu Prozessen im Bereich des Fördermittelmanagements. Ein zentraler Überblick über die (potenziellen) Fördermaßnahmen fehlt der Stadt. Gleichwohl verfolgt die Stadt einen dezentralen Ansatz mit ungeschriebenen Grundsätzen und Abläufen. Im Allgemeinen sind die Ämter für die Fördermittelakquise zuständig.

Für die Fördermittelrecherche nutzen die Ämter der Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um Informationen der Bezirksregierung Detmold, des Städte- und Gemeindebundes NRW sowie der NRW.Bank.

Bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ist es gelebte Praxis, stets auch eine Fördermöglichkeit zu prüfen. Eine explizite Regelung, die diese strategische Vorgabe des Fördermittelmanagements festlegt, existiert jedoch nicht. Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter, schriftlicher Bestandteil in jeder Planung werden.

Die Regelungen sollten insbesondere auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Zuständigkeiten und Verfahren für die Pflege, Überwachung und für Änderungsmitteilungen in der Fördermittelübersicht,
- notwendige Interaktionen mit anderen Organisationseinheiten, insbesondere die Abgrenzung der zentralen und dezentralen Aufgaben und Verantwortungen,

- Zuständigkeiten zur Sicherstellung der Auflagen und Bedingungen aus den Bewilligungsbescheiden,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und
- Informations- und Kommunikationswege.

Ein zentraler Überblick über alle (potenziell) förderfähigen Maßnahmen ermöglicht es auch, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Aus erhaltenen Drittmitteln bildet die Stadt nach Fertigstellung des betreffenden Vermögensgegenstandes einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den jährlichen bilanziellen Abschreibungen und dämpft so die Ergebnisbelastung. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. Aus ihr wird ersichtlich, in welchem Ausmaß Dritte an der Finanzierung des abnutzbaren Vermögens beteiligt waren.

2022 sind in Bad Driburg rund 75 Prozent der städtischen Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Mit einer Drittfinanzierungsquote von 74,87 Prozent ordnet sich die Bad Driburg im Vergleichsjahr 2022 nahe dem Maximum ein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Bad Driburg nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt.

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.

Der **Stadt Bad Driburg** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln weitestgehend zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu Rückzahlungen gekommen. Diese erfolgten unter anderem im Rahmen der nachträglichen Prüfung von abgeschlossenen Fördermaßnahmen. Auskunftsgemäß werden Fördermittel generell rechtzeitig abgerufen sowie die Verwendungsnachweise fristgerecht und vollständig erstellt. Hierbei ist das jeweilige Amt für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren und die Organisation haben zur Folge, dass die Stadt Bad Driburg nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

→ **Empfehlung**

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

In der zentralen Übersicht kann die Stadt Bad Driburg die folgenden Grunddaten pflegen:

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

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem den Ausgang eines standardisierten Fördermittelberichtswesens bilden. Beispielsweise könnte Bad Driburg den Fördermittelfluss in den unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- und gegebenenfalls Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dies verschafft auch den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über laufende, abgeschlossene und künftige Fördermaßnahmen. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert. Gleichwohl plant die Stadt Bad Driburg hierfür zeitnah eine Dienstanweisung in Kraft treten zu lassen.

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 Bad Driburg 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	22.625
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0

Kennzahlen	2022
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	23
Anzahl Kreditgeber	8

Die **Stadt Bad Driburg** hat zum Stichtag 31. Dezember 2022 einwohnerbezogen hohe Investitionskreditverbindlichkeiten (1.192 Euro je Einwohner). Auf Liquiditätskredite war sie im gesamten Betrachtungszeitraum nicht angewiesen. Das Kreditportfolio ist insgesamt wenig komplex und enthält keine potenziell risikobehafteten Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder Derivate.

Nach eigener Aussage orientiert sich die Stadt bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit, Verfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Stadt Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. So besteht kein Zinsänderungsrisiko bei bestehenden Krediten über die gesamte Laufzeit.

Grundsätzlich ist die Stadtkämmerei von Bad Driburg, speziell der Kämmerer oder dessen Vertretung, für das Zins- und Schuldenmanagement verantwortlich. Dies umfasst die Einholung von Kreditangeboten, die Auswertung dieser Angebote und die finale Zuschlagserteilung. Alle Prozesse sollen revisionssicher sein und das Vier-Augen-Prinzip einhalten.

Die Kreditaufnahme erfolgt dabei nur unter strengen Bedingungen, welche sowohl die Liquidität als auch die aktuelle Haushaltslage berücksichtigen. Kreditverträge müssen den Ausschreibungen entsprechen. Die Dokumentation jeder Kreditaufnahme und Umschuldung soll detailliert geführt und archiviert werden.

Die Stadt plant zur Festlegung ihrer strategischen Ausrichtung in den kommenden Monaten eine Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten in Kraft treten zu lassen.

Die Dienstanweisung soll hierbei die bereits in der Stadt verankerten Strukturen festigen und zugleich die Neuaufnahme und Umschuldung von Kommunalkrediten für die Stadt Bad Driburg, mit Ausnahme spezifischer Kreditarten wie Kapitalmarktfinanzierungen, Förderkredite und Kassenkredite, schriftlich regeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte die geplante Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten in Kraft treten lassen und die betreffenden Mitarbeiter unterweisen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer

Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und –anlagen Bad Driburg zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.814
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	523
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	523
Ausleihungen	0

Die **Stadt Bad Driburg** hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt hat bislang hiervon abgesehen, da sie selten Anlagen tätigt. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten. Dieser weist zum 31.12.2022 einen Wert von rund 0,52 Mio. Euro auf. Überschüssige Liquidität (zum 31. Dezember 2022 von rund 4,81 Mio. Euro) hält die Stadt überwiegend auf den Geschäftskonten bei der Sparkasse Höxter.

Insbesondere Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden. Die Stadt Bad Driburg sollte vorsorglich strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Bad Driburg dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ Empfehlung

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

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

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

- Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
- Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
- Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Bad Driburg gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Bad Driburg 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 Wertpapierhandelsgesetz¹³ 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 des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Bad Driburg 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.

¹³ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Bad Driburg kann Aufwandssteigerungen seit 2018 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgleichen. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Bad Driburg Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	55	E1	Die Stadt Bad Driburg sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.	58
F2	Die Stadt Bad Driburg hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse überwiegend ein. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW kann sie dagegen nicht einhalten. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Bad Driburg verfügen dennoch über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Quartalsberichte.	59	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Bad Driburg die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten.	60
F3	Die Stadt Bad Driburg überträgt investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen ist im Verhältnis zum originären Haushaltsansatz verhältnismäßig hoch. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2018 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	60	E3	Die Stadt Bad Driburg sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	63
F4	Die Stadt Bad Driburg akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt. Ein zentraler Überblick über die Fördermaßnahmen besteht nicht.	64	E4	Die Stadt Bad Driburg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter, schriftlicher Bestandteil in jeder Planung werden.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Bad Driburg nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt.	65	E5.1	Die Stadt Bad Driburg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	65
			E5.2	Die Stadt Bad Driburg sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.	66
F6	Die Stadt Bad Driburg hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert. Gleichwohl plant die Stadt Bad Driburg hierfür zeitnah eine Dienstanweisung in Kraft treten zu lassen.	66	E6	Die Stadt Bad Driburg sollte die geplante Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten in Kraft treten lassen und die betreffenden Mitarbeiter unterweisen.	67
F7	Die Stadt Bad Driburg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	67	E7	Die Stadt Bad Driburg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Bad Driburg 2017	Bad Driburg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	100,3	101	96,13	101	105	106	118	30
Eigenkapitalquote 1	36,4	30,87	7,67	26,62	37,89	42,58	65,54	30
Eigenkapitalquote 2	76,0	66,72	28,32	57,03	66,40	76,14	88,48	30
Fehlbetragsquote	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Bad Driburg 2017	Bad Driburg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	37,5	31,79	17,96	24,96	30,93	36,03	54,36	30
Abschreibungsintensität	9,1	8,67	5,07	6,61	8,67	10,05	11,38	27
Drittfinanzierungsquote	83,5	74,87	25,93	51,25	61,12	70,10	81,62	26
Investitionsquote	209,2	236	46,48	89,49	140	199	424	28
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	96,0	96,50	62,74	90,10	96,50	101	118	29
Liquidität 2. Grades	61,2	72,19	24,50	63,44	130	216	1.050	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	36,8		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,1	7,16	1,80	4,27	6,38	8,69	26,96	29
Zinslastquote	1,0	0,87	0,00	0,26	0,57	0,92	3,40	30
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	46,5	48,00	39,68	53,41	64,03	69,73	78,74	29
Zuwendungsquote	32,7	32,26	7,01	11,75	16,31	24,22	39,18	30
Personalintensität	21,6	22,48	10,87	15,38	17,95	19,69	23,97	30
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,1	14,56	10,09	16,16	17,79	20,55	30,29	30
Transferaufwandsquote	44,1	43,39	38,21	43,44	46,92	49,26	54,59	30

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) Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	189	186	-1.248	-307	480	-140
Gewerbesteuern	5.524	6.470	5.347	5.606	9.366	6.463
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	7.298	7.538	7.201	8.067	8.107	7.642
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.453	1.611	1.768	1.708	1.508	1.610
Ausgleichsleistungen	691	717	1.616	761	962	949
Gewerbesteuerausgleichsleistung	0	0	885	0	0	177
Schlüsselzuweisungen	9.009	9.845	10.064	10.137	9.685	9.748
Summe der Erträge	23.975	26.182	25.997	26.278	29.627	26.412
Allgemeine Kreisumlage	8.381	8.797	9.338	9.560	9.976	9.210
Steuerbeteiligungen	823	940	369	499	567	640
Summe der Aufwendungen	9.204	9.737	9.707	10.058	10.544	9.850
Saldo der Bereinigungen	14.771	16.445	16.290	16.219	19.083	16.562

Tabelle 4: Eigenkapital Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	53.596	53.782	49.774	49.467	50.133
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	53.596	53.782	49.774	49.467	50.133
Sonderposten für Zuwendungen	38.463	38.522	38.042	37.275	42.099
Sonderposten für Beiträge	18.082	17.460	16.588	16.216	16.114

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital 2	110.141	109.763	104.404	102.958	108.346
Bilanzsumme	149.576	154.434	156.341	156.863	162.379

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	21.881	26.630	32.542	33.446	32.424
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	151	6	93	88	250
Forderungen gegenüber Sondervermögen	132	56	19	7	5
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	28.255	29.252	30.183	30.132	30.586
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	49.854	55.820	62.612	63.483	62.755

*Stadtwerke Bad Driburg GmbH, Driburg Therme GmbH, Stadtentwicklungsgesellschaft Bad Driburg mbH, Abwasserwerk der Stadt Bad Driburg, VHS Zweckverband, Stiftung INTEG

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	189	186	-1.248	-307	480	-5.091	-10.127	-7.573	-6.568	-5.768
Gewerbesteuer	5.524	6.470	5.347	5.606	9.366	7.500	8.500	9.500	10.000	10.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.298	7.538	7.201	8.067	8.107	8.553	8.535	9.123	9.625	10.049
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.453	1.611	1.768	1.708	1.508	1.697	1.578	1.623	1.654	1.686
Schlüsselzuweisungen vom Land	9.009	9.845	10.064	10.137	9.685	10.419	10.356	10.719	11.330	11.817
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	691	717	1.616	761	962	881	927	981	1.008	1.031
Summe der Erträge	23.975	26.182	25.997	26.278	29.627	29.050	29.895	31.946	33.617	35.082
Allgemeine Kreisumlage	8.381	8.797	9.338	9.560	9.976	10.900	11.595	11.595	11.595	11.595
Steuerbeteiligungen	823	940	369	499	567	597	676	756	795	835
Summe der Aufwendungen	9.204	9.737	9.707	10.058	10.544	11.497	12.271	12.351	12.390	12.430
Saldo der Bereinigungen	14.771	16.445	16.290	16.219	19.083	17.554	17.624	19.596	21.227	22.652
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	509	0,00	0,00	100	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.582	-16.259	-18.047	-16.526	-18.603	-22.744	-26.618	-26.052	-26.671	-27.289
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.677	-3.465	-1.945	-4.021	-8.163	-12.036	-11.470	-12.089	-12.707

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bad Driburg in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.582	-16.259	-18.047	-16.526	-18.603	-22.744	-26.618	-26.052	-26.671	-27.289
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-405	-257	-627	-601	-36,65	-773	-850	-877	-905	-933
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.137	-1.249	-1.033	-791	-1.331	-1.441	-1.859	-1.950	-2.074	-2.211
Jugendamtsumlage	4.495	4.826	5.472	6.318	7.018	7.401	8.962	8.962	8.962	8.962
Saldo aus Sozialleistungen	-6.037	-6.332	-7.132	-7.711	-8.385	-9.615	-11.670	-11.789	-11.941	-12.107
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.545	-9.927	-10.916	-8.816	-10.218	-13.129	-14.947	-14.263	-14.730	-15.182
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.382	-2.371	-271	-1.673	-4.584	-6.402	-5.718	-6.185	-6.637

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Bad Driburg** hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Für die rechtskonforme Durchführung der Vergaben wurde eine Vergabeordnung/-dienstsanweisung erarbeitet. Die Vergabeordnung/-dienstsanweisung ist jedoch nur im Entwurf aktuell, weil unklar ist, ob die Änderung ohne Beteiligung des Rates erfolgen kann. Die Maßnahmenbetrachtung hat gezeigt, dass in der Anwendung der Dienstsanweisung noch Optimierungspotenzial besteht.

Die Erteilung des Zuschlags ist in der Stadt Bad Driburg von den Fachausschüssen abhängig. Anstelle des Beschlusses über den Zuschlag, sollte die Stadt Bad Driburg den Fachausschuss vor Veröffentlichung der Ausschreibung beteiligen. Dies erleichtert die Planung und sorgt für einen fristgerechten Ablauf der Vergabeverfahren. Durch eine nachgelagerte Informationspflicht wären die Interessen des Fachausschusses gewahrt.

Die Stadt Bad Driburg hat keine begleitende Prüfung der Vergaben eingerichtet.

Das Nachtragswesen wird von der Vergabeordnung/-dienstsanweisung umfasst. Darin wird das Verfahren im Falle eines Nachtrags geregelt. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge findet nicht statt. Diese könnte die Stadt Bad Driburg dabei unterstützen die Gründe für Nachträge zu ermitteln und dadurch künftige Nachträge vorbeugen.

Bad Driburg erfüllt ihre gesetzliche Verpflichtung noch nicht, die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen. Mittels Schwachstellenanalyse und Befragung der Mitarbeitenden könnte die Stadt diese Bereiche zeitnah bestimmen. Durch die Benennung einer korruptionsschutzbeauftragten Person könnte die Stadt Bad Driburg die rechtskonforme Durchführung von Korruptionsschutzmaßnahmen langfristig sicherstellen. Zudem könnten Mitarbeitende geschult und ein niederschwelliges Angebot zur Meldung von Korruptionfällen geschaffen werden.

Im Bereich Sponsoring hat die Stadt Bad Driburg keine Regelungen getroffen. Eine Dienstsanweisung inklusive Vertragsmuster bietet Rechtssicherheit und schützt die Stadt Bad Driburg vor finanziellen Nachteilen, die das Sponsoring mit sich bringen kann.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Bad Driburg hat zur Unterstützung der Bedarfsstellen und der rechtmäßigen Durchführung ihrer Ausschreibungen eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet, welche die Bedarfsstellen auch in beratender Form unterstützt.

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.

Vergabestelle/Submissionsstelle

Die **Stadt Bad Driburg** hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Bemühungen, sich im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer zentralen Vergabestelle anderer Behörden zu bedienen, blieben bisher ohne Erfolg.

Zur Sicherstellung der Verfahren hat die Stadt Bad Driburg eine Submissionsstelle eingerichtet. Diese Aufgabe nehmen Mitarbeitende des Hauptamtes zusätzlich zu anderen Aufgaben des Hauptamtes wahr. Die Stadt Bad Driburg hat erkannt, dass das Vergabewesen ein komplexes Rechtsgebiet darstellt und gefahrenbehaftet ist, weshalb die Stadt Bad Driburg Möglichkeiten einer Zusammenarbeit prüft.

Obwohl es sich nur um eine Submissionsstelle handelt, bemühen sich die Mitarbeitenden den Bedarfsstellen beratend zur Seite zu stehen. Besonders herausfordernd ist, dass sich aufgrund

weniger Wiederholungen gleichartiger Ausschreibungen, keine Routine einstellen kann. Deshalb besuchen Mitarbeitende der Submissionsstelle bedarfsgerecht Fortbildungen. Allerdings erfüllen sich deren angekündigte Inhalte oft nur in Teilen.

Vergabe-Dienstanweisung/Ordnung

Die Stadt Bad Driburg hat am 27. April 2021 eine Vergabeordnung/-dienstanweisung erlassen. In einer übersichtlichen Anlage werden die Wertgrenzen des Vergabewesens dargestellt. Die Vergabeordnung/-dienstanweisung hat im Frühjahr 2023 eine umfangreiche Überarbeitung erfahren. Die Überarbeitung war aus rechtlichen Gründen erforderlich. Zudem wurden Regelungslücken geschlossen. Aufgrund Unstimmigkeiten wurde die Vergabeordnung/-dienstanweisung noch nicht in Kraft getreten.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Driburg sollte Änderungen der Vergabeordnung/-dienstanweisung zeitnah in Kraft treten lassen. Nur durch zügige Umsetzung der Änderungen ist sie rechtssicher aufgestellt.

Der Rat der Stadt Bad Driburg wird nach der Sommerpause die neue Vergabeordnung/-dienstanweisung beschließen und festlegen, welche Teile der Vergabeordnung/-dienstanweisung zukünftig bei Änderung einer Zustimmung bedürfen.

Die Vergabeordnung/-dienstanweisung gibt die Verwendung bestimmter Formulare vor. Diese fungieren auch als Checkliste und leiten die betroffenen Stellen durch das Vergabeverfahren. Sofern durch Dritte erstellte Vergabeunterlagen verwendet werden sollen, gehen die Bedarfsstellen sicher, dass diese dem aktuellen Stand entsprechen und vollständig sind.

Verfahren

Um den Wettbewerb zu stärken, schreibt die Stadt Bad Driburg überwiegend öffentlich aus. Die Submissionsstelle entscheidet auf Vorschlag der Bedarfsstelle, ob in einem geschlossenen Verfahren ausgeschrieben wird. Schlägt eine Bedarfsstelle eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vor, so hat diese oder das beauftragte Architektur- oder Ingenieurbüro bereits recherchiert, ob die vorgeschlagenen Unternehmen den Auftrag auch zeitlich erfüllen können. Dennoch kommt es oft vor, dass für einen Wettbewerb nicht genügend Angebote eingehen.

→ Empfehlung

Um einen Wettbewerb zu erreichen sollte die Submissionsstelle der Stadt Bad Driburg die Liste der zu berücksichtigenden Unternehmen erweitern. Als positiver Nebeneffekt wird dadurch die Korruptionsprävention gestärkt.

Sofern es der Zeitplan zulässt, versucht die Stadt Bad Driburg bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb auch unterhalb der Wertgrenze von 25.000 Euro eine Ex-ante-Veröffentlichung durchzuführen. Dies ermöglicht ihr den Kreis der zu berücksichtigenden Unternehmen zu erweitern, sofern sich interessierte Unternehmen melden. Daneben bietet dieses Vorgehen den Vorteil, dass einzelfallbezogen die Bewertung der Binnenmarktrelevanz ausbleiben kann, deren Rechtsfolge es wäre, eine Ex-ante-Veröffentlichung vorzunehmen.

Um stets das Vier-Augen-Prinzip im Rahmen der Submission einhalten zu können, haben alle Mitarbeitende des Hauptamtes einen Zugriff für das Vergabeportal. So stellt die Verwaltung die vorgeschriebene zeitnahe Öffnung der Angebote sicher. Mitarbeitende der Bedarfsstelle dürfen nicht an einem Submissionstermin teilnehmen.

Die Stadt Bad Driburg verfügt über kein Dokumentenmanagementsystem. Das Vergabeverfahren wird jedoch elektronisch über eine Vergabeplattform geführt. Dies führt zu Medienbrüchen in der Handhabung der Akten. Durch eine Vergabemanagementsoftware könnte das Zusammenspiel zwischen den Bedarfsstellen und der Submissionsstelle medienbruchfrei erfolgen. Zudem bietet eine solche Software Unterstützung bei der Plausibilisierung der Vergabeunterlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte prüfen, ob die vorteilhafte Unterstützung durch eine Vergabemanagementsoftware die finanziellen Nachteile einer solchen rechtfertigt.

Beteiligung von Rat und Ausschüssen

Gemäß 1.4 der Zuständigkeitsordnung der Stadt Bad Driburg ist der Bürgermeister für die Auftragserteilung im Rahmen einer Ausschreibung bis 100.000 Euro zuständig. Oberhalb dieser Wertgrenzen liegt die Zuständigkeiten bei den Fachausschüssen. Um Dringlichkeitsentscheidungen zu vermeiden, stimmt die Submissionsstelle die Vergabetermine mit dem Sitzungsplan-kalender ab. Insbesondere während der Sommerpause kann sich die Abstimmung als schwierig erweisen, so dass die Stadt Bad Driburg die Bindefrist, über die in § 10 Abs. 4 S. 3 VOB/A genannte Frist von 30 Tagen, hinaus verlängern muss. Zum Zeitpunkt der Zustimmung ist der Vergabevorschlag in formaler, technischer und wirtschaftlicher Sicht geprüft. Unter Beachtung der Wertungskriterien hat der Bestbietende einen Anspruch auf den Zuschlag. Wird diesem der Zuschlag nicht erteilt, würde sich die Stadt Bad Driburg der Gefahr von Schadensersatzforderungen aussetzen. Deshalb ist die Einholung eines Ratsbeschlusses zu diesem Zeitpunkt nicht mehr sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁴

¹⁴ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

→ **Feststellung**

Eine verbindliche, begleitende Rechnungsprüfung der Vergabeverfahren findet bei der Stadt Bad Driburg nicht statt.

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.¹⁵ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁶ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Bad Driburg** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Im Rahmen Ihrer Haushaltsführung hat die Verwaltung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW zu beachten. Diesen Grundsatz greift das Vergaberecht auf, indem Aufträge grundsätzlich in einem Wettbewerb vergeben werden sollen. Das Vergaberecht besteht dabei aus verschiedenen Regelwerken die nicht nur diesen Grundsatz berücksichtigen, sondern auch internationale Belange beachten. Die Schwellenwerte und Wertgrenzen für Nachträge sowie die verschiedenen Verfahrensarten erschweren den Ausschreibungsprozess. Daneben gibt es auch noch Fristen zu beachten. Zudem spielt für die Ausführung des Auftrags auch das Vertragsrecht eine bedeutende Rolle. Eine begleitende Rechnungsprüfung unterstützt die Verwaltung, indem stets die Rechtmäßigkeit des Verfahrens beachtet wird. So stellt sich die Verwaltung rechtssicher auf und schützt sich dadurch vor Rückforderung von Fördergeldern. Daneben wird durch die unabhängige Betrachtung einer rechnungsprüfenden Person ein Mittel zur Korruptionsprävention. Dies hilft beteiligten Mitarbeitenden, sich vor unberechtigten Vorwürfen zu schützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte die Voraussetzungen für eine verbindliche und begleitende Rechnungsprüfung, zumindest für Ausschreibungen mit Fördermittelbezug prüfen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

¹⁵ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁶ 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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat entgegen § 10 KorruptionsbG NRW die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht festgestellt. Einen Meldeweg für Hinweisgebende ist eröffnet worden.

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 KorruptionsbG¹⁷ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Bad Driburg** hat im Bereich Vergaben präventive Maßnahmen geschaffen. Neben dem Vier-Augen-Prinzip sorgt sie durch eine klare Regelung in der Vergabeordnung/-dienstanweisung für eine strikte personelle Trennung der Auftragsvergabe und der Auftragsdurchführung.

Dienstanweisung und sonstige Regelung

Zur Vermeidung von Korruption hat die Verwaltung zum 01. September 2003 eine Dienstanweisung über das Verfahren zur Annahme von Belohnungen und Geschenken erlassen. Mit einem Rundschreiben wurden Mitarbeitende darüber informiert. Neueinstellungen werden auf die bestehende Dienstanweisung hingewiesen. Werbegeschenke bis zu einer Wertgrenze von zehn Euro dürfen angenommen werden, alle anderen Geschenke und Belohnungen sind grundsätzlich abzulehnen. In der Anlage zu dieser Dienstanweisung werden viele Beispiele aufgezählt die als materieller Vorteil gesehen werden. Zudem verpflichtet die Dienstanweisung jeden Versuch

¹⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

der Einflussnahme unverzüglich anzuzeigen. Es fehlt an einer Regelung, wie damit umgegangen werden muss, wenn Geschenke und Belohnungen nicht abgelehnt werden können. Darüber hinaus gibt es keine Regelung, wenn Dritte betroffen sind¹⁸.

Ein niederschwelliges Angebot durch eine für Korruptionsschutz beauftragte Person, könnte Mitarbeitenden beratend zur Seite stehen und diese bei einem konkreten Verdachtsfall unterstützen. Korruptionsprävention erhält immer mehr Bedeutung. So unterlag das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in den letzten Jahren einigen Änderungen. Eine korruptionsschutzbeauftragte Person könnte dafür Sorge tragen, dass die internen Regelungen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen.

→ **Empfehlung**

Durch Benennung einer zuständigen Person, könnte ein niederschwelliges Angebot geschaffen werden. Diese Person könnte betroffene Mitarbeitende unterstützen, die Situation vor offizieller Meldung eines Korruptionsfalles, korrekt einzuschätzen. Zudem hilft eine Zuständigkeitsregelung die Dienstanweisung aktuell zu halten.

Hinweisgeberschutzgesetz

Bei Meldung eines Korruptionsverdachts besteht für die meldende Person die Gefahr Repressalien zu erfahren. Dieses Problem hat der Gesetzgeber erkannt und auf EU-Ebene die Hinweisgeberschutz-Richtlinie erlassen, welche durch das Hinweisgeberschutzgesetz in nationales Recht umgesetzt. Danach soll es Hinweisgebenden möglich sein, Meldungen zu tätigen, ohne Repressalien fürchten zu müssen. Die Identität wird geschützt und nur unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber berechtigten Personen preisgegeben. Das Ausführungsgesetz ist am 14. Dezember 2023 in Kraft getreten und verpflichtet Kommunen ab 10.000 Einwohnern eine interne Meldestelle einzurichten. Bei der Stadt Bad Driburg besteht die Möglichkeit eine anonyme Meldung über den Briefkasten zu tätigen.

korruptionsgefährdete Bereiche

Die Leitung einer öffentlichen Stelle ist gemäß § 10 KorruptionsbG NRW verpflichtet, den Grad der vorliegenden Korruptionsgefährdung festzulegen indem die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festgelegt werden. Zudem sollen entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Eine Möglichkeit dieser Verpflichtung nachzukommen, besteht durch eine Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse. Insbesondere mit nachfolgender Fragestellung, könnten die korruptionsgefährdende und besonders korruptionsgefährdende Bereiche ermittelt werden.

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

¹⁸ Die gpaNRW stellt kostenlos eine aktuelle Musterdienstanweisung Korruption zur Verfügung: <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

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

Im Rahmen der Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse sollte die Stadt Bad Driburg Mitarbeitende befragen. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass Mitarbeitende ihren Arbeitsbereich hinsichtlich einer Korruptionsgefahr gut einschätzen können und überdies, sich mit dem Ergebnis besser identifizieren können. Mit einer regelmäßigen oder anlassbezogenen Überprüfung dieser Ergebnisse wäre die Stadt Bad Driburg auch zukünftig rechtssicher aufgestellt.

→ **Empfehlung**

Durch die kurzfristige Umsetzung einer Schwachstellenanalyse kann die Stadt Bad Driburg ihre gesetzliche Verpflichtung erfüllen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen. Auf Basis dessen, können Maßnahmen zielgerichtet geplant werden.

Die Stadt Bad Driburg hat im Rahmen der Prüfung mitgeteilt, dass sie derzeit die Dienstanweisung Korruption überarbeitet. In diesem Zusammenhang will sie mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse die korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Auskünfte über Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Nebentätigkeiten

Darüber hinaus verpflichtet das KorruptionsbG NRW Ratsmitglieder zur Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften, sowie den Bürgermeister gegenüber dem Rat zur Auskunft über Nebentätigkeiten. Diesbezüglich hat die Stadt Bad Driburg eine Ehrenordnung erlassen. Das dafür entwickelte Formular kann auch über die Homepage heruntergeladen werden. Zudem hat die Stadt Bad Driburg darin geregelt, wie die Veröffentlichung dieser Daten zu erfolgen hat.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat in keiner Dienstanweisung Rahmenbedingungen für Sponsoring geschaffen.

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

Die **Stadt Bad Driburg** berichtet, dass Sponsoring für sie eine nachrangige Bedeutung hat. Es ist schwierig Sponsoring an konkreten Fällen festzumachen. Die Internetrecherche hat ergeben, dass Sponsoring in den Bereichen Kultur, Freizeit und Schulen genutzt wird. Ob es sich um echte Sponsoringfälle handelt bewertet die gpaNRW nicht. Es macht aber deutlich, dass das Themenfeld präsent ist.

Unter Sponsoring wird eine Leistung verstanden deren Gegenleistung darin besteht, das Image des Sponsors aufzuwerten. Sponsoring kann als Geldleistung, in der Gewährung von Sach- oder Dienstleistungen bestehen. Im Bereich Bildung schafft Sponsoring finanzielle, sachliche und personelle Ressourcen. Damit ist Sponsoring ein wirksames Mittel der nachhaltigen Schulentwicklung und wirkt positiv auf den Praxisbezug schulischer Bildung. In der Entscheidung über Sponsoring sind Schulen nicht frei und auf die Zustimmung des Schulträgers angewiesen¹⁹.

Sponsoring birgt aber auch die Gefahr des Vertrauensverlustes der Öffentlichkeit, wenn der Eindruck entsteht, das die Verwaltung durch das Sponsoring in ihrer Entscheidung beeinflussbar ist. Eine Dienstanweisung hilft einerseits die notwendige Transparenz herzustellen und andererseits die Verwaltung vor Kosten zu schützen, die durch das Sponsoring entstehen können.

Deshalb empfiehlt die gpaNRW in einer Dienstanweisung²⁰ nachfolgende Mindestinhalte zu regeln:

- Entscheidungsbefugnis
- Beteiligung
- Verfahren (Formerfordernis, Gegenstand, Wahl der Geschäftspartner, Einbindung weiterer Beteiligter, Informationspflicht)
- Mindestvertragsinhalte (zeitliche Befristung, Kündigungsmöglichkeiten, Regelungen über Nebenkosten und Haftung)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln und Mindestkriterien für die Vertragsgestaltung festlegen.

¹⁹ § 99 Abs. 1 SchulG (Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) Schulen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Schulträger Zuwendungen von Dritten entgegennehmen und auf deren Leistungen in geeigneter Weise hinweisen (Sponsoring), wenn diese Hinweise mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule vereinbar sind und die Werbewirkung deutlich hinter den schulischen Nutzen zurücktritt. Die Entscheidung trifft die Schulleiterin oder der Schulleiter mit Zustimmung der Schulkonferenz und des Schulträgers.

²⁰ In der [Muster: Dienstanweisung Korruptionsprävention | gpaNRW](#) ist auch das Themenfeld Sponsoring inklusiver Vertragsmuster geregelt.

Die Stadt Bad Driburg möchte das Thema Sponsoring in die Dienstanweisung Korruption mit aufnehmen.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²¹ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Bad Driburg gehört zu der Hälfte der Kommunen mit den niedrigsten Abweichungen zum Auftragswert.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

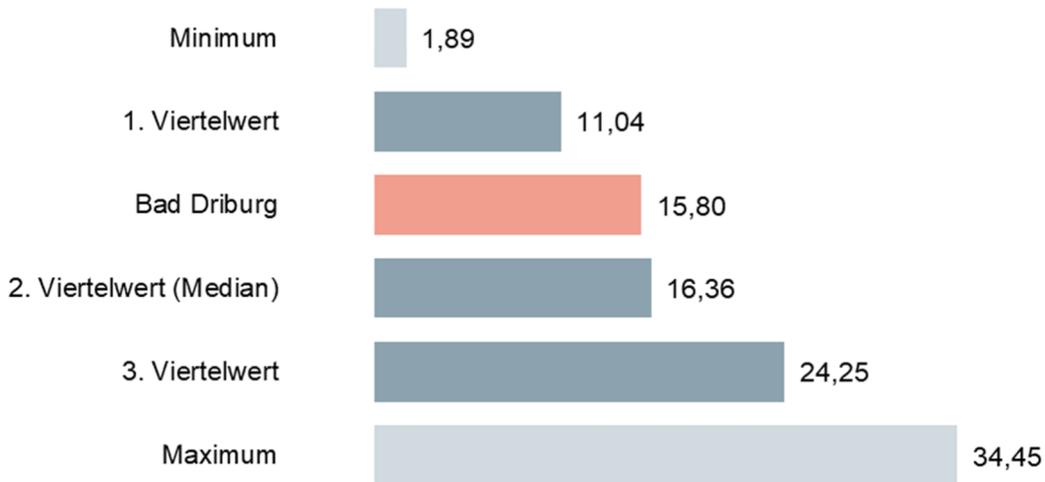
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.893.000	
Abrechnungssummen	6.522.948	9,66
Summe der Unterschreitungen	313.361	5,32
Summe der Überschreitungen	175.260	2,97

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Bad Driburg** sechs Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in

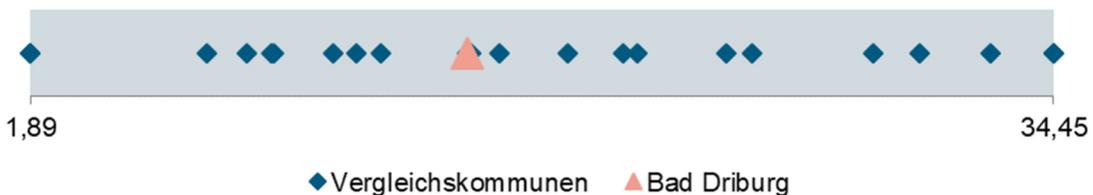
²¹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Höhe von 221.529 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bad Driburg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In allen Vergleichsjahren liegt die Stadt Bad Driburg zwischen dem 1. Viertelwert und dem 2. Viertelwert. Damit gehört sie zu der Hälfte der Kommunen, mit den niedrigsten Abweichungswerten.

Eine niedrige Abweichungsquote sorgt für eine bessere Planbarkeit. Es müssen weniger Haushaltsmittel nachgesteuert werden. Dennoch könnte eine zentrale Betrachtung der Nachträge dafür sorgen, dass Nachträge weiter minimiert werden oder zumindest, dass Abweichungen im geringfügigen Bereich bleiben. Durch eine Gesamtschau der Nachträge können die Ursachen ermittelt werden. Gerade im Baubereich sind geringfügige Abweichungen unvermeidbar, da im Vorfeld die Gegebenheiten nicht hinreichend ermittelt werden können oder Verzögerungen eines Gewerks eine Folge von Nachträgen zur Folge haben. Dennoch besteht die Möglichkeiten, das Bietende Lücken in den Ausschreibungsunterlagen dazu nutzen, über Nachträge einen besseren Preis zu erzielen. Durch Anpassung der Vergabeunterlagen werden Bieterstrategien durchbrochen und so zukünftige Nachträge minimiert.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Bad Driburg hat das Nachtragswesen in der Vergabeordnung/-dienstanzweisung geregelt. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge findet nicht statt.

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

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

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

Bei der **Stadt Bad Driburg** sind die Bedarfsstellen für die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen zuständig. Dabei verfolgt die Dienstanzweisung den rechtlichen Grundsatz, wonach bei Auftragsänderungen und –erweiterungen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren einzuleiten ist. Abweichend davon kann ein Nachtrag erteilt werden, wenn der ursprüngliche Auftragswert bei Lieferungen und Leistungen bis zu 20 Prozent und bei Bauleistungen bis zu 15 Prozent überschritten wird. Wird ein Nachtrag vergeben, so löst dies eine Dokumentationspflicht in den Vergabeunterlagen durch die Bedarfsstelle aus. Diese wird von den Bedarfsstellen jedoch nur zum Teil umgesetzt. Die Ausnahmeregelung entspricht nur in Teilen den gesetzlichen Bestimmungen. Dies hat die Stadt Bad Driburg bereits erkannt und eine Korrektur in der geänderten, Vergabeordnung/-dienstanzweisung durchgeführt, welche jedoch noch in Kraft getreten ist, siehe Ausführung und Empfehlung zu 5.3.1.

Die rechtswidrige Beauftragung von Nachträgen kann dazu führen, dass nicht nur nationales Recht, sondern auch EU-Recht verletzt wird. Dies kann weitreichende Folgen für die Verwaltung haben. Eine Prüfung der Nachträge durch eine unbeteiligte sachkundige Person, etwa durch Einbindung der Submissionsstelle oder einer rechnungsprüfenden Person, könnte sichergestellt werden, dass Nachträge rechtskonform vergeben werden. Dies schützt die Verwaltung vor Schadenersatzforderungen und Rückforderungen vom Fördermittel durch den Fördermittelgebenden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Nachträge zentral betrachten um dadurch Lücken in den Ausschreibungsunterlagen zu lokalisieren und zukünftige Nachträge zu minimieren. Die Prüfung der Nachträge durch eine sachkundige Person schützt die Verwaltung vor rechtswidrigen Nachträgen und den damit verbunden finanziellen Nachteilen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Vergabedienstanweisung wird durch die Bedarfsstellen nur zum Teil angewendet. Veröffentlichungs-, Dokumentations- und Informationspflichten werden nur zum Teil umgesetzt. Registerabfragen sind nur teilweise erfolgt.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

Schlussrechnung

Die Schlussrechnung von 246.253 Euro wurde am 15. November 2021 gestellt. Das begleitende Ingenieurbüro hat die Schlussrechnung geprüft. Die Schlussrechnung hat den Angebotspreis mit 16.209 Euro unterschritten.

2.7.1.1 Umbau des Schmutzwasserpumpwerkes "Rothehäuser Weg" in Bad Driburg – Siebenstern Maschinentechnische Ausstattung

Kostenschätzung und Wahl der Vergabeart

Als Teil der Gesamtmaßnahme, Umbau des Schmutzwasserpumpwerkes wurde die maschinentechnische Ausstattung als einzelne Vergaben vergeben. Die voraussichtlichen Gesamtkosten der Maßnahme beliefen sich auf 70.790Euro, so dass das nationale Vergaberecht Anwendung fand.

Nach der zum Zeitpunkt der Vergabe geltenden Dienstanweisung können einzelne Gewerke bis zu einem Netto-Auftragswert von 750.000 Euro in einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden. Dies entspricht auch den zum Zeitpunkt der Vergabe geltenden kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW, welche eine abweichende Regelung zu der VOB/A getroffen hat und die Vergabearten vom Auftragswert abhängig macht.

Die einzelne Kostenschätzung ist der Akte nicht zu entnehmen. Die Gründe für die Wahl einer abweichenden Vergabeart wurden nicht dokumentiert (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zu 2.7.1).

ex-ante-Veröffentlichung

Die ex-ante-Veröffentlichung fand in dem Zeitraum vom 08.Juni 2022 bis 15. Juni 2022 statt.

Eignung der Bietenden

Eine Eignungsprüfung ist in der Akte nicht dokumentiert (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zu 2.7.1).

Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes

Die zu berücksichtigenden Unternehmen wurden über eine Vergabepattform aufgefordert, ein Angebot bis zum 05. Juli 2022 um 10 Uhr abzugeben.

Mangels Dokumentation ist nicht ersichtlich welche Unternehmen überhaupt aufgefordert wurden (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zur Dokumentation in 2.7.1)

Eröffnungstermin

Die Submission wurde gemäß § 14a VOB/A durchgeführt. Die Stadt Bad Driburg hat vier Angebote erhalten.

Der Akte ist nicht zu entnehmen, ob das Submissionsergebnis allen Bietenden mitgeteilt wurde (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zu 2.7.1).

Prüfung der Angebote

Die Prüfung und Wertung der Angebote wurde durch ein begleitendes Ingenieurbüro durchgeführt. Dabei wurde ein Angebot ausgeschlossen, weil dieses unvollständig war.

Vergabevorschlag

Das Ingenieurbüro hat den Vorschlag unterbreitet, den Zuschlag auf das Angebot mit dem günstigsten Preis zu erteilen. Dies entsprach auch dem Bewertungskriterium Preis.

Wettbewerbsregisterauskunft

Seit dem 01. Juni 2022 wurde das Vergaberegister und Gewerbezentralregister durch das Wettbewerbsregister ersetzt. Nach § 6 Abs. 1 WRegG²² besteht für öffentliche Auftraggebende die Verpflichtung ab einem geschätzten Auftragswert von 30.000 Euro das Wettbewerbsregister abzufragen. Da Eintragungen im Gewerbezentralregister nicht auf das Wettbewerbsregister übertragen wurden, besteht für eine Übergangszeit von drei Jahren die Möglichkeit das Gewerbezentralregister abzufragen.

Eine Abfrage des Wettbewerbsregisters oder des Gewerbezentralregisters ist nicht in der Akte dokumentiert (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zur Registerabfrage 2.7.1).

Auftragserteilung

Nach Einholen eines Dringlichkeitsbeschlusses am 07. Juli 2022 wurde der Zuschlag am 11. Juli 2022 innerhalb der Bindefrist erteilt. Das Auftragschreiben wurde von zwei Personen unterzeichnet.

Benachrichtigung nicht berücksichtigter Bietenden

Gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A sind Bietende deren Angebote ausgeschlossen wurden oder nicht in die engere Wahl gelangt sind unverzüglich zu informieren. Alle übrigen Bietenden sollen umgehend nach Auftragserteilung informiert werden. Diese Regelung dient dem Zweck, dass Bietenden bis zum Ende der Bindefrist an das Angebot gebunden sind. Neben der Preisgarantie bindet ein Angebot personelle Ressource, die für den Zeitraum nicht anderweitig eingeplant werden können. Darum sollen Bietende so schnell wie möglich darüber informiert werden, wenn sie den Auftrag nicht erhalten.

In der Akte ist weder eine Benachrichtigung an den Bietenden, dessen Angebot ausgeschlossen wurde, noch an die übrigen Bietenden zu finden (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zu 2.7.1).

ex-post-Veröffentlichung

Eine ex-post-Veröffentlichung ist der Akte nicht zu entnehmen (siehe Festung zu 2.7 und Empfehlung zu ex-post-Veröffentlichung in 2.7.1).

²² Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz) vom 18. Juli 2017 BGBl. S 3436 in der Fassung vom 10. August 2021

Nachtragsverfahren

Der Akte liegt ein Nachtragsangebot vom 14. November 2022 von 17.724 Euro netto vor. Auf Basis dessen wurde ein Zusatzauftrag erteilt. Eine Dokumentation, weshalb der Nachtrag erforderlich war, ist der Akte nicht zu entnehmen (siehe Feststellung zu 2.7 und Empfehlung zur Dokumentation in 2.7.1).

Abnahme und Mängelbeseitigung

Ein Abnahmeprotokoll der maschinentechnischen Ausstattung ist der Akte nicht zu entnehmen (siehe Empfehlung zu 2.7.1).

Schlussrechnung

Die Schlussrechnung von 97.792 Euro wurde am 11. Juli 2023 gestellt. Sie übersteigt den Angebotspreis inkl. Nachtrag um 8.849 Euro. Die Ursachen für die Abweichung wurden nicht dokumentiert. Werden die Ursachen eines Nachtrags festgestellt, können diese dazu beitragen, dass Nachträge langfristig minimiert werden. Dazu sollten die gewonnenen Erkenntnisse in folgende Vergaben einfließen (siehe. Empfehlung zu 2.6.2).

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Bad Driburg hat zur Unterstützung der Bedarfsstellen und der rechtmäßigen Durchführung ihrer Ausschreibungen eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet, welche die Bedarfsstellen auch in beratender Form unterstützt.	79	E1.1	Die Stadt Bad Driburg sollte Änderungen der Vergabeordnung/-dienstanweisung zeitnah in Kraft treten lassen. Nur durch zügige Umsetzung der Änderungen ist sie rechtssicher aufgestellt.	80
			E1.2	Um einen Wettbewerb zu erreichen sollte die Submissionsstelle der Stadt Bad Driburg die Liste der zu berücksichtigenden Unternehmen erweitern. Als positiver Nebeneffekt wird dadurch die Korruptionsprävention gestärkt.	80
			E1.3	Die Stadt Bad Driburg sollte prüfen, ob die vorteilhafte Unterstützung durch eine Vergabemanagementsoftware die finanziellen Nachteile einer solchen rechtfertigt.	81
			E1.4	Die Stadt Bad Driburg sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.	81
F2	Eine verbindliche, begleitende Rechnungsprüfung der Vergabeverfahren findet bei der Stadt Bad Driburg nicht statt.	82	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte die Voraussetzungen für eine verbindliche und begleitende Rechnungsprüfung, zumindest für Ausschreibungen mit Fördermittelbezug prüfen.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Bad Driburg hat entgegen § 10 KorruptionsbG NRW die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht festgestellt. Einen Meldeweg für Hinweisgebende ist eröffnet worden.	83	E3.1	Durch Benennung einer zuständigen Person, könnte ein niederschwelliges Angebot geschaffen werden. Diese Person könnte betroffene Mitarbeitende unterstützen, die Situation vor offizieller Meldung eines Korruptionsfalles, korrekt einzuschätzen. Zudem hilft eine Zuständigkeitsregelung die Dienstanweisung aktuell zu halten.	84
			E3.2	Durch die kurzfristige Umsetzung einer Schwachstellenanalyse kann die Stadt Bad Driburg ihre gesetzliche Verpflichtung erfüllen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen. Auf Basis dessen, können Maßnahmen zielgerichtet geplant werden.	85
Sponsoring					
F4	Die Stadt Bad Driburg hat in keiner Dienstanweisung Rahmenbedingungen für Sponsoring geschaffen.	85	E4	Die Stadt Bad Driburg sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln und Mindestkriterien für die Vertragsgestaltung festlegen.	86
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Bad Driburg hat das Nachtragswesen in der Vergabeordnung/-dienstanweisung geregelt. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge findet nicht statt.	89	E5	Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Nachträge zentral betrachten um dadurch Lücken in den Ausschreibungsunterlagen zu lokalisieren und zukünftige Nachträge zu minimieren. Die Prüfung der Nachträge durch eine sachkundige Person schützt die Verwaltung vor rechtswidrigen Nachträgen und den damit verbunden finanziellen Nachteilen.	90
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Vergabedienstanweisung wird durch die Bedarfsstellen nur zum Teil angewendet. Veröffentlichungs-, Dokumentations- und Informationspflichten werden nur zum Teil umgesetzt. Registerabfragen sind nur teilweise erfolgt.	90	E6.1	Die Stadt Bad Driburg sollte den Bedarfsstellen ein Muster-Vergabevermerk zur Verfügung stellen und sichergehen, dass die einzelnen Schritte des Vergabewesens eingehalten werden.	
			E6.2	Die Stadt Bad Driburg sollte die Gründe für die Wahl einer abweichenden Vergabeart dokumentieren.	
			E6.3	Die Stadt Bad Driburg sollte bei Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb die Eignung der berücksichtigenden Unternehmen vor Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes prüfen und dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.4 Die Stadt Bad Driburg sollte die Angebotsfrist von zehn Tagen nicht unterschreiten.	
			E6.5 Die Stadt Bad Driburg sollte auch bei einer freihändigen Vergabe eine Submission durchführen und das Ergebnis allen Bietenden unverzüglich zur Verfügung stellen. Zudem sollte sie die einzelnen Schritte dokumentieren.	
			E6.6 Die Stadt Bad Driburg sollte darauf achten, dass verpflichtende Registerauskünfte, aktuell das Wettbewerbsregister vor Auftragserteilung eingesehen wird.	
			E6.7 Die Stadt Bad Driburg sollte Bietenden deren Auftrag ausgeschlossen wurde oder nicht in die engere Wahl kam, unverzüglich über deren Nichtberücksichtigung informieren. Die übrigen Bietenden sollten nach Auftragserteilung, über die Auftragserteilung informiert werden. Die durchgeführte Informationspflicht sollte in einem Vergabevermerk dokumentiert werden.	
			E6.8 Die Stadt Bad Driburg sollte die Voraussetzungen der ex-post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A im Blick behalten und wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die ex-post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.	
			E6.9 Die Stadt Bad Driburg sollte nach Abschluss der Bauarbeiten eine förmliche Abnahme durchführen und bestehende Mängel dokumentieren. Findet die Abnahme ohne Auftragnehmer statt, so sollte die Kenntnisnahme der Mängel dokumentiert werden.	
			E6.10 Die Stadt Bad Driburg sollte vorhandene Mängel beschreiben oder bildlich dokumentieren. Sie sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Bad Driburg hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan gibt es aber bislang nicht. Dieser könnte die Stadt fundiert und langfristig bei der Ausstattung ihrer Schulen unterstützen. Der Ausstattungsprozess ist einheitlich organisiert, allerdings fehlen schriftliche Regelungen. Der Prozess ist damit zwar funktionsfähig, aber stark von den handelnden Personen abhängig. Die Stadt kann die Steuerung durch die Verschriftlichung der gelebten Strukturen deshalb noch optimieren.

Die Stadt Bad Driburg hat die pädagogischen Anforderungen aus den Medienkonzepten ihrer Schulen vollständig umgesetzt. Die in den Schulen eingesetzten IT-Geräte entsprechen dem Stand der Technik. Glasfaseranschlüsse sorgen für eine schnelle und stabile Internetanbindung. Die Stadt ist bei der Digitalisierung Ihrer Schulen somit gut aufgestellt.

Im Bereich der IT-Sicherheit erfüllt die Stadt Bad Driburg mehr Anforderungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dennoch erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen. Die geplante Einführung eines Information Security Management Systems (ISMS) kann die Stadt bei der Erhöhung der IT-Sicherheit sinnvoll unterstützen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einfließen kann.

gogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.

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

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

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

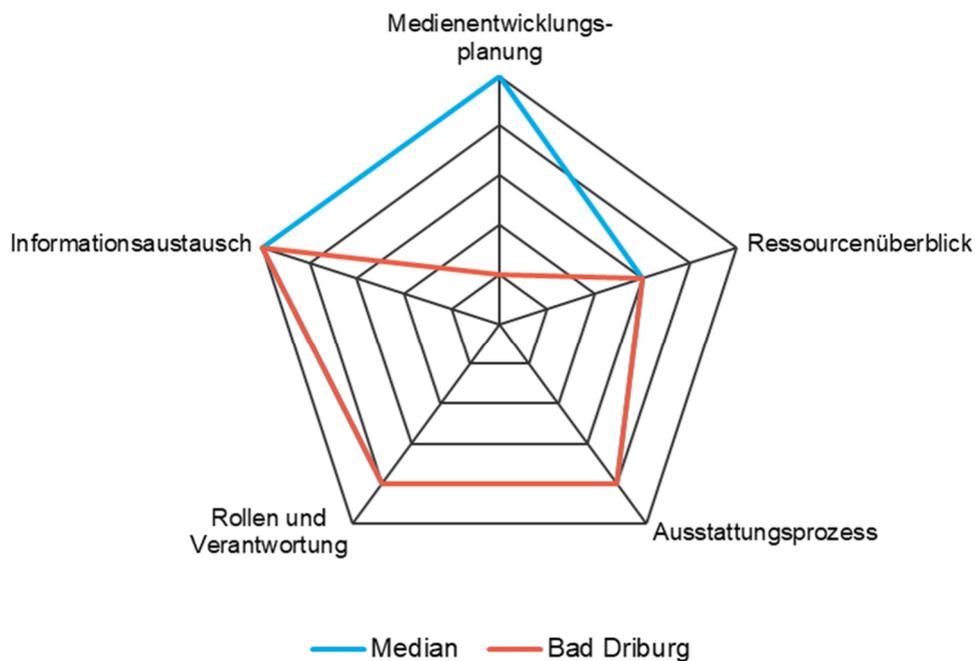
Die **Stadt Bad Driburg** ist Trägerin von zwei Grundschulen sowie einer Gesamtschule. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Bad Driburg insgesamt 1.287 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 56 Klassen beschult.

Schulen der Stadt Bad Driburg im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler (SuS)
Gem. Grundschule Dringenberg	5	92
Schule unter Iburg	23	545
Gesamtschule Bad Driburg	28	650
Summe	56	1.287

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

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



Die Schulen der Stadt Bad Driburg haben die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Außerdem wurden für die Beantragung von Fördermitteln aus dem DigitalPakt Schule NRW sog. technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte (TPEKs) erstellt. Eine verbindliche schulübergreifende Strategie im Sinne eines Medienentwicklungsplans (MEP) hat die Stadt daraus nicht entwickelt. Vielmehr ist auf Grundlage der Anforderungen aus den pädagogischen Medienkonzepten eine Maßnahmenplanung im Rahmen der

jährlichen Haushaltsplanungen erfolgt. Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Medienentwicklungsprozess geht deshalb inhaltlich über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Neben den pädagogischen Anforderungen sind insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Außerdem sollten Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen entwickelt werden. Ein schulübergreifender MEP fasst diese Anforderungen zusammen und kann deshalb eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung an den Schulen bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Stadt Bad Driburg nutzt für die Verwaltung der Tablets ein Mobile Device Management (MDM). Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebeane abrufen. Alle anderen IT-Endgeräte sind in einer Inventarisierungssoftware erfasst. Alle Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Die Stadt hat für jede Schule eigene Sachkonten angelegt. Damit ist die Herstellung eines Gesamtüberblicks möglich. Aufgrund der manuellen Aufbereitung und Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Quellen ist dies aber mit einem höheren Aufwand verbunden.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Bad Driburg einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über Abstimmungsgespräche mit den jeweiligen Schulleitungen im Rahmen der Haushaltsplanungen. Das Amt für Schulen, Kultur, Sport, Jugend stimmt sich hierbei eng mit der Stabsstelle IT und Digitalisierung ab. Beschaffungen ohne die Beteiligung des Schulträgers sind nicht vorgesehen. Die Stadt Bad Driburg hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess zwar nicht schriftlich, aber über die gelebten Prozesse einheitlich geregelt ist. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Stadt verbindlich und damit schriftlich regeln, wie der Ausstattungsprozess genau organisiert ist. So kann die Stadt auch bei Personalwechseln die Einheitlichkeit von Abläufen sicherstellen sowie einen effektiven Prozessablauf gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte das derzeit gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.

Der Schulträger sollte Standards für die IT-Ausstattung definieren. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Die Stadt nutzt, soweit möglich, Rahmenverträge. Konkrete Hardwarestandards sind allerdings nicht definiert. Diese können einen Anstieg des Supportaufwands bei zukünftigen Beschaffungen vermeiden und für beschleunigte Beschaffungsabläufe sorgen.

Die Stadt Bad Driburg hat ein „Konzept zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Stadtverwaltung Bad Driburg“. Dieses enthält Vorgaben zur Systemverwaltung, Hardware, Software, Datenschutz/Datensicherheit usw. Allerdings ist dieses Konzept nicht fortlaufend aktualisiert worden. Außerdem ist im Schulbereich nur der Verwaltungsbereich der städtischen Schulen berücksichtigt. Die Stadt arbeitet aber zurzeit an der Einführung eines Information Security Management Systems (ISMS). Hierüber kann die Stadt ein digitales IT-Sicherheitskonzept entwickeln, Risikoanalysen durchführen, Rollen- und Berechtigungskonzepte definieren, verwalten etc. Das trägt der Dynamik im Bereich IT-Sicherheit Rechnung und die Stadt Bad Driburg wird zukünftig in der Lage sein, tagesaktuell den Sicherheitsstand bewerten zu können. Die Stadt hat hierzu auch bereits eine Software ausgewählt, in dem das BSI-Grundschutzkompendium integriert ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Einführung des Information Security Management Systems (ISMS) wie geplant umsetzen und zur Entwicklung eines IT-Sicherheitskonzepts nutzen. Hierin sollten auch die Schulen berücksichtigt sein.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand für die Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Grundsätzlich sieht die Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen vor, dass der First-Level-Support durch Medienkoordinatoren an den Schulen wahrgenommen wird. In der Praxis übernimmt die Stadt Bad Driburg aber auch Teile des First-Level-Supports. Um den Einsatz der digitalen Endgeräte und damit die Integration in den Unterricht bestmöglich umzusetzen, hat sich die Stadt entschieden sich zunächst nicht nur auf den Second-Level-Support zu beschränken. Perspektivisch ist aber die Umsetzung der zuvor genannten Vereinbarung geplant. Die Stadt ist deshalb im engen Austausch mit den Medienkoordinatoren der Schulen, damit diese nun nach und nach die Aufgaben des First-Level-Supports vollständig übernehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst wahrnehmen.

Im Bereich der Schulverwaltung wird der First-Level-Support durch den Schulträger und der Second-Level-Support durch ein Rechenzentrum sichergestellt.

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Nach den Ausführungen der Stadt Bad Driburg besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen. Es gibt in der Regel einen wöchentlichen bis monatlichen Austausch zwischen der IT-

Abteilung und den Schulen. Unter anderem hat die Betreuung der Schul-IT ihr Büro in der Gesamtschule. Außerdem sind an jeder Schule Arbeitsgruppen zum Thema Medienentwicklung eingerichtet. Diese sind mit den Schulleitungen, dem Schuldezernat des Kreises Höxter sowie dem Schulamt der Stadt Bad Driburg besetzt. Darüber hinaus nimmt die Stadt an dem Projekt „Durchgängige Digitale Bildung“ teil. Das Projekt hat eine durchgängige Ausstattung mit gleicher Hard- und Software vom letzten Kindergartenjahr bzw. ersten Grundschuljahr bis hin zur Sekundarstufe II zum Ziel. Bei allen technischen Aspekten wird die IT-Abteilung beteiligt sowie auch bei allen Bauprojekten.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die IT-Ausstattung in den Schulen der Stadt Bad Driburg ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Die für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend.

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

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

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der **Stadt Bad Driburg** in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle städtischen Schulen sind mit ausreichend dimensionierten Anschlüssen an das Internet angebunden. Alle Klassenräume sind mit WLAN ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind überwiegend drei Jahre alt und entsprechen damit dem allgemeinen Stand der Technik. Lediglich an der Gesamtschule werden auch IT-Endgeräte über die wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus betrieben. Hierbei handelt es sich um ehemalige Lehrer-Notebooks, welche nach einem Upgrade für Lernzwecke genutzt werden, in denen ein größerer Bildschirm, z. B. bei dem Verfassen von Bewerbungen, sinnvoll ist.

Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Bad Driburg autark sicher. Lediglich das Verwaltungsnetz wird auch vom kommunalen Rechenzentrum betreut. Dementsprechend stellt das Rechenzentrum hier die Infrastruktur zur Verfügung, die Anwendungsebene wird ebenfalls durch die Stadt betreut. Die Stadt nutzt für die zentrale Verwaltung und den Support eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management (MDM). Die auf Seiten des Schulträgers für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Stellenanteile sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend.

Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich um beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

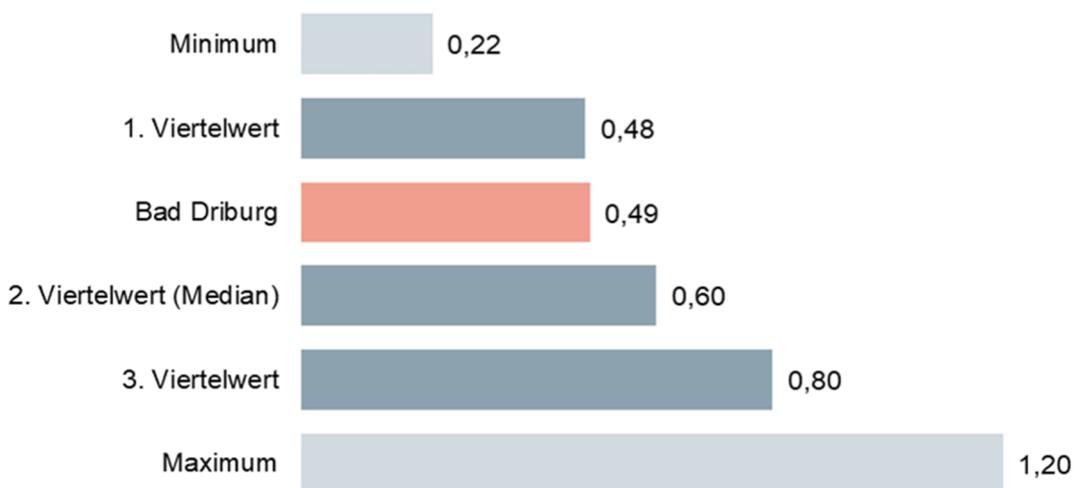
IT-Endgeräte Pädagogik Bad Driburg im Schuljahr 2022/2023

Schulform	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler nach Schulform
Grundschulen	637	313	0,49
weiterführende Schule	650	410	0,63

Rechnerisch sind damit in den Grundschulen rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet und an der Gesamtschule rund zwei Drittel der SuS.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik in den Grundschulen wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023



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



Die Stadt Bad Driburg hat bei den Grundschulen im interkommunalen Vergleich eine niedrige Ausstattungsquote. Es handelt es sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Bezogen auf die einzelnen Grundschulen ergeben sich folgende Ausstattungsquoten:

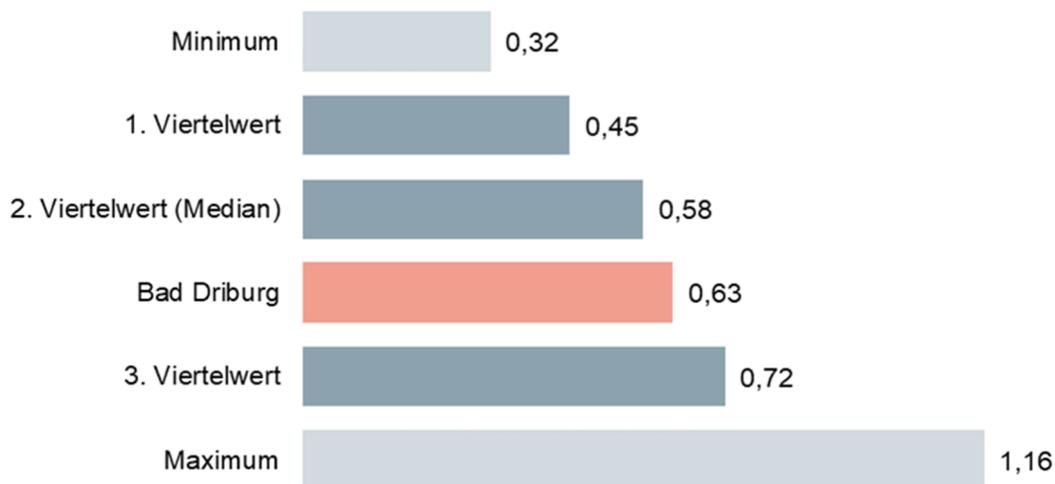
IT-Endgeräte Pädagogik Bad Driburg in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Gem. Grundschule Dringenberg	92	66	0,72
Schule unter der Iburg	545	247	0,45

Im direkten Vergleich ist die Ausstattung der Grundschule Dringenberg damit besser ausgeprägt als die Ausstattung an der Grundschule unter der Iburg. Die Stadt erfüllt aber die pädagogischen Anforderungen der Schulen, ein Handlungsbedarf ergibt sich damit aktuell nicht.

Für die Gesamtschule stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023



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



Bei den weiterführenden Schulen hat die Stadt im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Ausstattungsquote. Die Stadt hat in der Oberstufe der Gesamtschule außerdem ein „Bring Your Own Device“ Konzept umgesetzt. Dementsprechend werden an der Gesamtschule auch private mobile Endgeräte zu Lernzwecken eingesetzt. Diese von den Schülerinnen und Schülern selbst angeschafften IT-Endgeräte sind nicht in die Kennzahlberechnung eingeflossen. Wir berücksichtigen nur die von der Stadt zur Verfügung gestellten Geräte. Tatsächlich ist die Ausstattungsquote an der Gesamtschule somit noch höher als hier dargestellt. Die Quote wird zukünftig noch weiter steigen. Die Stadt setzt über „Bring Your Own Device“ ab dem Schuljahr 2023/2024 eine 1:1 Ausstattung auch für das 5. Schuljahr um, sodass sukzessive eine 1:1 Ausstattung für alle Jahrgänge der Gesamtschule gegeben sein wird.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir auch die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Hierzu zählen großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Die Ausstattung der Klassen mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Stadt Bad Driburg wie folgt dar.

Präsentationsgeräte Grundschule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,03	0,00	0,00	0,21	0,84	1,22	24
Beamer	1,06	0,00	0,08	0,13	0,85	1,13	24
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	1,05	24
Dokumentenkamera und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,20	0,62	1,14	24

Präsentationsgeräte weiterführende Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,12	0,49	1,03	21
Beamer	1,04	0,00	0,27	0,59	0,75	1,04	21

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,20	0,72	21
Dokumentenkamera und Visualizer	0,04	0,00	0,04	0,41	0,56	1,32	21

Die Stadt Bad Driburg setzt sowohl in den Grundschulen als auch in der Gesamtschule überwiegend Beamer als Präsentationsgeräte ein. In beiden Schulformen liegt die Quote bei über 100 Prozent. Damit sind grundsätzlich in allen Unterrichtsräumen entsprechende Geräte vorhanden und ermöglichen den Lehrkräften eine moderne Unterrichtsgestaltung. Darüber hinaus kommen Beamer bspw. auch in der Aula sowie im Lehrerzimmer zum Einsatz.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Bad Driburg erzielt bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Verbesserungspotenziale ergeben sich insbesondere bei den konzeptionellen Aspekten.

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

²⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Stadt Bad Driburg dargestellt. Der Punkt Notebooks entfällt, weil es keine mobile Nutzung von Notebooks gibt. Bei vier von sieben betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Stadt am oder über dem Median der Vergleichskommunen. Technisch ist die Stadt in allen Bereichen gut aufgestellt, auch beim WLAN. Hier liegen dem Ergebnis fehlende Konzepte bzw. Dokumentationen zugrunde.

Aufgrund der steigenden Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich ein Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess. Die Stadt hat deshalb detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule erhalten. Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen, weshalb diese der Stadt separat zur Verfügung gestellt wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Bad Driburg hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.	99	E1.1	Die Stadt Bad Driburg sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.	101
			E1.2	Die Stadt Bad Driburg sollte das derzeit gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.	101
			E1.3	Die Stadt sollte die Einführung des Information Security Management Systems (ISMS) wie geplant umsetzen und zur Entwicklung eines IT-Sicherheitskonzepts nutzen. Hierin sollten auch die Schulen berücksichtigt sein.	102
			E1.4	Die Stadt Bad Driburg sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst wahrnehmen.	102
F2	Die Stadt Bad Driburg erzielt bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Verbesserungspotenziale ergeben sich insbesondere bei den konzeptionellen Aspekten.	107	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	109

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Stadt Bad Driburg ist die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit jährlich sieben bis elf Fällen vergleichsweise hoch. Dies liegt zum Teil an dem vorhandenen Krankenhaus.

Die Stadt Bad Driburg hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Sie stellt die Einhaltung aller bestattungsrechtlichen Fristen für Bestattungen durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher. Bei der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen handelt die Stadt Bad Driburg rechtmäßig.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, beauftragt die Stadt Bad Driburg die Einäscherung und Beisetzung gleichzeitig. Sie nutzt damit den möglichen zeitlichen Spielraum nicht aus. Hier sagt die Rechtsprechung, dass zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung notwendig ist. Die gesetzliche Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme sollte Bad Driburg nutzen, um den zur Bestattung Verpflichteten zu seiner Verpflichtung zu bewegen.

Die Stadt Bad Driburg fordert alle entstanden Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid zurück. Sie fordert zusätzlich eine Verwaltungsgebühr entsprechend des verursachten Aufwandes.

Die Stadt Bad Driburg orientiert sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen an Standardschreiben, Übersichten und Verfahrensabläufen sowie an den vorhandenen Altakten. Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Bad Driburg getroffen.

Die Aufwendungen je Fall sind im interkommunalen Vergleich gering. Die Kostenerstattungen zusammen mit weiteren Erträge aus z. B. Guthaben der/des Verstorbenen decken die Aufwendungen ganz bzw. zu einem großen Anteil. Dadurch ergibt sich im Vergleichsjahr 2022 kein Fehlbetrag je Fall (Aufwendungen abzüglich Kostenerstattungen und weitere Erträge) für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle.

Um einen günstigen Anbieter für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, führt die Stadt Bad Driburg Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durch. Liegen keine Willensbekundung oder Vorgaben der Religion der/des Verstorbenen vor, erfolgen ordnungsbehördliche Bestattungen in einem anonymen Urnengrab.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Stadt Bad Driburg gibt es bereits seit längerem vier Seniorenpflegeeinrichtungen. In 2022 ist eine weitere Einrichtung eröffnet worden, von der aber bisher noch keine ordnungsbehördliche Bestattung kam. Zusätzlich gibt es noch ein Krankenhaus welches zu einer Hospitalvereinigung gehört. In Bad Driburg liegt der Schwerpunkt dieses Krankenhauses auf der Inneren Medizin. Dies hat zur Folge, dass es viele Sterbefälle in diesem Krankenhaus gibt. Diese beeinflussen nach Angabe der Verwaltung die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Bad Driburg

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	17	17	11	18
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	6	7	4	7
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	11	10	7	11

In den betrachteten Jahren 2019 bis 2022 sind immer ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aufgetreten. In einigen Fällen konnten Angehörige ermittelt werden und diese sind ihrer Bestattungspflicht dann nachgekommen. In sieben bis elf Fällen pro Jahr muss die Gemeinde ordnungsbehördliche Bestattungen durchführen.

Insgesamt sind elf durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen im Betrachtungsjahr 2022 im landesweiten Vergleich viel. Die Spanne der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt null bis 16 durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen. Die Ursache für den hohen Wert liegt unter anderem in dem Krankenhaus, wie oben erläutert.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Bad Driburg mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	5,79	5,27	3,70	5,79

Ein Parameter für die vielen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen ist, wie oben ausgeführt, das örtliche Krankenhaus.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,79	0,00	0,98	1,94	3,91	8,29	21

Diese Kennzahl ist stark von der Einwohnerzahl der Kommune abhängig. Die Stadt Bad Driburg liegt mit ihren 18.985 Einwohnern in 2022 im ersten Viertel der Vergleichskommunen (18.000 bis 25.000 Einwohner). Da in 2022 elf ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt wurden

und die Einwohnerzahl im Vergleichssegment sehr gering ist, liegt die Kennzahl „Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022“ der Stadt Bad Driburg im vierten Viertel.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

Um jeden Verfahrensschritt auch im Nachhinein nachweisen zu können, legt die **Stadt Bad Driburg** für jede ordnungsbehördliche Bestattung eine Verfahrensakte an. Darin werden alle Schritte, die zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen unternommen werden, in einem Verfahrensvermerk dokumentiert. Alle notwendigen Unterlagen archiviert Bad Driburg in dieser Verfahrensakte. Auch den Auftrag zur Bestattung bzw. die Weitergabe an die Angehörigen legt Bad Driburg in der Akte ab. Eine vollständige und lückenlose Dokumentation ist mit dieser Verfahrensakte gegeben.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Pflichten

- Die Stadt Bad Driburg hält alle bestattungsrechtlichen Fristen konsequent 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.

Um alle Fristen genauestens einhalten zu können, hat die **Stadt Bad Driburg** eine Rufbereitschaft für das Ordnungsamt eingerichtet. Das bedeutet, es ist 24 Stunden am Tag an allen Wochentagen ein Ansprechpartner zu erreichen, der die Information über den Fund einer/eines Toten entgegennimmt und die Überführung in eine Leichenhalle veranlasst.

Die Stadt Bad Driburg beauftragt ein ortsnahes Bestattungsunternehmen, das die Bestattung für sie organisiert. Dieses Bestattungsunternehmen achtet zusammen mit der Stadt Bad Driburg auf die Einhaltung aller gesetzlich vorgeschriebenen Fristen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Angehörigen schöpft die Stadt Bad Driburg aus.

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.

Um mögliche Angehörige zu ermitteln, setzt sich die **Stadt Bad Driburg** zuerst mit der Pflegeeinrichtung in Verbindung, wenn die Verstorbenen dort gewohnt haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in dieser Einrichtung nach Angehörigen oder Personen gefragt, die im Sterbefall zu benachrichtigen sind. Sollten dort keine Informationen vorliegen oder der Verstorbene nicht in der Pflegeeinrichtung gewohnt haben, erfolgen weitere Ermittlungen. Dies sind Nachfragen

beim Einwohnermeldeamt, Standesamt, ggf. Sozialleistungsträger, gesetzlichen Betreuer und beim Nachlassgericht. Wenn die Verstorbenen in einer eigenen Wohnung gelebt haben, ermittelt die Stadt Bad Driburg ggf. auch nach Hinweisen zu Angehörigen in der Wohnung. Dieses Betreten der Wohnung erfolgt immer mindestens zu zweit um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Über diese Ermittlung wird immer ein Vermerk verfasst und in der Verfahrensakte abgelegt.

Sollte die Stadt Bad Driburg einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln, bittet sie in einem Anschreiben um Kontaktaufnahme mit der Verwaltung. Wenn sich der Verpflichtete meldet, gibt Bad Driburg die Kontaktdaten des beauftragten Bestatters an diesen zur weiteren Veranlassung der Bestattung ab.

4.4.3 Art der Bestattung

- Bei der Wahl der Bestattungsart richtet sich die Stadt Bad Driburg nach einem Wunsch der/des Verstorbenen, nach Riten der Glaubenszugehörigkeit oder der wirtschaftlichsten Aufgabenerfüllung.

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.

Um die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung so gering wie möglich zu halten, beauftragt die **Stadt Bad Driburg** einen günstigen Bestatter mit einer anonymen Urnenbestattung. Dieser nutzt das günstige Krematorium in der Stadt Diemelstadt. Die Bestattungen erfolgen auf einem Friedhof der Stadt Diemelstadt in einem anonymen Urnengrab.

Sollte jedoch ein Wunsch der/des Verstorbenen bezüglich der Art der Bestattung oder des Friedhofes vorliegen, wird diesem Wunsch entsprochen. Auch die Riten der Bestattung bei Angehörigen bestimmter Glaubensrichtungen werden berücksichtigt.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ Feststellung

Wenn bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahmen die Bestattungspflichtigen jegliche Kooperation verweigern, erfolgt eine Beisetzung direkt nach der Einäscherung. Die möglichen zeitlichen Spielräume werden von der Stadt Bad Driburg nicht genutzt.

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.

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Stadt Bad Driburg** immer wieder vor.

Wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger bekannt ist oder ermittelt wurde, sich jedoch weigert, die Bestattung durchzuführen, beauftragt die Stadt Bad Driburg gleichzeitig die Einäscherung und Beisetzung. Sie nutzt nicht den gesetzlichen Spielraum, um den Bestattungspflichtigen durch einen Verwaltungsakt und Androhung der Ersatzvornahme (sog. gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung zu verpflichten.

Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Die Stadt Bad Driburg darf erst zum Ablauf der gesetzlichen Sechs-Wochen-Frist die Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme durchführen.

→ **Empfehlung**

Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Bad Driburg die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Stadt Bad Driburg die angefallenen Bestattungskosten gegenüber den Bestattungspflichtigen. Eine aufwandsgebundene Verwaltungsgebühr fällt ebenfalls an.

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

Die **Stadt Bad Driburg** bestattet die Verstorbenen im Rahmen einer ordnungsbehördlichen Bestattung möglichst kostengünstig mit dem notwendigen Mindestaufwand in einem anonymen Urnengrab ohne zusätzliche Feierlichkeiten.

Bei der Durchführung einer Bestattung im Zuge einer Ersatzvornahme fordert die Stadt Bad Driburg alle angefallenen Bestattungskosten vom Bestattungspflichtigen per Leistungsbescheid zurück. Für den Fall, dass die Stadt keine Verpflichteten im Sinne des § 8 BestG ermitteln kann, prüft sie, ob sie ggf. andere Personen feststellen kann, die zur Kostentragung in Frage kommen, beispielsweise Erben.

Eine Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand, welcher im Zuge der Fallbearbeitung entstanden ist, erhebt die Stadt Bad Driburg in Höhe von 300 Euro zur Deckung des verursachten Aufwandes.

Die Kostenansprüche wurden, wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger ermittelt wurde, immer beglichen. Zu Rechtsstreitigkeiten ist es wegen einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Stadt Bad Driburg bisher nicht gekommen.

4.5 Verfahrensstandards

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

- Eine Checkliste mit definierten Prozessabläufen zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Bad Driburg bereits. Bad Driburg arbeitet mit standardisierten Anschreiben, Übersichten und Verfahrensabläufen.

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 Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in der **Stadt Bad Driburg** im Dezernat III, im Ordnungsamt, angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Kostenbescheide erstellt. Da es immer wieder zu ordnungsbehördlichen Bestattungen kommt, hat Bad Driburg die Bearbeitung standardisiert. Es gibt Standardschreiben für die verschiedenen Verfahrensschritte, Übersichten und verschiedene Verfahrenshinweise. Die Unterlagen zusammengefasst bilden die standardisierten Abläufe in Arbeitsschritten ab. Es fehlen für einen Prozessablauf/insbesondere noch Hinweise auf Reihenfolgen der Schritte, einzuhaltende Fristen, ggf. Rechtsprechungen und Verantwortungen der Prozessschritte. Zudem besprechen die Mitarbeitenden die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle und sie können sich an Altakten orientieren.

Für neue Mitarbeitende werden entsprechende Fortbildungen angeboten.

Die ganzheitliche Checkliste sollte alle einzelnen Vorgaben und Abläufe in einem Dokument vereinen und die zu wahren Fristen enthalten. Es können auch Ablaufdiagramme zur vereinfachten Darstellung erarbeitet werden. Diese sind meist kürzer und zeigen deutlich jeden Arbeitsschritt, der zu erledigen ist. Die Checklisten und Ablaufdiagramme ermöglichen einen einheitlichen Verfahrensablauf. Im Vertretungsfall und für neue Mitarbeitenden bieten sie eine Orientierungshilfe. Grundsätzlich müsste Bad Driburg nur die vorhandenen Hilfestellungen zusammenführen.

Eine Vertretungsregelung ergibt sich aus der Zuständigkeit der Aufgabe im entsprechenden Fachamt. Einen Rahmenvertrag mit Bestattern hat Bad Driburg bisher nicht abgeschlossen. Die Preise werden regelmäßig abgefragt und ausgewertet. Durch die interne Zuständigkeit und Unterschriftsvollmacht wird bei der Auftragsvergabe an das Bestattungsunternehmen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten, führt die Stadt Bad Driburg Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch.

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

Die **Stadt Bad Driburg** ermittelt den günstigsten ortsnahen Bestatter über Preisabfragen und beauftragt diesen. Sollte kein bestimmter Wunsch der Verstorbenen vorliegen oder religiöse Gründe dagegensprechen, erfolgen Einäscherungen im Krematorium und Beisetzungen in einem anonymen Urnengrab in Diemelstadt.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Stadt Bad Driburg hat im betrachteten Prüfzeitraum nur in 2019 und 2021 geringe Fehlbeträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen. In diesen Jahren konnte sie nicht sämtliche Aufwendungen decken.

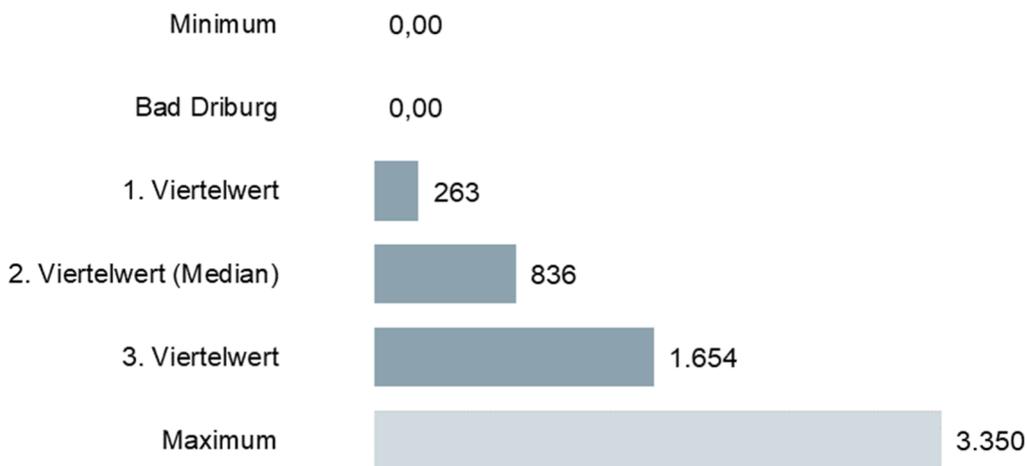
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Bad Driburg in Euro

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	82,35	0,00	182	0,00

In den Betrachtungsjahren 2020 und 2022 konnte die **Stadt Bad Driburg** die ihr entstandenen Kosten voll umfänglich geltend machen. In 2019 und 2021 sind geringe Fehlbeträge offengeblieben.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Diese Kennzahl verdeutlicht, dass viele Kommunen, anders als die Stadt Bad Driburg, ihre Aufwendungen nicht voll umfänglich erstattet bekommen.

4.6.2 Aufwendungen

→ Im Vergleichsjahr 2022 sind die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je Fall gemäß dem interkommunalen Vergleich gering.

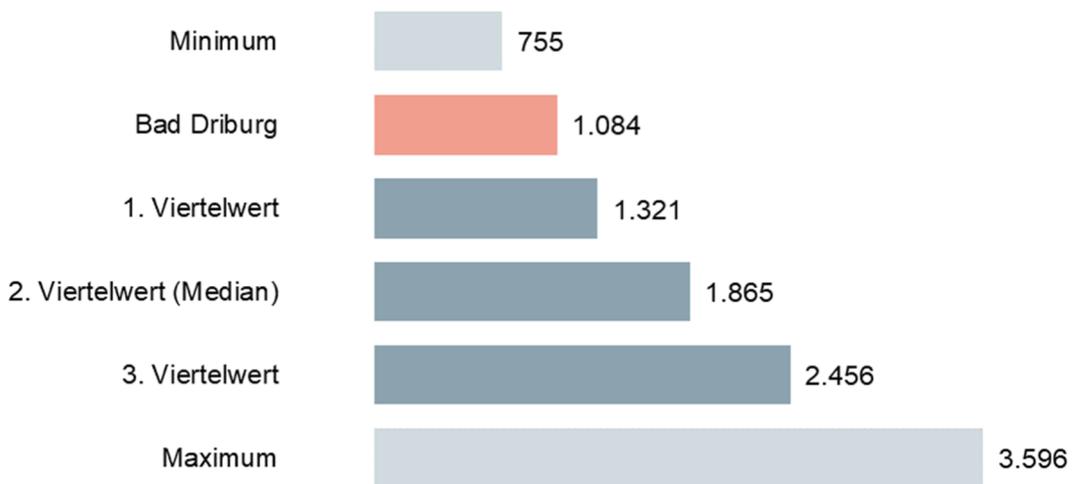
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Bad Driburg in Euro

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	16.220	12.004	15.252	11.925
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.475	1.200	2.179	1.084

Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in den Jahren 2019, 2020 und im Vergleichsjahr 2022 sehr gering. Nur in 2021 liegen die Aufwendungen je Fall über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hier gab es eine Willensbekundung der/des Verstorbenen für die Art der Bestattung. Diese war sehr kostenintensiv, aber durch entsprechende Finanzmittel der/des Verstorbenen gedeckt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

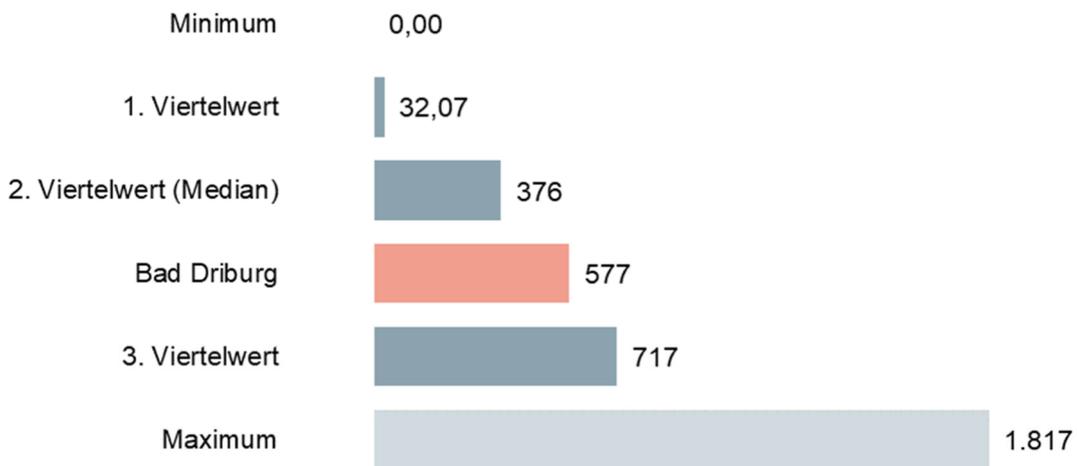
- Die Stadt Bad Driburg hat ihre Kosten im Vergleichsjahr 2022, wie auch in den Vorjahren, nicht vollständig erstattet bekommen. Aber durch weitere Erträge, z. B. Guthaben, ist kein Fehlbetrag entstanden.

Bei der Betrachtung 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 Bad Driburg

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.915	4.688	1.376	6.348
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	447	469	197	577

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die erhaltenen Kostenerstattungen erreichen nicht die Aufwendungen der **Stadt Bad Driburg**. Allerdings konnten weitere Erträge (z. B. Guthaben in den Pflegeeinrichtungen, Kontoguthaben, Nachlaß) für eine Kostendeckung sorgen.

Weitere Erträge durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Bad Driburg in Euro

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Weitere Erträge durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	10.399	7.316	12.604	5.577

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Wenn bei ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen die Bestattungspflichtigen jegliche Kooperation verweigern, erfolgt eine Beisetzung direkt nach der Einäscherung. Die möglichen zeitlichen Spielräume werden von der Stadt Bad Driburg nicht genutzt.	116	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Bad Driburg die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.	117

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Driburg im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Friedhofswesen

Durch die gewachsenen Strukturen der Stadt Bad Driburg gibt es zehn kommunale Friedhöfe, so dass die Stadt in fast jedem Ortsteil einen Friedhof bewirtschaftet. Zusätzlich gibt es noch einen konfessionellen Friedhof. Ein RuheForst mit kommunaler Beteiligung ergänzt die Friedhofslandschaft in Bad Driburg, ist aber nicht Bestandteil dieser Prüfung.

Die Stadt Bad Driburg verwendet eine Fachsoftware um die Verwaltungsaufgaben im Friedhofsamt zu bearbeiten. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt. Um noch besser auswerten und steuern zu können, sollte Bad Driburg die verschiedenen Flächen und deren Kosten detaillierter erfassen.

Die Gebühren des Friedhofswesens wurden bisher unregelmäßig kalkuliert. Die Stadt Bad Driburg hat sich verpflichtet, die Gebühren mindestens alle drei Jahre, somit auch rechtskonform, neu zu kalkulieren.

Um die Aufwendungen verursachungsgerecht zu verteilen, arbeitet die Stadt Bad Driburg mit Äquivalenzziffern. Dadurch wird den verschiedenen Wahlmöglichkeiten Rechnung getragen und Allgemeinkosten werden gleichmäßig auf die Nutzer verteilt.

Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens der Stadt Bad Driburg erreicht im Vergleichsjahr 2022 nur knapp 64 Prozent. Der Fehlbetrag wird aus dem kommunalen Haushalt beglichen und wird somit von allen Bürgerinnen und Bürgern und nicht von den Nutzern getragen. Der Kostendeckungsgrad nur für die Trauerhallen/Kapellen beträgt 78 Prozent. Insgesamt wurden die zehn Trauerhallen im Vergleichsjahr 119-mal genutzt. Das ist jedoch je Trauerhalle nur ca. 12-mal im Jahr.

Das Flächenmanagement im Friedhofswesen der Stadt Bad Driburg orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten wie z. B. Bestattungen in Wiesengräbern werden seit 2018 angeboten, Stelen statt Grabsteine auf den Wiesengräbern stellt Bad Driburg zur Verfügung. Zur Flächenoptimierung der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Dadurch werden freie Grabflächen wieder belegt und gänzlich freie Grabfelder können anders genutzt werden. Durch die geringe Anzahl an Bestattungen auf den zehn kommunalen Friedhöfen wird es in Zukunft zu immer mehr ungenutzten Flächen kommen.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Kennzahl „Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je qm“ zeigt einen sehr geringen Wert je qm. Hier sollte Bad Driburg die Auskömmlichkeit regelmäßig überprüfen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturzahlen Friedhofswesen 2022

Grundzahlen	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	10	1	2	5	6	22	26
Kommunale Friedhofsfläche in qm	102.025	20.106	57.945	67.249	87.723	120.201	27

Die **Stadt Bad Driburg** besteht aus zehn Ortsteilen. Die zehn kommunalen Friedhöfe der Stadt Bad Driburg verteilen sich auf die Ortschaften. In Dringenberg gibt es zusätzlich noch einen konfessionellen Friedhof und in Neuenheerse einen RuheForst. Der Betrieb des RuheForstes erfolgt in partnerschaftlicher Kooperation durch die Stadt Bad Driburg, den Forstbetrieb und die RuheForst GmbH. Durch die Ausgliederung des RuheForstes ist er nicht Bestandteil unserer Prüfung.

Für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Konfession - stellt die Stadt Bad Driburg bisher noch keine speziellen Grabfelder zur Verfügung, da sich die Notwendigkeit nicht zeigt. Die Einrichtung spezieller Grabfelder wäre bei Bedarf jederzeit möglich.

Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Stadt Bad Driburg mit zehn kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisfreien Kommunen eine überdurchschnittliche Anzahl Friedhöfe mit insgesamt großen Flächen bewirtschaftet. Dies ist für die wirtschaftlichen Kennzahlen, wie z. B. den Kostendeckungsgrad und die Unterhaltungsaufwendungen Grün- und Wegeflächen, belastend. Es fallen viele unproduktive Rüst- und Fahrzeiten an. Auf diese Strukturdaten kann Bad Driburg nicht kurzfristig steuernd Einfluss nehmen, sie sind aber wichtig für die nachfolgenden Betrachtungen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Kennzahlen	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	88,10	61,01	80,20	83,02	85,78	89,88	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	5.374	738	2.274	3.330	4.665	13.139	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm*	5,37	1,01	2,63	3,41	4,30	6,07	27
Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm	10.203	4.942	12.136	16.867	24.973	59.777	26

*gem. IT.NRW

Die insgesamt großen Friedhofsflächen verteilen sich auf vergleichsweise viele kleine Friedhöfe.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Verantwortlichkeiten und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Bad Driburg klar geregelt.

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

Die grundsätzliche Produktverantwortung für das Produkt 130401 Friedhofswesen liegt im Dezernat IV, Amt für Stadtplanung. Die Aufgaben und Arbeitsabläufe für die Planung, Steuerung sowie Antrag- und Bescheidbearbeitung sind im Friedhofswesen gebündelt. Die Unterhaltung und Pflege der Friedhöfe erfolgt durch den kommunalen Bauhof. Dieser hat feste Mitarbeitende speziell für die Friedhöfe. Durch regelmäßige Abstimmungen zwischen der Friedhofsverwaltung und dem Bauhof ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen. Die Gebührenkalkulation erstellt ein externes Unternehmen für die Stadt Bad Driburg. Auch hier erfolgt nach Bedarf eine gute Abstimmung.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht die Friedhofsverwaltung im Rathaus zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen oder Ansprechpartner vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht.

5.4.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat bisher noch keine Friedhofsbedarfsplanung für ihre zehn kommunalen Friedhöfe erstellt.

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

Eine differenzierte Friedhofsbedarfs- und Entwicklungsplanung gibt es für die zehn kommunalen Friedhöfe bisher nicht. Hier sollte die Stadt Bad Driburg tätig werden. In dieser Planung

sollte der zukünftige Umgang mit den immer größer werdenden Freiflächen in den Bestattungsfeldern festgehalten sein. Auch ggf. Umnutzungen von Flächen oder geänderte Wegeführungen sollten Inhalt von Bedarfs- und Entwicklungsplanungen sein. Eine Vorgabe für die gezielte Vergabe von Grabstellen ist notwendig um Bereiche anders nutzen zu können.

Im Haushaltsplan der **Stadt Bad Driburg** finden sich folgende allgemeine Ziele zum Friedhofswesen:

- Sicherstellung einer dauerhaften und ausreichenden Versorgung mit Friedhofsflächen und
- Kostenstabilität unter wirtschaftlichen und qualitativen Gesichtspunkten.

Kennzahlen über die Entwicklung der Bestattungszahlen sowie das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten ermittelt Bad Driburg für die interne Steuerung. Für jeden Friedhof liegt ein Belegungs- und Flächenplan vor. Diese Pläne sind die Basis für die Vergabe neuer Gräber, um Flickenteppiche möglichst zu vermeiden. Allerdings sind diese Pläne nicht maßstabsgetreu und zeigen keine Bepflanzungsarten (z. B. Hecke, Rasen, Blühpflanzen).

Der vierteljährliche Finanzbericht informiert über Sanierungen und andere Maßnahmen im Friedhofswesen. Die jährliche Gebührenkalkulation stellt in ihren Erläuterungen die Einnahme- und Ausgabesituation im Friedhofswesen dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte eine Bedarfs- und Entwicklungsplanung für jeden der zehn kommunalen Friedhöfe erstellen.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Fach-Software liegen der Stadt Bad Driburg bereits viele aktuelle steuerungsrelevante Daten vor. Allerdings sollte eine visuelle Darstellung maßstabsgetreu sein und auch Pflanzflächen nach dem Bewuchs getrennt und die verschiedenen Wegearten darstellen.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Bad Driburg** eine spezielle Friedhofssoftware ein. Darin liegen alle wichtigen Bestattungsdaten digital und aktuell vor. Diese lassen sich nutzungsrelevant auswerten. Auch eine graphische Darstellung ist über den Geoservice des Kreises Höxter abrufbar. Allerdings ist diese Darstellung nicht maßstabsgetreu und lässt daher Proportionen und Abmessungen nur erahnen. Auch fehlt für die Planung und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen deren Abmessungen, Bewuchs und Oberflächen.

Eine getrennte Auswertungsmöglichkeit verschiedener Flächenarten (Grünflächen, Wegeflächen, Bestattungsf Flächen) und deren Kosten wäre für weitere vertiefende Betrachtungen und die Steuerung des Personal- und Finanzeinsatzes sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Datenlage um genauere Flächendaten und deren Kosten erweitern.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

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

Die **Stadt Bad Driburg** nutzt die städtische Homepage um die Kontaktdaten für das Friedhofswesen darzustellen. Weitere Informationen geben die Friedhofssatzung und die Friedhofsbührensatzung für die kommunalen Friedhöfe und den RuheForst.

→ **Empfehlung**

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bad Driburg den Internetauftritt des Friedhofswesens umfangreicher gestalten. Informationen zu den einzelnen kommunalen Friedhöfen mit möglichen Bestattungs- und Grabarten erleichtern den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung.

Weitere Möglichkeiten den Bürgerinnen und Bürgern die Friedhöfe näher zu bringen bestehen z. B. durch

- einen Tag des Friedhofes oder
- Führungen mit Erläuterungen zu möglichen Grabarten und ihren Vorteilen.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist.

5.5 Gebühren

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat die Friedhofsgebühren bisher in unregelmäßigen Abständen kalkuliert. Der Zeitraum zwischen den letzten beiden Kalkulationen hat fünf Jahre betragen. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenkalkulation ist letztmalig 2022 erfolgt.

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

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

Die **Stadt Bad Driburg** kalkuliert ihre Friedhofsgebühren nach eigener Aussage nicht regelmäßig. Die letzte Kalkulation hat im Abstand von fünf Jahren stattgefunden (2017 bis 2022). Die Kalkulationen davor hat Bad Driburg in unregelmäßigen Abständen durchgeführt. Einen festgelegten Kalkulationszyklus hat es nicht gegeben. Dies widerspricht den gesetzlichen Vorgaben und ist somit als Rechtsverstoß zu werten. Hierzu hat die Stadt Bad Driburg bestätigt zukünftig die Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen regelmäßig mindestens alle drei Jahre durchzuführen.

Grundsätzlich sollte die Gebührenvor- und Nachkalkulation jährlich erfolgen. Das KAG NRW, § 6, Abs. 4 ermöglicht einen maximalen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren. Der Vorteil von kurzen Abständen zwischen den Kalkulationszeitpunkten bewirkt in der Regel kleinere Gebührensprünge.

Sollten sich bei der Nachkalkulation am Ende eines Kalkulationszeitraumes Kostenüberdeckungen ergeben, sind diese innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen (§ 6 Abs. 4 Satz 2 KAG NRW). Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation sind von der Stadt Bad Driburg einzuhalten.

Die Betrachtung der nachfolgenden Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

5.5.1 Kostendeckung

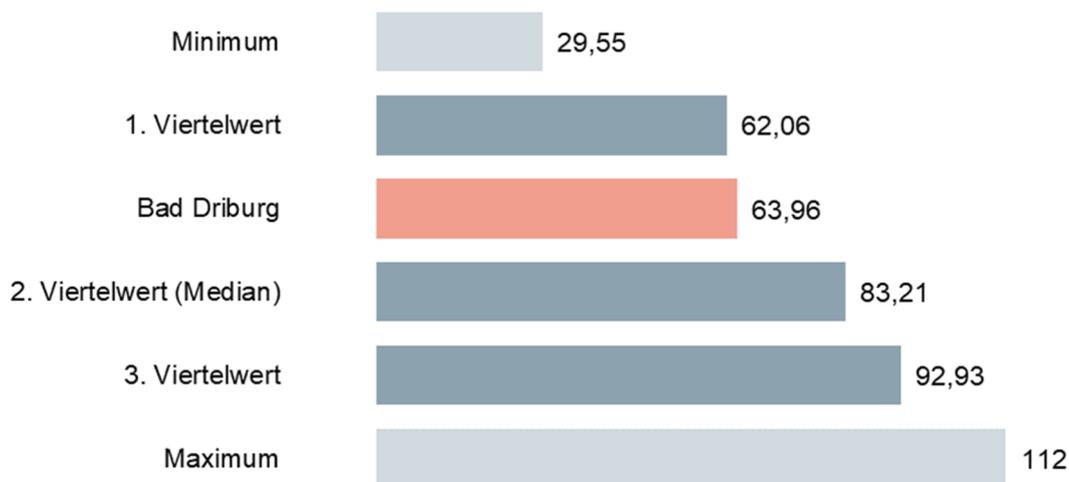
→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Bad Driburg liegt im Vergleichsjahr 2022 mit knapp 64 Prozent am interkommunalen Median und deckt damit aber nicht die entstandenen Kosten durch die eingenommenen Gebühren.

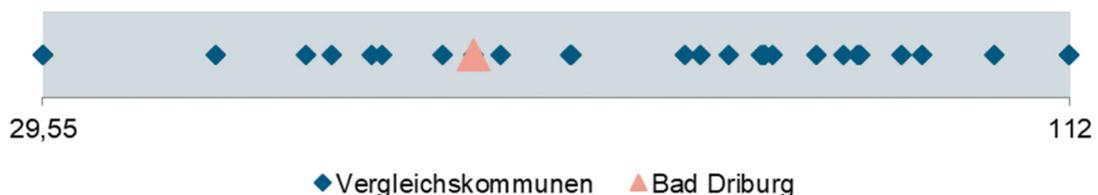
Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine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

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Im Kostendeckungsgrad Friedhofswesen sind auch die Kosten und Erträge der Trauerhallen enthalten. Diese werden im Abschnitt 5.5.3 näher betrachtet.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Bad Driburg

2019	2020	2021	2022
83,16	69,38	80,58	63,96

Der Kostendeckungsgrad der Stadt Bad Driburg ist im Schnitt der betrachteten vier Jahre mit 74,27 Prozent nicht ausreichend. Die Gebührensatzung wurde in 2023 mit gestiegenen Gebühren aktualisiert.

Genau wie in der **Stadt Bad Driburg** ist in den meisten Kommunen eine 100-prozentige Kostendeckung nicht zu erreichen, da die Kosten für einen öffentlichen Anteil Grün nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der öffentliche Anteil betrifft die Friedhofsflächen bzw. Kosten, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern von der „Allgemeinheit“ zu tragen sind. Diesen Anteil weist die Kommune z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. In der Stadt Bad Driburg beträgt dieser Anteil öffentliches Grün 15 Prozent.

Aber auch mit diesem Anteil öffentliches Grün erreicht die Stadt Bad Driburg durch die Gebühreneinnahmen keine Kostendeckung im Friedhofswesen. Der Fehlbetrag wird durch den kommunalen Haushalt beglichen und somit ebenfalls von der Allgemeinheit und nicht durch die Nutzer getragen.

Finanzdaten Friedhofswesen Bad Driburg

Überschrift	2022
Kosten	448.694
Erlöse	286.967
Belastung städtischer Haushalt	161.727
15 % Anteil öffentliches Grün	67.304
Fehlbetrag Friedhofswesen	94.423

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Driburg sollte die Kosten- wie auch die Einnahmenseite überprüfen um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.

5.5.2 Grabnutzung

- Für die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren arbeitet die Stadt Bad Driburg mit Äquivalenzziffern.

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

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

Bei der Gebührenkalkulation für die Grabnutzung arbeitet die Stadt Bad Driburg mit Äquivalenzziffern. Die allgemeinen Kostenarten werden gleichmäßig und spezifische Kostenarten entsprechend des Verursachungsprinzips verteilt. Mögliche Wahlarten oder die Grabpflege durch die Stadt Bad Driburg fließen durch die Äquivalenzziffern in die Kalkulation ein. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten finden eine untergeordnete Berücksichtigung.

5.5.3 Trauerhallen

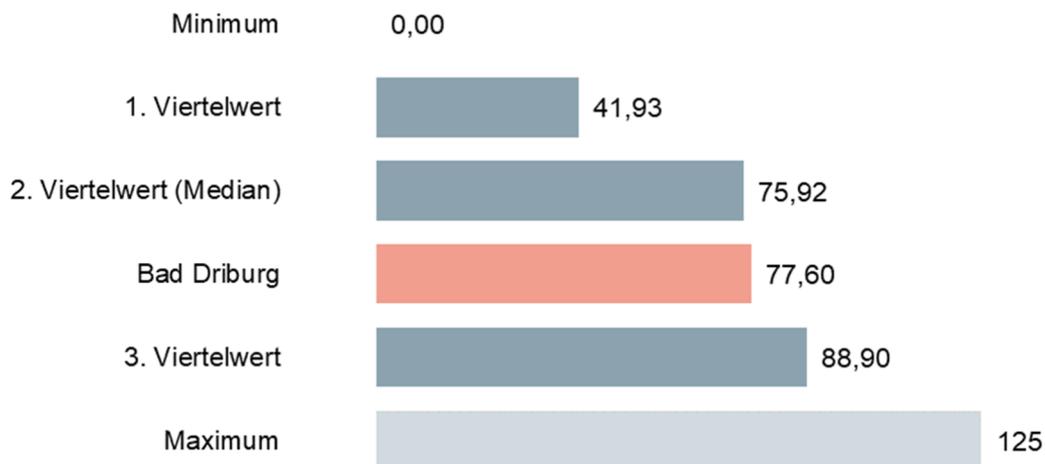
→ Feststellung

Die Stadt Bad Driburg unterhält insgesamt zehn Trauerhallen, davon eine auf dem konfessionellen Friedhof. Im interkommunalen Vergleich ist das eine sehr große Anzahl und damit verbunden ein hoher Bewirtschaftungs-, Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf der nicht komplett durch die Gebühreneinnahmen gedeckt ist.

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

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit hohem Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Die **Stadt Bad Driburg** unterhält auf neun kommunalen und einem konfessionellen Friedhof eine Trauerhalle. Nur zwei bisher geprüfte Kommunen bewirtschaften mehr Trauerhallen als Bad Driburg.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Die Stadt Bad Driburg erreicht im interkommunalen Vergleich einen höheren Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Auch in der Zeitreihenbetrachtung von 2019 bis 2022 erreicht Bad Driburg einen hohen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von fast 84 Prozent. Allerdings sollte das Ziel eine komplette Kostendeckung und somit ein wirtschaftlicher Betrieb der Trauerhallen sein. In 2022 unterstützt die Stadt Bad Driburg die Trauerhallen mit über 20.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Bad Driburg

2019	2020	2021	2022
95,66	79,14	82,56	77,60

Nach der letzten Gebührenanpassung 2017 war die Nutzungsgebühr für die Trauerhallen sehr hoch. Es ergaben sich Überschüsse und die Nutzung ging merklich zurück. Im Jahr 2022 wurden die Gebühren für die neue Friedhofsgebührensatzung kalkuliert, die Anfang 2023 in Kraft getreten ist.

Wichtig ist auch die Betrachtung der Auslastung.

Nutzungen Trauerhallen Bad Driburg

2019	2020	2021	2022
128	103	122	119

Da hier die Gesamtnutzung aller zehn Trauerhallen dargestellt wird ergibt sich je Trauerhalle nur eine jährliche Nutzung von durchschnittlich zwölf Nutzungen je Trauerhalle im Jahr. Das wird je nach Ortsteil schwanken aber eine Durchschnittsbetrachtung zeigt für Bad Driburg eine extrem geringe Nutzung der Trauerhallen. Hier sollte Bad Driburg unbedingt die Nutzungsintensität und damit auch die Notwendigkeit aller Trauerhallen überprüfen. Oft geht mit der Aufgabe selten genutzter und stark sanierungsbedürftiger Trauerhallen ein besserer Kostendeckungsgrad und manchmal auch sinkende Gebühren einher.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Driburg sollte unbedingt die Nutzungs-, Kosten- und Einnahmesituation der Trauerhallen sowie deren Notwendigkeit in den Fokus nehmen.

Eine Kennzahl „Anteil Nutzung der Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent“ macht in Bad Driburg keinen Sinn, da eine Trauerhalle auf dem konfessionellen Friedhof liegt. Diese Nutzungen können wir nicht mit den vorhandenen Daten der kommunalen Bestattungen ins Verhältnis stellen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

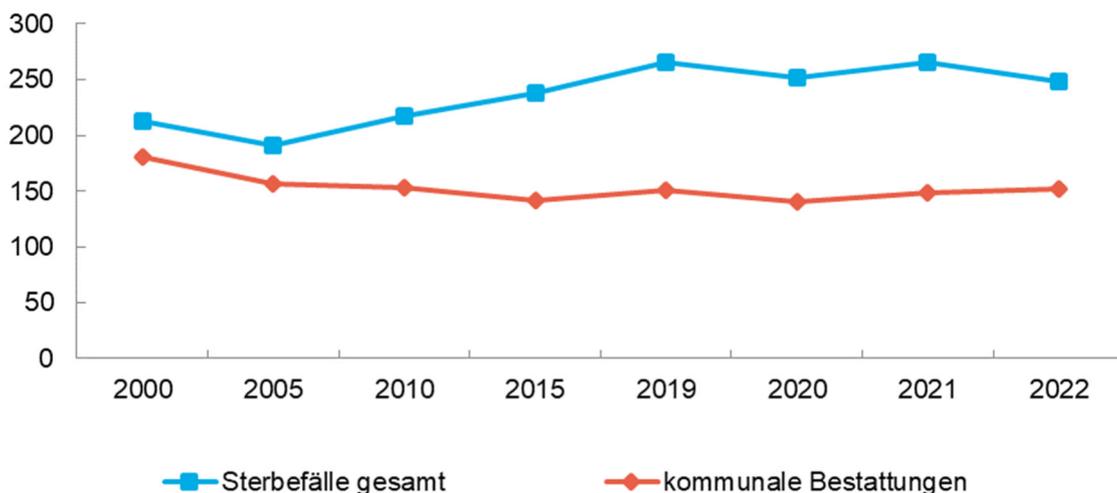
Die gpaNRW betrachtet die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Bevölkerungsentwicklung der **Stadt Bad Driburg** zeigt sich seit 2000 relativ konstant. Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für Bad Driburg bis zum Jahr 2050 einen Bevölkerungsrückgang von ca. fünf Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2022. Wobei der Anteil der über 80-Jährigen um mehr als 72 Prozent zunimmt.

Besondere Beachtung sollte die Stadt Bad Driburg daher der Entwicklung der Sterbefälle und der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen geben.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Bad Driburg



Anteil kommunale Bestattungen an den Sterbefällen in Prozent Bad Driburg

2019	2020	2021	2022
56,77	55,95	56,02	53,71

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen ist seit 2019 um über 26 Prozent gesunken. Bei insgesamt 152 Bestattungen in 2022 sind das im Schnitt je Friedhof etwas mehr als fünfzehn Bestattungen im Jahr.

Die Stadt Bad Driburg versucht die Bestattungszahlen durch ein breitgefächertes Angebot, moderate Gebührenanpassungen und attraktive Friedhöfe auf gleichem Niveau zu halten. Hier sollte eine Strategie Inhalt der Friedhofsplanung (siehe Abschnitt 5.4.2 Steuerung) sein.

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

Kennzahlen	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	53,71	14,88	53,26	72,68	77,24	107	26
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,49	1,20	1,82	2,51	3,00	3,91	26
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	40,79	12,77	22,48	34,56	39,09	71,08	26
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	59,21	28,43	58,48	65,45	76,10	87,23	26

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen zeigen, dass in der **Stadt Bad Driburg** ein geringer Anteil der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet werden. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen erscheint besonders gering, wenn berücksichtigt wird, dass es in Bad Driburg nur zwei Alternativen zu den kommunalen Friedhöfen gibt. In Bad Driburg besteht das Angebot von Bestattungen in einem RuheForst.

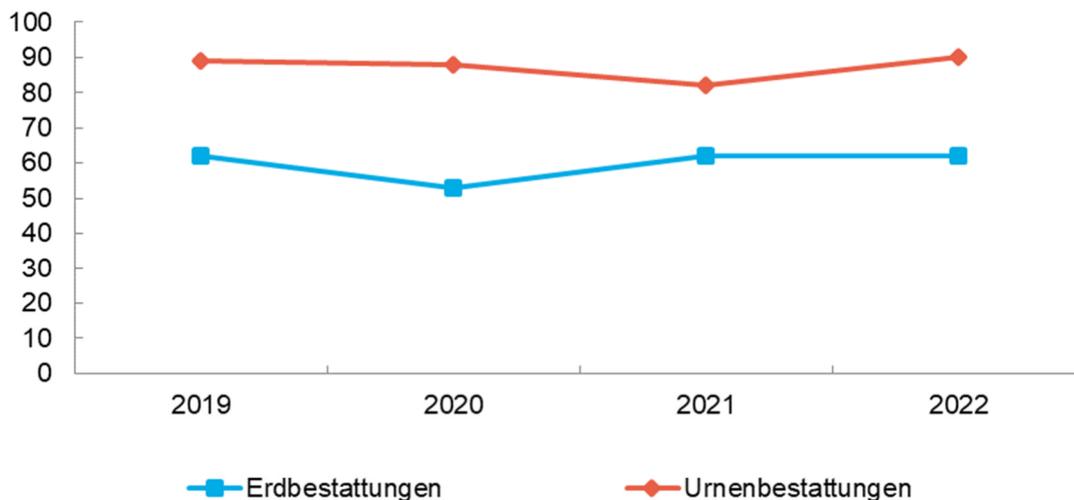
Auch die Anzahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche ist sehr gering und bildet zurzeit den Minimalwert der Vergleichskommunen. Weiter verdeutlichen die Kennzahlen in Bad Driburg den Trend zu Urnenbestattungen noch nicht so deutlich wie in anderen Kommunen. Der Anteil der Erdbestattungen ist vergleichsweise hoch.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen (Urnenhain) und Kolumbarien.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische

Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Bad Driburg bereits reagiert und bietet pflegefreie Gräber und anonyme Grabstätten an. Weitere alternative Grabformen werden bisher jedoch noch nicht angeboten. Die Beisetzungen der Urnen (und auch Särgen) findet um die Stelen herum in einer Rasenfläche statt. An der Stele (Säule) werden Namensschilder der Verstorbenen angebracht. An der Umsetzung auf zwei der kommunalen Friedhöfe arbeitet die Stadt Bad Driburg zurzeit.

Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Bad Driburg



Bei dieser Zeitreihenbetrachtung zeigt sich deutlich, dass sich in Bad Driburg die Urnenbestattung bisher nicht so stark durchsetzen konnte.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Die Flächenverteilung zeigt einen hohen Anteil an unbelegter Bestattungsfläche, die die Stadt Bad Driburg in dem vorhandenen Umfang nicht benötigt.

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

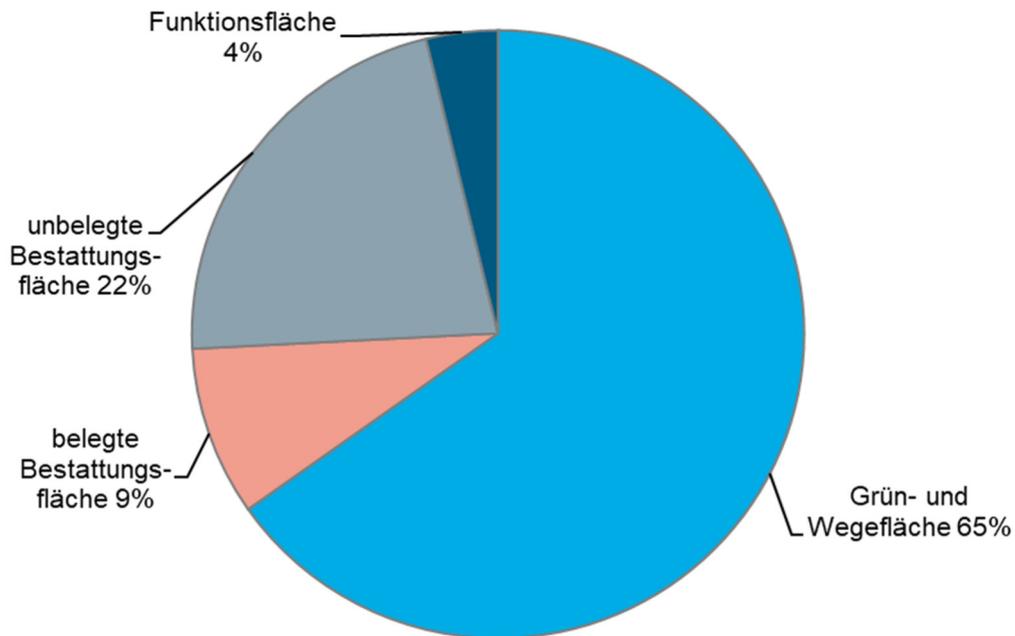
Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Betrachtung in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche

ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Einfluss auf die Flächen der kommunalen Friedhöfe nimmt auch die Struktur der Stadt Bad Driburg, die wir bereits im Abschnitt 5.3, örtliche Strukturen, dargestellt haben.

Bei der Stadt Bad Driburg teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Flächenverteilung Friedhöfe Bad Driburg in Prozent



In diesem Kapitel geht es uns vor allem um die prozentuale Verteilung der Flächen und um das Verhältnis von belegter zu unbelegter Bestattungsfläche.

Flächenanteile 2022

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	3,79	0,36	1,34	3,04	6,07	14,14	24
Anteil belegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	8,98	6,11	10,58	13,17	16,59	23,84	25
Anteil unbelegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	22,02	3,51	13,25	23,52	35,70	64,07	20

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent	65,20	23,58	43,05	53,87	68,59	86,73	20

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	28,97	11,43	23,57	37,94	51,89	86,10	19
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	26,74	7,94	20,93	36,41	46,21	79,37	19
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,26	0,80	1,75	2,74	3,93	7,76	19

Die Flächenverteilung der kommunalen Friedhöfe zeigt sich mit Ausnahme der belegten Bestattungsfläche um den Median. Allerdings ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche im interkommunalen Vergleich mit einer Positionierung im ersten Viertel der Vergleichskommunen gering. Darauf sollte Bad Driburg in der im Abschnitt 5.4.2, Steuerung, besprochenen Friedhofsbedarfsplanung eingehen.

Bei der Besichtigung des kommunalen Friedhofs in Bad Driburg am 21. September 2023 haben wir festgestellt, dass die Bestattungsfläche bereits sehr viele Lücken zeigt. Grabfelder, auf denen sich nur noch wenige Gräber befinden, werden von der Stadt Bad Driburg nach Möglichkeit nicht wieder belegt. Diese Flächen sollte Bad Driburg zukünftig in Grünflächen umgestalten oder anderweitig nutzen.

Die Stadt Bad Driburg wird künftig auch Begräbnisse an Stelen anbieten. Dabei wird eine zentrale Stele mittig in einem Wiesenfeld angebracht, um das herum Urnen und Särge beigesetzt werden sollen. Die Namen der Verstorbenen werden als kleines Namensschild an der Stele angebracht. Die Grabstätten selbst bleiben eine Wiesenfläche ohne Dekoration.

Der sehr geringe Anteil der belegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche zeigt, dass in Bad Driburg mehr als ausreichend Platz für zukünftige Bestattungen zur Verfügung steht. Durch das Grabwahlverhalten werden die freien Bestattungsflächen in der Stadt Bad Driburg vielleicht nicht so rasant zunehmen wie in den Vergleichskommunen aber ein Bedarf an zusätzlichen Bestattungsflächen besteht auch in Bad Driburg zukünftig nicht.

→ **Empfehlung**

Um nicht benötigte Bestattungsflächen gering zu halten sollte Bad Driburg den Umgang mit diesen Flächen in einem Friedhofskonzept für jeden kommunalen Friedhof langfristig planen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Driburg hat bisher keine schriftliche Dokumentation über den Umgang mit den zu erwartenden Flächenüberschüssen bei den Bestattungsflächen.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Um in der **Stadt Bad Driburg** die Bestattungszahlen auf gleichem Niveau zu halten versucht die Kommune ein attraktives und umfangreiches Angebot zu bieten und weitere Abwanderung zu vermeiden. Erweiterungen von Friedhöfen führt Bad Driburg nicht durch da ausreichend Flächen zur Verfügung stehen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Bad Driburg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	24
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	144
Neukäufe Urnengräber 2022	43
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	32

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen bestimmter Grabarten vorliegt.

In der **Stadt Bad Driburg** stehen bei den Erdgräbern durchschnittlich jedes Jahr ca. 144 freiwerdende Grabstellen zur Verfügung, das sind weit mehr Erdgrabstellen als benötigt werden. Dadurch entstehen in diesen Erdgrabfeldern zukünftig immer mehr freie Grabstellen sogenannte Flickenteppiche.

Um eine strategische Nutzung der Bestattungsflächen langfristig sicherzustellen, sollte die Stadt Bad Driburg ein langfristiges Friedhofskonzept für die Nutzung dieser Flächen und die bedarfs-

gerechte Ausstattung mit ausreichenden Bestattungsflächen erarbeiten. Sinnvoll wäre ein Konzept mit einer separaten Betrachtung der zehn kommunalen Friedhöfe, da die Auslastung und Nutzung entsprechend der Bestattungszahlen unterschiedlich sein wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Driburg sollte bereits jetzt Planungen über die anderweitige Nutzung der freiwerdenden Bestattungsflächen erarbeiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Anteil der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen liegt im interkommunalen Vergleich am Median.

Eine Kommune sollte über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügen. Sie sollte die Entwicklung dieser Flächen langfristig planen. Etwaige Reserveflächen sollte eine Kommune pflegeleicht gestalten. Nicht mehr für den Friedhofszweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.

Die Stadt Bad Driburg kann ihre Flächen und Aufwendungen für die Grün- und Wegeflächen nur zusammen darstellen. Eine Trennung der Flächen und Aufwendungen für Grünflächen und separat für die Wege liegt bisher nicht vor und würde im Rahmen dieser Prüfung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern.

Für eine vertiefende Steuerung, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und zur Transparenz der aufgewendeten Finanzmittel, sollte Bad Driburg diese Daten zukünftig ermitteln.

Um eine zielgerichtete Steuerung der Grün- und Wegeflächen zu erarbeiten, benötigt die Stadt Bad Driburg eine Definition von Pflegestandards und die Ermittlung verschiedener Flächenarten. Hierüber lassen sich der Finanzmitteleinsatz und die Leistungen des Bauhofes steuern. Auch eine strategische Planung der Friedhofsflächen beeinflusst die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erheblich. Siehe auch Empfehlung Abschnitt 5.4.3, Digitalisierung.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Bad Driburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	65,20	23,58	43,05	53,87	68,59	86,73	20

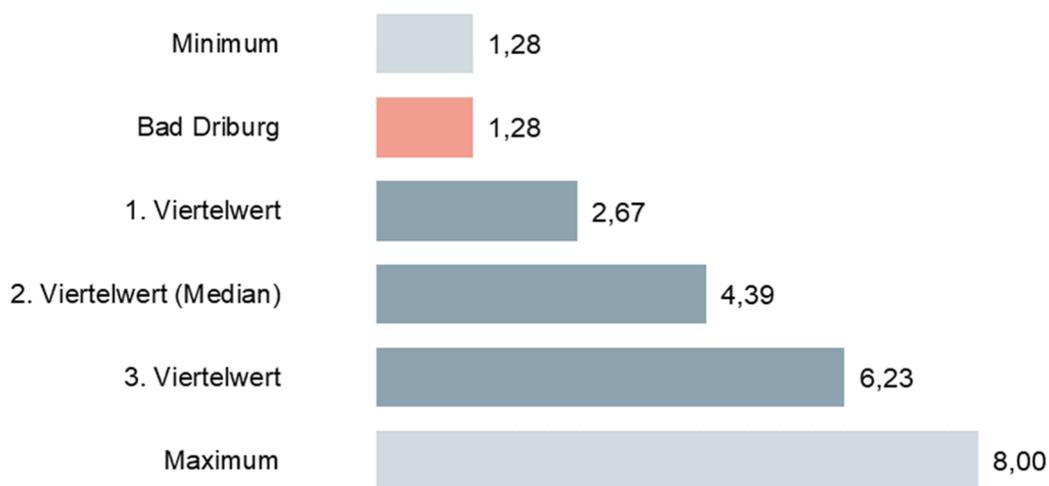
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen je qm sind sehr gering.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



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



Bei den geringen Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegepflege stellt sich die Frage nach Sanierungsstaus und der Auskömmlichkeit der Unterhaltung. Um dieses besser auswerten zu können müsste eine getrennte Betrachtung der Grün- und der Wegeflächen erfolgen. Auch die Kosten je Bepflanzungsart bzw. Befestigung der Wege könnten zeigen, welche dieser Unterhaltungen dem Zustand entsprechen und wo künftig mit notwendigen umfangreicheren Sanierungen zu rechnen ist. Da die Grün- und Wegeflächen mit 65 Prozent den größten Flächenanteil ausmachen ist die Kostensteuerung besonders wichtig.

→ **Empfehlung**

Um die Notwendigkeit des Unterhaltungsaufwandes je Flächenart beziffern zu können, sollte die Stadt Bad Driburg die Flächen ermitteln und die Kosten entsprechend unterteilen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Bad Driburg hat bisher noch keine Friedhofsbedarfsplanung für ihre zehn kommunalen Friedhöfe erstellt.	128	E1	Die Stadt Bad Driburg sollte eine Bedarfs- und Entwicklungsplanung für jeden der zehn kommunalen Friedhöfe erstellen.	129
F2	Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Fach-Software liegen der Stadt Bad Driburg bereits viele aktuelle steuerungsrelevante Daten vor. Allerdings sollte eine visuelle Darstellung maßstabsgetreu sein und auch Pflanzflächen nach dem Bewuchs getrennt und die verschiedenen Wegearten darstellen.	129	E2	Die Stadt Bad Driburg sollte ihre Datenlage um genauere Flächendaten und deren Kosten erweitern.	130
F3	Die Stadt Bad Driburg nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	130	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bad Driburg den Internetauftritt des Friedhofswesens umfangreicher gestalten. Informationen zu den einzelnen kommunalen Friedhöfen mit möglichen Bestattungs- und Grabarten erleichtern den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung.	130
Gebühren					
F4	Die Stadt Bad Driburg hat die Friedhofsgebühren bisher in unregelmäßigen Abständen kalkuliert. Der Zeitraum zwischen den letzten beiden Kalkulationen hat fünf Jahre betragen. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenkalkulation ist letztmalig 2022 erfolgt.	131	E4	Die Stadt Bad Driburg muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation sind von der Stadt Bad Driburg einzuhalten.	131
F5	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Bad Driburg liegt im Vergleichsjahr 2022 mit knapp 64 Prozent am interkommunalen Median und deckt damit aber nicht die entstandenen Kosten durch die eingenommenen Gebühren.	132	E5	Die Stadt Bad Driburg sollte die Kosten- wie auch die Einnahmenseite überprüfen um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.	133

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Bad Driburg unterhält insgesamt zehn Trauerhallen, davon eine auf dem konfessionellen Friedhof. Im interkommunalen Vergleich ist das eine sehr große Anzahl und damit verbunden ein hoher Bewirtschaftungs-, Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf der nicht komplett durch die Gebühreneinnahmen gedeckt ist.	134	E6	Die Stadt Bad Driburg sollte unbedingt die Nutzungs-, Kosten- und Einnahmesituation der Trauerhallen sowie deren Notwendigkeit in den Fokus nehmen.	135
Friedhofsflächen					
F7	Die Flächenverteilung zeigt einen hohen Anteil an unbelegter Bestattungsfläche, die die Stadt Bad Driburg in dem vorhandenen Umfang nicht benötigt.	138	E7	Um nicht benötigte Bestattungsflächen gering zu halten sollte Bad Driburg den Umgang mit diesen Flächen in einem Friedhofskonzept für jeden kommunalen Friedhof langfristig planen.	141
F8	Die Stadt Bad Driburg hat bisher keine schriftliche Dokumentation über den Umgang mit den zu erwartenden Flächenüberschüssen bei den Bestattungsflächen.	141	E8	Die Stadt Bad Driburg sollte bereits jetzt Planungen über die anderweitige Nutzung der freiwerdenden Bestattungsflächen erarbeiten.	142
Grün- und Wegeflächen					
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen je qm sind sehr gering.	90	E9	Um die Notwendigkeit des Unterhaltungsaufwandes je Flächenart beziffern zu können, sollte die Stadt Bad Driburg die Flächen ermitteln und die Kosten entsprechend unterteilen.	144

→ 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