

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Halle (Westf.)
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.)	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Halle (Westf.)	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	16
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	24
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	25
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Halle (Westf.)	31
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	33
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	34
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Halle (Westf.)	37
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltsstatus	43
1.3.2 Ist-Ergebnisse	44
1.3.3 Plan-Ergebnisse	48
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	65

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	67
1.4.4	Fördermittelmanagement	70
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	73
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Vergabewesen	85
2.1	Managementübersicht	85
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Organisation des Vergabewesens	87
2.3.1	Organisatorische Regelungen	87
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	90
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	91
2.5	Sponsoring	96
2.6	Nachtragswesen	97
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	98
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	100
2.7	Maßnahmenbetrachtung	102
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	103
3.	Informationstechnik an Schulen	106
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	107
3.3	IT an Schulen	107
3.3.1	IT-Steuerung	108
3.3.2	Stand der Digitalisierung	112
3.3.3	IT-Sicherheit	117
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	121
4.1	Managementübersicht	121
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	121
4.3	Örtliche Strukturen	122
4.4	Rechtmäßigkeit	123
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	124
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	125
4.4.3	Art der Bestattung	127
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	127
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	128
4.5	Verfahrensstandards	128
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	130
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	130
4.6.2	Aufwendungen	131
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	133

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
5.	Friedhofswesen	137
5.1	Managementübersicht	137
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Örtliche Strukturen	139
5.4	Friedhofsmanagement	141
5.4.1	Organisation	141
5.4.2	Steuerung	142
5.4.3	Digitalisierung	143
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	144
5.5	Gebühren	144
5.5.1	Kostendeckung	145
5.5.2	Grabnutzung	147
5.5.3	Trauerhallen	148
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	152
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	155
5.7	Grün- und Wegeflächen	156
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	156
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	158
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
	Kontakt	164

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.)

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.) 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.

In Halle (Westf.) besteht der Handlungsbedarf im Finanzbereich darin, dass die Stadt ihre bisherige gute Haushaltssituation für die Zukunft verstetigt. Nach den Jahresabschlüssen konnte die Stadt nach dem Defizit in 2017 nunmehr seit 2018 jährlich Überschüsse zwischen 2,9 Mio. Euro und beachtlichen 20,7 Mio. Euro erwirtschaften. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2022 mit 75,2 Mio. Euro einen, auch interkommunal herausragenden Bestand erreicht. Halle (Westf.) profitiert, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft und damit besonders von der Gewerbesteuer. Daneben haben Einmaleffekte, z. B. eine hohe Rückstellungsauflösung, sowie außerordentliche Erträge nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) zu den Jahresüberschüssen beigetragen. Halle (Westf.) ist aufgrund der Steuerstärke weiterhin abundant und damit nicht auf Schlüsselzuweisungen angewiesen.

Dagegen sind nach dem analysieren Haushaltsplan 2024 bis 2027 durchgängig deutliche Plandefiziten von insgesamt 14,2 Mio. Euro kalkuliert. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Daneben sehen wir punktuell zusätzliche Risiken in der Planung, und zwar bei den Aufwendungen für Personal sowie Sach- und Dienstleistungen.

Erfreulich ist, dass Halle (Westf.) im Kernhaushalt durch die Jahresüberschüsse das **Eigenkapital** beachtlich aufbauen konnte. Der Eigenkapitalzuwachs bis Ende 2022 beträgt 38,6 Mio. Euro. Die Stadt hat im Kernhaushalt eine, auch im interkommunalen Vergleich herausragende Eigenkapitalausstattung. Im aktuellen Vergleichsjahr 2022 zählt Halle (Westf.) bei den Eigenkapitalquoten 1 und 2 zu den Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Sollten die Haushaltplanungen ab 2023 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein deutlicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Hier käme die mögliche einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe gegen das Eigenkapital noch hinzu.

Spiegelbildlich zur guten Eigenkapitalausstattung zeigt sich für die Stadt Halle (Westf.) eine im interkommunalen Vergleich sehr positive **Verschuldungssituation**. Trotz der deutlichen Zunahme bis 2022 weist Halle (Westf.) in der Konzernbetrachtung für 2022 niedrigere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In der Haushaltsplanung sind dagegen erhebliche Investitionskreditaufnahmen von 33,9 Mio. Euro damit eine beachtliche Netto-Neuverschuldung von etwa 21,0 Mio. Euro vorgesehen. In diesem Kontext ist das kommunale Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen zu nennen. Die teilweise erhöhten Anlagenabnutzungsgrade bei den Immobilien weisen auf zukünftige Instandhaltungs- und Sanierungsbedarfe hin. Sie bestätigen insoweit grundsätzlich auch die geplanten Investitionen. Der Bilanzwert des Straßenvermögens hat sich weiter verringert.

Die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen vielfach nicht rechtzeitig vor. Das betrifft die Verabschiedung der Haushaltssatzungen sowie die Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse. Es bestehen ein unterjähriges Controlling sowie ein Berichtswesen für die Verwaltung und die Politik. Beides sollte weiter ausgebaut werden. Die Stadt hat ihre bisherige, äußerst restriktive Praxis bei den **Ermächtigungsübertragungen** aufgegeben. Seit 2022 werden konsumtive und investive Übertragungen vorgenommen. Die investiven Ermächtigungsübertragungen sind 2022 im interkommunalen Vergleich noch weit unterdurchschnittlich, steigen jedoch weiter an.

Beim **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Halle (Westf.) gut aufgestellt. Es ist zentral organisiert. Zudem bestehen eine entsprechende Dienstanweisung sowie eine zentrale Datei für einen Gesamtüberblick. Beim **Kreditmanagement** empfehlen wir einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung. Erfreulicherweise besitzt die Stadt beim **Anlagemanagement** bereits seit vielen Jahren eine solche Dienstanweisung.

Die Stadt Halle (Westf.) hat die Organisation des **Vergabewesens** deutlich verbessert. Seit Mitte 2023 werden die Vergabeverfahren ab 25.000 Euro im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit über die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh abgewickelt. Hierdurch wird eine wichtige Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung sowie ein Beitrag zur Korruptionsprävention erreicht. Diese interkommunale Zusammenarbeit umfasst auch Aufgaben der Rechnungsprüfung. Das Referat Revision des Kreises übernimmt diese Aufgaben im Sinne des § 101 GO NRW für die vorgenannten Vergabeverfahren.

Hinsichtlich einer Vergabemanagementsoftware sollte die Stadt Zugriffsoptionen auf die Software des Kreises oder den Einsatz einer eigenen Software eingehend prüfen. Eine solche Software unterstützt mit der automatisierten Bearbeitung deutlich den komplexen Vergabeprozess. Die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungsmöglichkeiten. Diese beziehen sich auf die formale Durchführung sowie die Dokumentation der Vergabemaßnahmen.

Für den Bereich der **Korruptionsprävention** besitzt die Stadt Halle (Westf.) nur eingeschränkte sowie nicht mehr aktuelle Regelungen. Für **Sponsoring** bestehen bisher keine Regelungen. Die Stadt sollte daher eine aktuelle und um zusätzliche Themen erweiterte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen. Regelungen zum Sponsoring sollten getroffen werden, entweder in der vorgenannten Dienstanweisung mit aufgenommen oder durch eine separate Dienstanweisung erfolgen. Verbesserungsmöglichkeiten und nicht zuletzt Handlungserfordernisse sehen wir besonders in der Durchführung einer Schwachstellen- beziehungsweise Gefährdungsanalyse. Hiermit können korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt werden. Die Stadt hat zugesichert, dass sie diese Analyse umgehend nachholen und durchführen wird.

Die festgestellten Abweichungen zum Auftragswert zeigen im interkommunalen Vergleich differenzierte Resultate. Im Jahr 2021 liegen die Abweichungen von Halle (Westf.) höher und 2022 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Hier empfehlen wir eine zentrale, systematische Analyse von Änderungen, und zwar maßgeblich von Nachträgen. Durch sie können Ursachen für Nachträge festgestellt und Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse erkannt werden.

Die Stadt Halle (Westf.) erfüllt bei der **Informationstechnik an den Schulen** mehrere wesentliche Aspekte einer systematischen IT-Steuerung und erzielt bei diesen bereits gute Resultate. Es bestehen bei anderen Aspekten Optimierungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten, unter anderem bei der Medienentwicklungsplanung. Dieses hat die Stadt als Trägerin von vier Grundschulen sowie einer Gesamtschule erkannt und sieht für 2024 die Erstellung eines neuen Medienentwicklungsplanes vor. Weitere Optimierungspotenziale sehen wir in der Dokumentation von Prozessen und Standards sowie der Erstellung einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzeptes.

Die qualitative und quantitative IT-Ausstattung an den städtischen Schulen in Halle (Westf.) ist im interkommunalen Vergleich relativ hoch. Bei der schülerbezogenen Ausstattung mit IT-Endgeräten in den Grundschulen und der Gesamtschule stellt Halle (Westf.) den Maximalwert aller bisher geprüften Vergleichskommunen. Ebenfalls kann bei den Präsentationstechniken, besonders bei den in Halle (Westf.) schwerpunktmäßig eingesetzten Geräten, eine auch interkommunal gute Ausstattungssituation verzeichnet werden. In Halle (Westf.) liegen die Schwerpunkte bei den interaktiven Whiteboards in Verbindung mit geeigneten Set-Top Boxen. Daneben werden Dokumentenkameras und Visualizer eingesetzt.

Bei der IT-Sicherheit an den Schulen in Halle (Westf.) zeigen sich in der Gesamtbewertung Defizite und Optimierungsbedarfe bei mehreren, von uns geprüften Sicherheitsbereichen. Die Kommune hat die Hinweise zur Verbesserung offen aufgenommen und bereits erste Umsetzungen eingeleitet. Die Stadt sollte mit den Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und die daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

In Halle (Westf.) schwanken die **ordnungsbehördlichen Bestattungen** mit durchgeführter Bestattung von 2019 bis 2022 nennenswert zwischen fünf und 13 Fällen jährlich. Damit weist die Stadt ein interkommunal hohes Niveau auf. Halle (Westf.) hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung werden gewahrt. Ebenfalls handelt die Stadt bei der Wahl der Bestattungsart und der Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen können durch die Erstellung von Checklisten und Arbeitshilfen erreicht werden. Hiermit kann die Stadt auch zukünftig die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Wissensmanagementbeitrag leisten. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht Halle (Westf.) einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Positiv ist, dass die Stadt seit 2023 eine Verwaltungsgebühr erhebt. Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle steigt in Halle (Westf.) in der Tendenz an. Er ist bis auf 2021 interkommunal höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Vielfach kann die Stadt die Aufwendungen durch Kostenerstattungen und weitere Erträge zu einem deutlichen Anteil decken. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall steigen im Betrachtungszeitraum beachtlich an. Sie sind interkommunal überdurchschnittlich und dabei in 2022 höher

als bei etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen. Um dieses ungünstige Aufwandsniveau zu senken, sollten regelmäßig Markterkundungen und Preisanfragen durchgeführt werden.

Die Stadt Halle (Westf.) steht im **Friedhofswesen** vor großen Veränderungen und Herausforderungen. Die evangelische Kirche hat sich zu einer Übergabe von zwei konfessionellen Friedhöfen in die Trägerschaft der Stadt entschieden. Nach aktuellen Informationen verzögert sich diese aus verschiedenen Gründen nunmehr um ein Jahr auf den 01. Januar 2026. Mit der Übernahme werden die bisher interkommunal geringen städtischen zwei Friedhofsflächen und Bestattungszahlen erheblich steigen. Hierfür ist insbesondere der große und häufig nachgefragte evangelische Friedhof III verantwortlich. Zu den bisher 11.700 qm kommunalen Friedhofsflächen wird mit insgesamt etwa 114.000 qm das Zehnfache an Flächen hinzukommen. Damit würde Halle (Westf.) nach den derzeitigen Vergleichen zukünftig das höchste kommunale Flächenangebot vorhalten.

Der Wandel in der Bestattungskultur ist in Halle (Westf.) zumindest auf den bisher städtischen Friedhofsflächen später und geringer ausgeprägt als in vielen Vergleichskommunen. Dennoch haben die Urnenbestattungen auch nunmehr in 2021 zumindest annähernd das Niveau der Sargbestattungen erreicht. Für eine zukunftsorientierte Ausrichtung ist besonders mit der Friedhofsübernahme ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen hilfreich. Die hierfür benötigte Datengrundlage muss sich die Stadt maßgeblich für die zu übernehmenden Friedhöfe verschaffen oder ansonsten aufbauen. Halle (Westf.) bietet, auch mit den beiden weiteren Friedhöfen, nachfrageorientiert neue Angebote und Bestattungsformen an. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW darüber hinaus bei der Öffentlichkeitsarbeit.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist in Halle (Westf.) im Betrachtungszeitraum gestiegen. Er zeigt im letzten Vergleichsjahr 2022 ein auch interkommunal gutes Resultat. Bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung des neuen umfangreichen Friedhofangebotes sollte auch in der Zukunft eine dauerhafte Kostendeckung verfolgt werden. Hierzu zählen unter anderem die notwendige Gebührenneukalkulation für das Jahr der Friedhofsübernahme sowie eine zeitnahe erste Nachkalkulation. Dieses gilt auch für die zu übernehmende Trauerhalle und einen anzustrebenden wirtschaftlichen und kostendeckenden Betrieb. Bisher wurde keine städtische Trauerhalle bewirtschaftet.

Bei der Grün- und Wegepflege sollte die Stadt Halle (Westf.) grundsätzlich einheitliche Standards für alle zukünftigen kommunalen Friedhöfe festlegen. Angemessene Standards sollten dazu beitragen, die bisher hohen Unterhaltungskosten zu reduzieren. Hierbei sollte die Stadt auch prüfen, ob und wie Leistungen wirtschaftlicher erbracht werden können. Dazu sind auch die Möglichkeiten von Flächenumgestaltungen mit einem geringen Pflegaufwand in den Blick zu nehmen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Halle (Westf.)

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

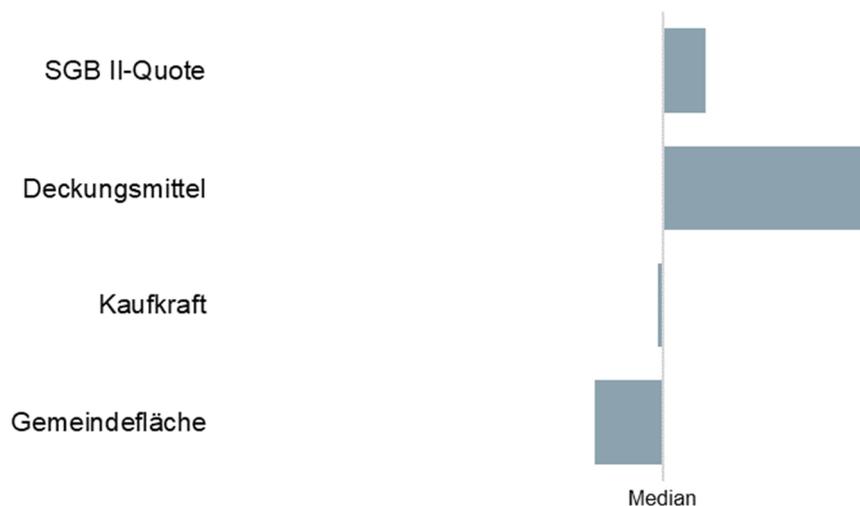
Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Halle (Westf.). 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 Stadt Halle (Westf.) 2023



Der Anteil der Einwohner der Stadt Halle (Westf.), die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 5,43 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit erkennbar über dem interkommunalen Median von 4,95 Prozent. Basis hierfür sind die insgesamt 46 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 Einwohnern und 25.000 Einwohnern. In der letzten überörtlichen Prüfung 2018 wies Halle (Westf.) noch eine deutlich höhere SGB II-Quote von 6,7 Prozent auf. Diese zeigte im interkommunalen Vergleich zugleich ein weit überdurchschnittliches Niveau.

Relativ hoch stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Halle (Westf.) im interkommunalen Vergleich dar. Mit 2.279 Euro je Einwohner überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von 1.544 Euro um fast 50 Prozent. Mit seinerzeit 2.560 Euro lagen diese zum da-

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

maligen Mittelwert von 1.144 Euro sogar mehr als doppelt so hoch. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind insoweit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die Stadt Halle (Westf.) hat wegen ihrer Steuerkraft insbesondere aus der Gewerbesteuer, analog zur letzten Prüfung, auch im aktuellen Betrachtungszeitraum durchgängig keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Stadt ist somit weiterhin abundant. Das gilt ebenfalls für den Großteil der Kommunen im Kreis Gütersloh. Dieses spiegelt sich vielfach auch beim Niveau der Realsteuerhebesätze wider. Sie sind in Halle (Westf.) in Relation zu den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen GFG bei den Grundsteuern deutlich unterdurchschnittlich und bei der Gewerbesteuer leicht überdurchschnittlich. Im Vergleich zu den Kommunen gleicher Größenklasse sind alle drei Hebesätze erkennbar niedriger. Weitergehende Ausführungen enthält der Finanzbericht.

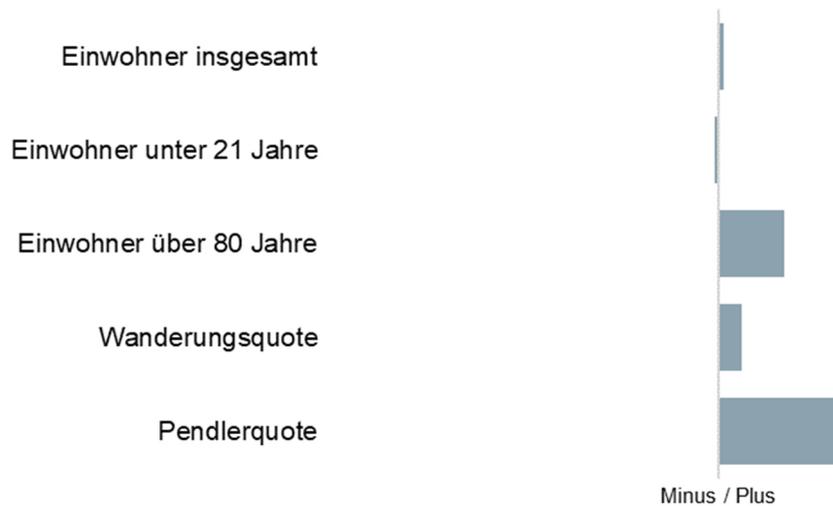
Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnetoeinkommen je Einwohner, beträgt in Halle (Westf.) rund 25.430 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von circa 25.730 Euro, im Gegensatz zum überdurchschnittlichen Niveau der letzten Prüfung, nunmehr eine minimale Unterschreitung. Diese beträgt rund ein Prozent.

Halle (Westf.) weist mit 69,7 qkm gegenüber dem Durchschnitt der 46 Vergleichskommunen von rund 82 qkm eine erkennbar geringere Gemeindefläche auf. Dieses stellt neben der Anzahl von sechs Ortsteilen günstigere Rahmenbedingungen als bei zahlreichen Vergleichskommunen. Hiermit sind tendenziell geringere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Das spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten bisherigen Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider. Mit der geplanten Übernahme von zwei konfessionellen Friedhöfen wird sich dieses jedoch grundlegend ändern.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Halle (Westf.) 2023



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

Die Einwohnerzahl insgesamt weist in Halle (Westf.) in dem Fünfjahreszeitraum moderate Schwankungen auf. Im letzten Jahr ist mit einer Zunahme auf 21.970 Einwohner das höchste Niveau im Betrachtungszeitraum erreicht worden. Dieses bedeutet für den Eckjahrevergleich einen leichten Anstieg um gut ein Prozent. Gleichzeitig sinkt die Bevölkerung der unter 21-Jährigen um ebenfalls ein Prozent auf rund 4.580. Die prozentuale Zunahme des Anteils der über 80-Jährigen ist mit 16,8 Prozent auf rund 1.710 Einwohner erheblich ausgeprägt. Solche signifikanten Zuwächse sind bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Das macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar.

Die Wanderungsquote beträgt 105,9 Prozent. Damit profitiert die Stadt Halle (Westf.) im fünfjährigen Betrachtungszeitraum deutlich von Zuzügen, per Saldo um rund 630. Hierfür sind maßgeblich die Veränderungen der letzten beiden Jahre ursächlich. In diesen liegen die Zuzüge wesentlich um rund 200 und fast 500 Personen über denen der Wegzüge. Die Pendlerquote beträgt in Halle (Westf.) 130,5 Prozent in 2022 und zeigt insoweit einen bei den Kommunen eher selten festzustellenden positiven Pendlersaldo. Dieses ist auf die Stadt als bedeutender Wirtschaftsstandort mit mehreren international agierenden Konzernen zurückzuführen. Dieser positive Saldo gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen in Halle (Westf.) die Einpendlerzahlen jeweils deutlich über den Auspendlerzahlen, zuletzt um rund 4.120 Personen. In 2022 stehen etwa 10.040 Einpendlern circa 5.920 Auspendler gegenüber.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2018 im Oktober 2018 im Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Halle (Westf.) vor. Darüber hinaus hat die gpaNRW in 2018 die Informationstechnik der Kommune geprüft. Diese Prüfungsergebnisse sind im Rechnungsprüfungsausschuss im März 2019 vorgestellt worden.

Die Stadt Halle (Westf.) hat sich mit diesen Ergebnissen auseinandergesetzt. Die ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Hinsichtlich einzelner kostenrechnerischer Einrichtungen (Gebührenhaushalte) hat die gpaNRW unter anderem auf bestehende Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen. Die Stadt ist der Empfehlung bei der Abwasserbeseitigung gefolgt. Seit 2023 werden bei der Gebührenkalkulation die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Bei der Informationstechnik hat die Stadt die hohen Druckkosten auskunftsgemäß deutlich reduziert. Dagegen konnten die Aufwendungen für den IT-Dienstleister trotz kritischem Dialog und geforderter Kostenaufschlüsselung nur mit mäßigem Erfolg beeinflusst werden.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Halle (Westf.) aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Im Bereich der Offenen Ganztagschule wird der höchste Elternbeitrag weiterhin erst ab einem Jahreseinkommen von 75.000 Euro und nicht bereits bei einem geringen Einkommen erhoben. Die Turn- und Sporthallen stehen den ortsansässigen Vereinen weiterhin unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Nutzungsgebühren werden unverändert nicht gefordert. Die Haushalts- und Finanzsituation der Stadt Halle (Westf.) kann nach den Jahresabschlüssen insbesondere auch im interkommunalen Vergleich weiterhin als positiv bewertet werden. Ab 2018 konnte Halle (Westf.) jährlich Jahresüberschüsse erwirtschaften, mit einem herausragenden Niveau in 2019 und 2020. Auch wegen dieser weiterhin positiven Situation wurde auf die Umsetzung solcher Handlungsempfehlungen verzichtet, die insbesondere auf eine Haushaltsentlastung abzielten.

Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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)

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche 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 Halle (Westf.) hat die gpaNRW von Juli 2023 bis Juli 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Halle (Westf.) überwiegend Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2017 bis 2022 sowie die Haushaltsplanung 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martha Scholz
Vergabewesen	Matthias Drucks
Informationstechnik an Schulen	Andreas Giordano
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 10. September 2024 wurden der Bürgermeister sowie die Mitglieder des erweiterten Verwaltungsvorstands im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 15. Oktober 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Halle (Westf.) zumindest bis 2020 die gestiegenen Aufwendungen kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	E1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat die gesetzlichen Fristen aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse in der Vergangenheit nicht eingehalten. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgerecht. Gesamtabchlüsse liegen bis 2018 vor. Die politischen Entscheidungsträger erhalten überwiegend zur Jahresmitte Informationen über die aktuelle Finanzlage.	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Finanzcontrolling sowie das Finanzberichtswesen weiter ausbauen. Hierzu gehört auch eine konsequente Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen sollten. Zudem bietet sich neben dem bereits praktizierten Halbjahresbericht eine zusätzliche Information der Politik über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt zum dritten Quartal eines Haushaltsjahres an.
F3	Die Stadt Halle (Westf.) hat bis 2021 Ermächtigungsübertragungen nur in besonderen Fällen vorgenommen. Ab 2022 hat sie diese bisherige Praxis geändert und überträgt seitdem sowohl konsumtive als auch investive Mittel. Hierzu bestehen bereits Regelungen. Allgemeinverbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Stadt noch nicht schriftlich festgehalten.	E3.1	Ziel der Stadt Halle (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
		E3.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen schriftlich in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung festhalten. In dieser können die bereits bestehenden, verwaltungsseitigen Regelungen aufgenommen werden. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 KomHVO NRW nach.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über ein zentrales Fördermittelmanagement. Mit Hilfe der im August 2022 geschaffenen Dienstanweisung hat die Stadt Halle (Westf.) wesentliche Vorgaben zur Fördermittelakquise verbindlich festgelegt. Es besteht eine klare Zuständigkeiten- und Aufgabenverteilung. Zusammen mit ihrer Gesamtübersichtsdatei hat die Stadt Halle (Westf.) einen guten Überblick über ihre Förderprojekte geschaffen.		
F5	Durch die Dienstanweisung der Stadt Halle (Westf.) werden das Vorgehen und die Dokumentation bei der Fördermittelbewirtschaftung sowie das förderbezogene Controlling klar geregelt. Innerhalb der Verwaltung wird dem Fachbereich Finanzen berichtet. Die politischen Entscheidungsträger werden lediglich auf Anfrage über den Sachstand informiert.	E5	Die Stadt Halle (Westf.) könnte den aktuellen Stand von wesentlichen oder volumen-trächtigen Fördermaßnahmen in ihren unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dieses ermöglicht den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen noch größeren Überblick. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.
F6	Die Stadt Halle hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E6	Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mit Hilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.
F7	Die Stadt Halle (Westf.) hat strategische Festlegungen für ihr Anlagenmanagement mindestens seit 2014 in einer entsprechenden Richtlinie festgehalten. Die Richtlinie bietet einen guten Rahmen für den Umgang mit städtischen Geldanlagen. Bei Bedarf kann die Richtlinie um weitere Aspekte ergänzt werden.		
Vergabewesen			
F1	Verbindliche Regelungen hat die Stadt Halle (Westf.) in einer internen Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 festgeschrieben, eine Aktualisierung erfolgte seitdem nicht. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen existiert nicht. Ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro bedient sich Halle (Westf.) der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.	E1.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Darin sollten die Zuständigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh benannt werden. Besondere Relevanz ergibt sich bei den eigenständig von der Stadt durchzuführenden Verfahren. Eine Dienstanweisung unterstützt die einheitliche, rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren.
		E1.2	Sollte es längere Zeit bis zum Erlass einer Dienstanweisung erfordern, sollte die bestehende kompakte Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 zumindest aktualisiert werden.
F2	Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über keine eigene Vergabemanagementsoftware. Informationen aus der im Kreis Gütersloh verwendeten Software können nur auf explizierte Nachfrage eingeholt werden.	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, inwieweit Zugriffsrechte auf die Vergabesoftware möglich wären oder ob die Einführung einer eignen Software sinnvoller ist, um einen einheitlichen Vergabeprozess zu generieren.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Halle (Westf.) hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl besteht eine Dienstanweisung mit einzelnen relevanten Korruptionsaspekten.	E3.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Thema Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Die Dienstanweisung sollte entsprechend erweitert und aktualisiert werden. Feste und umfassende Regelungen geben den Mitarbeitenden einen sicheren Handlungsrahmen vor.
		E3.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte in regelmäßigen Abständen ihre Mitarbeitenden auf die entsprechende Dienstanweisung hinweisen. Mitarbeitende sollten zusätzlich aktiv geschult und eingebunden werden, um eine möglichst hohe Sensibilität für das Thema Korruption zu erreichen.
F4	Die Stadt Halle (Westf.) kommt ihren Verpflichtungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch nicht vollumfänglich nach. So wurde die nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtende Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bislang nicht vorgenommen.	E4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese entsprechend dokumentieren, um den Anforderungen des § 10 Abs. 2 KorruptionsbG zu entsprechen. Damit kann sie die Arbeitsbereiche mit einem erhöhten Risiko für Korruption identifizieren. An der Analyse sollte die Stadt ihre Mitarbeitenden beteiligen, um die Meinungen und Erfahrungen aus der Praxis mit zu berücksichtigen. Die Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.
F5	Die Stadt Halle (Westf.) informiert über die Mitgliedschaften bisher nach § 95 Abs. 3 GO NRW im Rahmen des Jahresabschlusses. Der § 7 KorruptionsbG sieht leicht abweichende Veröffentlichungspflichten vor. Das KorruptionsbG geht im Detail über die bisherigen Bestimmungen der GO NRW hinaus.	E5	Die Stadt Halle (Westf.) sollte den Vorgaben des § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Veröffentlichung so gestalten, dass diese für interessierte Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglich ist. Beispielsweise könnte die Veröffentlichung auf der eigenen Homepage der Stadt Halle (Westf.) erfolgen.
F6	Die Stadt Halle (Westf.) nutzt nur selten Sponsoring als Finanzquelle. Detaillierte Regelungen beziehungsweise Anweisungen zum Sponsoring oder ein Muster-Vertrag existieren nicht.	E6.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring festlegen. Dies kann beispielsweise in einer eigenen Dienstanweisung oder als Teil der Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung erfolgen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden. Dabei sollten Folge- und Nebenkosten sowie Haftungsrisiken zugunsten der Stadt minimiert werden.
		E6.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Analyse auf „versteckte“, noch laufende Sponsoringfälle durchführen, um diese rechtskonform absichern zu können.
F7	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Regelungen zu Nachtragsaufträgen erlassen. Die Verantwortung für die fachliche und rechtliche Prüfung der Vertragsänderungen liegt in den jeweiligen Fachbereichsabteilungen, gegebenenfalls unter Einbeziehung der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Eine übergeordnete Erfassung von Nachtragsleistungen erfolgt bei der Stadt Halle (Westf.) nicht. Eine zentrale Auswertung erfolgt somit ebenfalls nicht.	E8.1	Das Nachtragswesen sollte bei der Stadt Halle (Westf.) schriftlich geregelt werden, um einheitliche Rahmenbedingungen und Handlungssicherheit für die Mitarbeitenden zu schaffen. Dafür empfiehlt sich das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung für das Vergabewesen aufzunehmen.
		E8.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen. Damit einhergehend sollte ein systematisches Nachtragsmanagement etabliert werden.
		E8.3	Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte die Stadt Halle (Westf.) Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.
F9	In der Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Halle (Westf.) zeigt sich Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E9	Die Stadt Halle (Westf.) sollte den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten vollumfänglich nachkommen und die Unterlagen so zusammenstellen, dass auch Dritte den Verlauf ganzheitlich nachvollziehen können.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Halle (Westf.) hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Eine regelmäßige Fortschreibung des schulübergreifenden Medienentwicklungsplans sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards würden die Steuerung noch optimieren.	E1.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und diesen für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.
		E1.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte die konsequente Verschriftlichung von Prozessen und Standards der IT-Steuerung weiter vorantreiben.
		E1.3	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, die auch die Schulen umfassen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Halle (Westf.) weisen im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Niveau auf. Je nach Schule zeigt sich aber bei den geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger ein großer Handlungsbedarf.	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bisher hat die Stadt Halle (Westf.) noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Halle (Westf.) die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Halle (Westf.) deutlich angestiegen und vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag je Fall aus.	E3	Die Stadt Halle (Westf.) sollte durch Markterkundungen und Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen prüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann. Alternativ bietet sich das Schließen von Rahmenverträgen an.
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist in der Abteilung 3.3 – Umwelt und Klimaschutz angesiedelt. Bisher ist der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe, der Unterhaltung durch den Bauhof und dem Finanzmanagement gewährleistet.	E1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte die gegenwärtigen Organisationsstrukturen prüfen. Sie muss gewährleisten, dass diese geeignet sind, die Aufgaben durch die hinzukommenden Friedhöfe sicherzustellen. In diesem Kontext sind ebenfalls insbesondere die zukünftig notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen zu ermitteln.
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling. So kann sie das Aufgabegebiet der kommunalen Friedhöfe auch zukünftig strukturiert steuern.
F3	Die Stadt Halle (Westf.) setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.	E3.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.
		E3.2	Im Zuge der Übernahme der kirchlichen Friedhöfe sollte die Stadt ein besonderes Augenmerk auf die verfügbaren sowie erforderlichen Daten richten. Sie sollte notwendige Harmonisierungen und Zusammenführungen aus den unterschiedlichen Datenquellen bereits im Vorfeld prüfen und Lösungen finden. Ziel muss es sein, zukünftig auf alle erforderlichen Daten ohne aufwendige Mehrarbeiten zugreifen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken und auch weiterhin als kompetenter Partner bei Bestattungen wahrgenommen zu werden.
F5	Die Stadt Halle (Westf.) kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren bislang in unregelmäßigen Abständen. Möglichkeiten, Kostenunterdeckungen zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bislang nur punktuell.	E5.1	Die anstehende Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren sollte die Stadt Halle (Westf.) nutzen, um die Optionen einer durchgängigen Äquivalenzziffernkalkulation für alle Grabarten eingehend zu prüfen.
		E5.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.
		E5.3	Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch Kostensenkungsoptionen nutzen, um auch zukünftig auskömmliche Kostendeckungen zu erreichen.
F6	Bislang verfügt die Stadt Halle (Westf.) auf den kommunalen Friedhöfen über keine eigene Trauerhalle. Mit der Übernahme des Friedhofes III wird es zukünftig eine kommunale Trauerhalle geben. Da Kommunen hier häufig keine ausreichende Kostendeckung erzielen, sind bereits jetzt Planungen und Entscheidungen zum wirtschaftlichen Betrieb dieser Trauerhalle notwendig.	E6	Die Stadt Halle (Westf.) hat für die Trauerhalle auf dem Friedhof III Benutzungsgebühren zu kalkulieren und satzungsrechtlich festzusetzen. Hierbei sollten Maßnahmen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhalle und eine auskömmliche Kostendeckung analysiert und im Bedarfsfall umgesetzt werden. Das gilt auch hinsichtlich perspektivischer Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.
F7	In der Stadt Halle (Westf.) existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Halle (Westf.). Unbekannt ist noch die konkrete Aufteilung der Friedhofsflächen auf den zu übernehmenden evangelischen Friedhöfen.	E7	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Halle (Westf.) die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen beziehungsweise den des Jahres 2022 stabilisieren. Diese Überlegungen und Maßnahmen sollte sie auch auf den zu übernehmenden Friedhof III übertragen.
F8	Die Stadt Halle (Westf.) analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe. Unklar ist noch das genaue Grabwahlverhalten gerade auf dem großen Friedhof III.	E8.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen für alle Friedhöfe, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der evangelischen Kirche, aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.
F9	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Halle (Westf.) so hoch wie keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen. Besondere Herausforderungen ergeben sich durch die Übernahme der Friedhöfe II und III.	E9.1	Die Stadt sollte umfassende, verbindliche Pflegestandards festlegen sowie ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie neben einer verlässlichen Planung für die Arbeiten auf den Friedhöfen II und III insgesamt eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
		E9.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E9.3	Hinsichtlich der Kosten für die Grün- und Wegefläche auf den zu übernehmenden Friedhöfen II und III sollte die Stadt die gegenwärtige Kostensituation prüfen und die kommunalen Pflegestandards übertragen.
		E9.4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können und diese Erkenntnisse auf allen Friedhöfe anwenden.

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 Halle (Westf.) nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus gegebenenfalls 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)

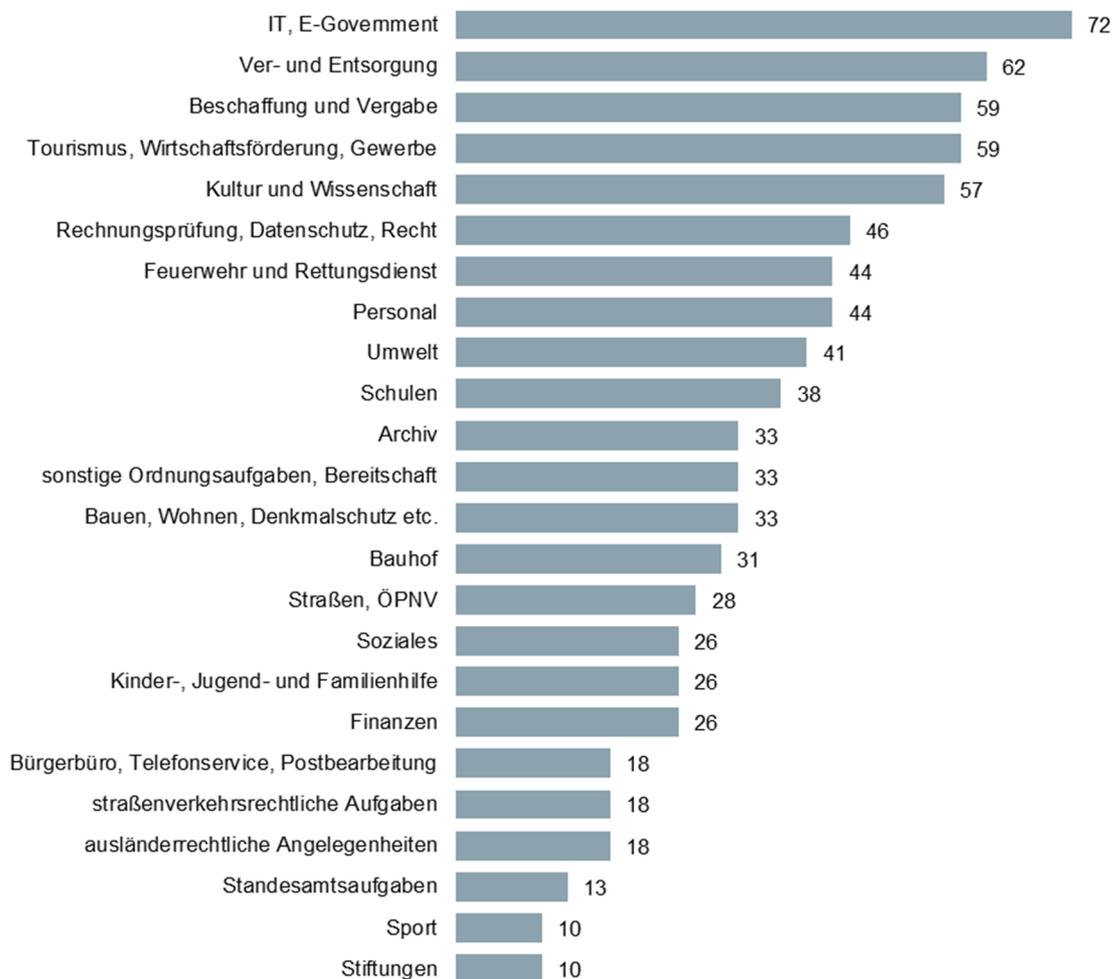
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

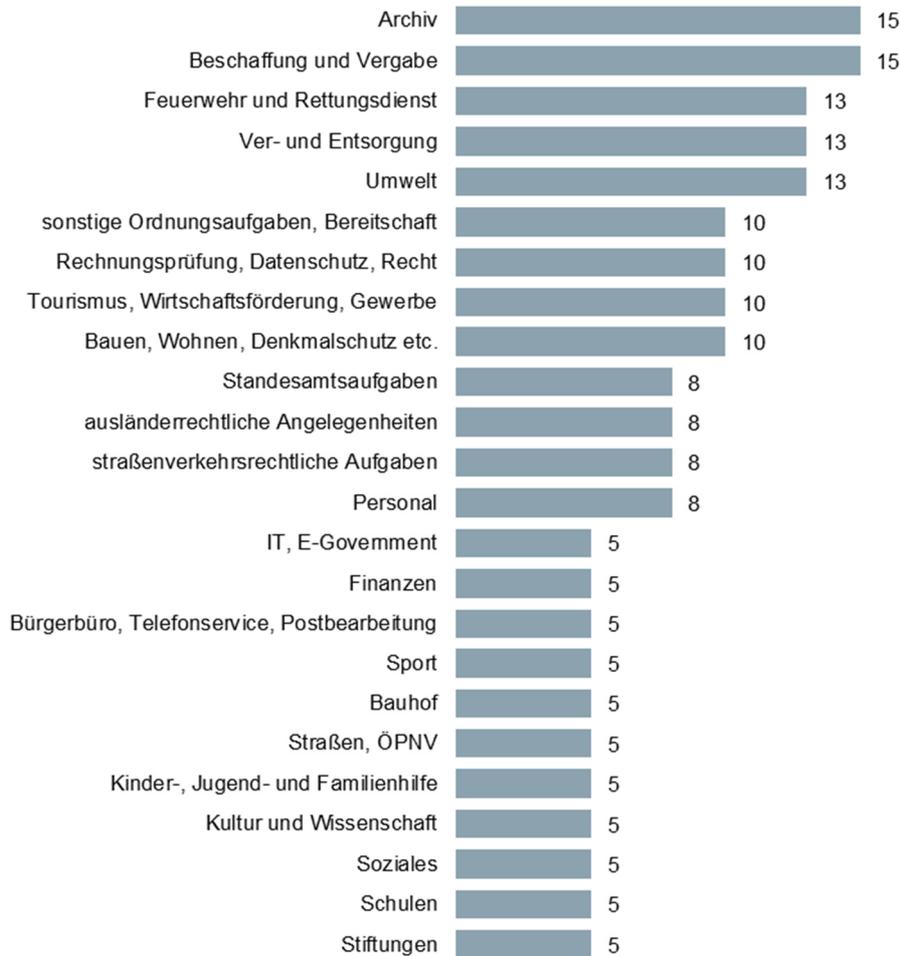


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie Ver- und Entsorgung.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



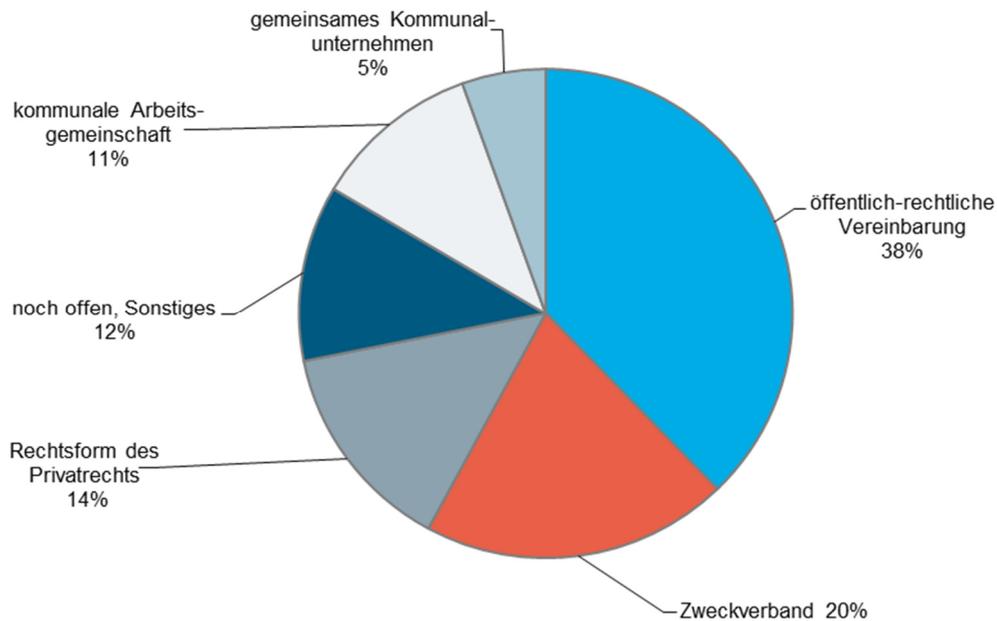
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte beziehungsweise 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

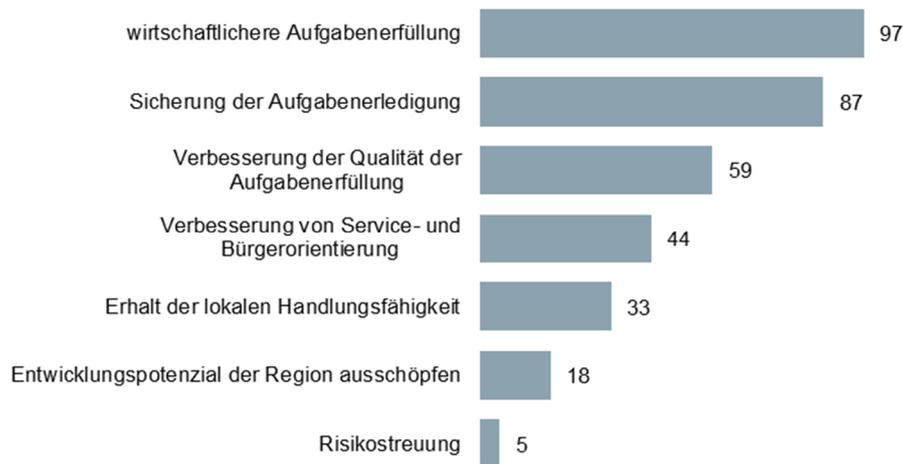


Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise 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 unter anderem mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Halle (Westf.)

Die Stadt Halle (Westf.) arbeitet in zahlreichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Halle (Westf.) ist weiterhin damit befasst, den Umfang der Kooperationen durch weitere Projekte auszudehnen. Die zuletzt noch in Planung befindliche Kooperation bezüglich der Fachkraft für Arbeitssicherheit ist aktuell im ersten Halbjahr 2024 geschlossen worden. Damit bestehen nunmehr elf interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf mehrere kreisangehörige Nachbarkommunen, den Kreis Gütersloh sowie auf verschiedene Zweckverbände. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Stadt Halle (Westf.) wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Halle (Westf.) eher von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Stadt Halle (Westf.) bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Sicherung der Aufgabenerledigung sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Damit verfolgt die Stadt Halle (Westf.) ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig dargelegten Ziele.

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Stadt ebenfalls die beiden interkommunal dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie den Zweckverband. In Halle (Westf.) stellen diese Beiden die überwiegenden Rechtsformen. Neben den beiden Zweckverbänden ist primär die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als maßgebliche Rechtsform gewählt worden.

Die Stadt Halle (Westf.) ist in den von vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen genannten Aufgabenfeldern ebenfalls Kooperationen eingegangen. Dieses betrifft vier der fünf bisher am meisten genannten Aufgabenfelder, und zwar IT/E-Government, Tourismus/Wirtschaftsförderung/Gewerbe, Beschaffung/Vergabe sowie Kultur/Wissenschaft. Darüber hinaus bestehen in Halle (Westf.) weitere Kooperationen in Aufgabenfeldern, die von Kommunen nicht so häufig genannt werden.

Im Bereich IT/E-Government ist die Kooperation mit der INFOKOM Gütersloh - Zweckverband für kommunale Informations- und Kommunikationstechnik zu nennen. Die Stadt Halle (Westf.) ist Gründungsmitglied des Zweckverbands und nutzt verschiedenste Dienstleistungen. Hierzu zählen auch Aufgaben im Bereich des Datenschutzes, und zwar Leistungen eines Datenschutzbeauftragten. Die überwiegenden IT-Leistungen werden vom Hauptdienstleister des Zweckverbandes bezogen. Ein relativ aktuelles Projekt ist ein interkommunales Prozessmanagement. Für die beteiligten zwölf Mitgliedskommunen des Zweckverbandes soll ein einheitliches Verbands-Prozessregister erstellt werden. Mithilfe einer systematischen Datenerfassung können wichtige Prozesse priorisiert und strategische Ziele gesetzt werden.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Halle (Westf.) bisher drei interkommunale Kooperationen eingegangen. Besonders hervorzuheben ist das seit 2014 bestehende interkommunale Gewerbegebiet Ravenna-Park. Es ist mit den beiden Städten Werther und Gütersloh entwickelt worden, auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die Projektleitung hat die Stadt Halle (Westf.). Das Gewerbegebiet umfasst eine Größe von 41 Hektar und ist bis auf ein Hektar fast vollständig vermarktet. Seit Ende 2019 besteht ein Direktanschluss an die fertiggestellte Autobahn A33. Darüber hinaus ist das interkommunale Radverkehrskonzept in der Regiopolregion zu nennen. Diese setzt sich aus mehreren Kommunen und Kreisen zusammen. Erklärtes Ziel ist es, eine gute ausgebaute Fahrradinfrastruktur zu gewährleisten. Eine weitere Zusammenarbeit ist die REGIONALE 2022 – UrbanLand OstWestfalenLippe mit zahlreichen Kommunen und mehreren Kreisen. Anlass ist die Schaffung von Synergieeffekten und Sicherung der Lebensqualität in der Region. Ziel des Projektes ist die Entwicklung eines umfassenden, regional und proaktiv ausgerichteten Infrastrukturprogramms.

Bei der Beschaffung und Vergabe und zugleich Rechnungsprüfung ist die Stadt Halle (Westf.) eine Kooperation mit dem Kreis Gütersloh eingegangen. Eine Zusammenarbeit mit der Vergabestelle des Kreises besteht bereits seit 2012. Diese Zusammenarbeit wurde kontinuierlich ergänzt und weiter ausgebaut. Aktuell wurde eine ab Juli 2023 geltende öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Durchführung von Submissionen für Bauleistungen sowie die Aufgabewahrnehmung der Rechnungsprüfung durch den Kreis Gütersloh geschlossen. Die zentrale Submissionsstelle des Kreises führt für die Stadt die Vorbereitung und Ausführung der Submission der Vergaben von Bauleistungen ab einem Nettoauftragswert von 25.000 Euro durch. Das Referat Revision des Kreises übernimmt die Aufgaben der Rechnungsprüfung nach § 101 GO NRW für die vorgenannten Vergabeverfahren der Stadt Halle (Westf.).

Die Zusammenarbeit im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf den Zweckverband Volkshochschule Ravensberg. Die Mitgliedskommunen sind Borgholzhausen, Halle (Westf.), Steinhagen, Versmold und Werther. Die Hauptgeschäftsstelle befindet sich in Halle (Westf.). Das Bildungsangebot der VHS umfasst Kurse und Veranstaltungen in fünf Fachbereichen, exemplarisch Beruf/Digitales/Umwelt und EDV sowie Gesundheit/Bewegung/Ernährung. Es werden Kurse mit Veranstaltungsorten in den fünf Kommunen sowie online angeboten.

Im Aufgabenfeld Feuerwehr und Rettungsdienst übernimmt die Stadt Halle (Westf.) seit mehr als zwei Jahrzehnten für die Nachbarkommunen Borgholzhausen, Harsewinkel, Steinhagen, Werther und Versmold die Durchführung der Brandschau. Die geltende öffentliche-rechtliche Vereinbarung wurde 2002 geschlossen.

Die vorgenannten Kommunen haben mit Ausnahme von Werther aktuell im ersten Halbjahr 2024 eine weitere öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Sie beinhaltet die gemeinsame Beschäftigung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG). Zuvor hatte die Stadt Halle (Westf.) den Vertrag mit der seinerzeitigen Fachkraft für Arbeitssicherheit Ende 2022 gekündigt. Im August 2023 stellte Halle (Westf.) eine neue Fachkraft ein.

Die Stadt Halle (Westf.) ist ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt Kooperationen eingegangen. Es handelt sich um die Zusammenarbeit in einzelnen örtlichen Wasser- und Bodenverbänden für Teile des Stadtgebietes. Deren Aufgabenschwerpunkt liegt in der Gewässerunterhaltung.

Die Stadt Halle (Westf.) hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Stadt offen für neue und weitere Kooperationen.

Von den bisher bestehenden Kooperationen wurde lediglich eine Zusammenarbeit rückabgewickelt. Es betrifft die Fachkraft für IT. Weil der Bedarf der beiden Kooperationspartner gestiegen ist, hat die Stadt Halle (Westf.) entsprechendes eigenes Personal eingestellt.

Die umgesetzten Kooperationen werden als wichtig und erfolgreich bewertet. Hierbei bemisst die Stadt Halle (Westf.) dem interkommunalen Gewerbegebiet Ravenna-Park eine herausragende Bedeutung bei.

Es gab in den vergangenen Jahren auskunftsgemäß keine angedachte Kooperationsmöglichkeit, die letztendlich nicht weiterverfolgt wurde.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt Halle (Westf.) insbesondere einfache und schlanke Strukturen, eine Kooperation auf Augenhöhe, die politische Bereitschaft und Offenheit sowie die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem ein gegenseitiges Vertrauen sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Halle (Westf.) vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft die Kooperation auf Augenhöhe und das gegenseitige Vertrauen. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommunen ein eher geringeres Gewicht zu.

Die im August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von der Stadt Halle (Westf.) eher nicht als Chance und zusätzlichen Impuls für zukünftige Zusammenarbeiten gesehen. Die Stadt bewertet, ebenso wie viele Kommunen, die Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten kritisch. Eine Klärung dieser bestehenden Unsicherheiten würde auch neue Chancen für IKZ-Projekte eröffnen. Gleiches wird ebenso mit dem Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels sowie der Standardisierung von Fachverfahren gesehen.

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 gegebenenfalls weitere freiwillige Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Über einen Online-Fragebogen sowie über ergänzende Kommunikationen erheben wir die tatsächliche Situation beziehungsweise 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 38 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Halle (Westf.).

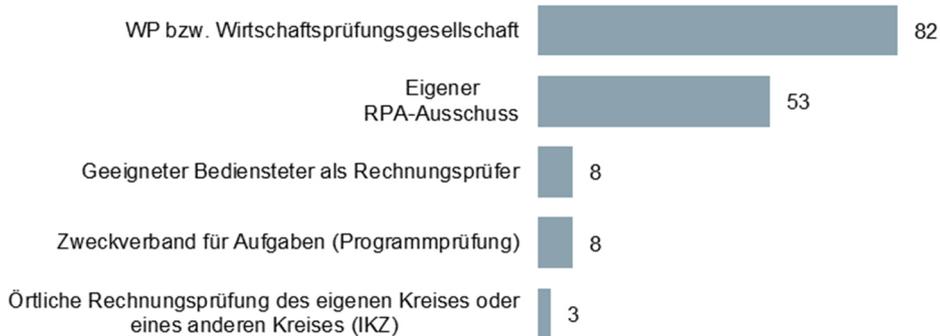
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

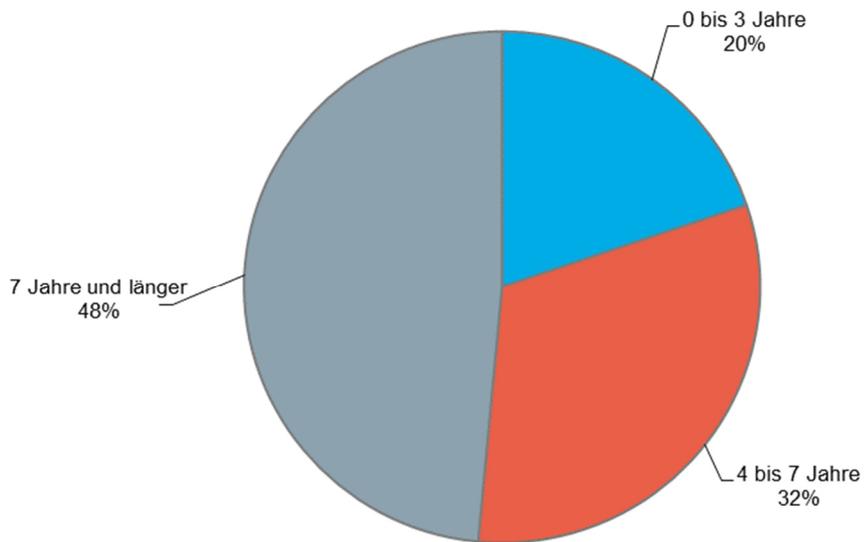
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021 und 2022



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

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

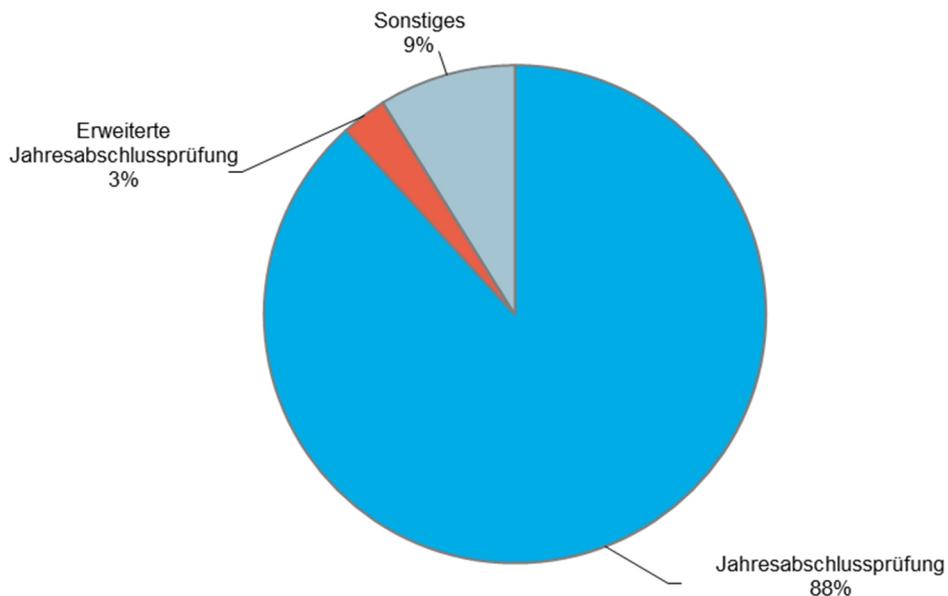
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



Im Regelfall prüft die beziehungsweise 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 unter anderem von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

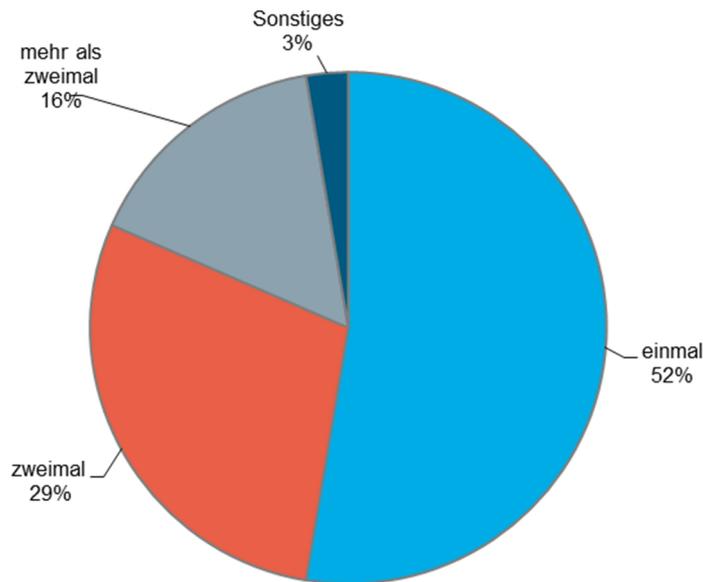
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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>

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021 und 2022



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite 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 Halle (Westf.)

In der Stadt Halle (Westf.) werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen.

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

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016.

Seit diesem Zeitpunkt ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ununterbrochen für die Stadt Halle (Westf.) tätig. Hierbei wird nach Angaben der Stadt eine interne Rotation bei der Gesellschaft durch jährlich wechselnde Prüfteams und Prüfschwerpunkten praktiziert. Die Jahresabschlüsse 2021 und 2022 hat die bisherige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach Fusion mit einer weiteren Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist wiederkehrend von der Kommune beauftragt worden. Eine Ausschreibung dieser Dienstleistungen ist seitdem unterblieben. Dieses ist im Hinblick auf das Vergaberecht sowie die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht unkritisch. Die gpaNRW hält ein Vergabeverfahren in regelmäßigen, bis zu fünfjährigen Intervallen für geboten. Nach Angaben der Stadt wurde vor der letzten Beauftragung ein Vergleich mit aktuellen Angeboten bei Nachbarkommunen vorgenommen. Dieser Vergleich bestätigte die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung durch die Stadt Halle (Westf.).

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss des Kernhaushaltes der Stadt Halle (Westf.). Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Für diese optionale Prüfung wurde Mitte 2023 eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh vereinbart. Nach der geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung übernimmt das Referat Revision des Kreises Aufgaben der Rechnungsprüfung nach § 101 GO NRW. Diese umfassen alle über die zentrale Submissionsstelle des Kreises abgewickelten Vergabeverfahren für Bauleistungen der Stadt Halle (Westf.). Eine Zusammenarbeit mit der Vergabestelle des Kreises gibt es bereits seit 2012. Diese Zusammenarbeit wurde kontinuierlich ergänzt und weiter ausgebaut.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Halle (Westf.) tagte in den Jahren 2021 und 2022 jeweils zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich in 2021 mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 sowie in 2022 mit dem Jahresabschluss 2021. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung.

Diese Vorgehensweise in der Stadt Halle (Westf.) entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang bei den Kommunen grundsätzlich 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. Für die Vergabeprüfungen besteht die oben genannte interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Halle (Westf.)** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Der Handlungsbedarf der **Stadt Halle (Westf.)** kann noch als gering bewertet werden. Dieses gilt insbesondere aufgrund der erwirtschafteten Überschüsse, der guten Eigenkapitalausstattung und trotz der zukünftigen Plandefizite und Kreditverbindlichkeiten. Der Kommune gelingt es, im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2022 bis auf ein Jahr einen **Haushaltsausgleich** mit teils hohen Überschüssen zu erreichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen vorrangig auf Mehrerträge aus den Steuern zurück. Hier profitiert Halle (Westf.), wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Zukünftig werden negative Jahresergebnisse erwartet, da insbesondere mit einer geringeren Wirtschaftsleistung der örtlichen Unternehmen und dadurch niedrigeren Gewerbesteuererträgen als bisher gerechnet wird.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Tendenziell plant die Stadt eher vorsichtig und zudem nachvollziehbar. Die mittelfristige Planung der Stadt Halle (Westf.) weist Optimierungsbedarfe unter anderem in der Planung der Personalaufwendungen auf. Die eingeplanten Steigerungen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um die zukünftigen Tarif- und Besoldungssteigerungen auszugleichen. Insoweit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht auszuschließen. Ein solches wird auch bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aufgrund von teils rückläufigen oder zumindest konstanten Positionen gesehen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Halle (Westf.) hat sich seit 2017 aufgrund der erwirtschafteten Jahresüberschüsse um 38,6 Mio. Euro erhöht. In den Jahren 2020 bis 2022 wird es hierbei durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) von rund 3,6 Mio. Euro verstärkt. Realisieren sich jedoch die Planungen von 2023 bis 2027, wird sich das Eigenkapital beachtlich um rund 17,9 Mio. Euro reduzieren. Hinzu kommen die vorgenannten außerordentlichen Erträge zur Isolierung der Corona- und Kriegsschäden, welche bei einer einmaligen Ausbuchung das Eigenkapital in 2026 verringern werden.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt Halle (Westf.) sind 2022 auf einem Höchstpunkt. Sie sind im interkommunalen Vergleich aber immer noch weit unterdurchschnittlich. Sie zeigen seit 2017 einen steigenden Trend. Dies liegt maßgeblich an den gestiegenen Verbindlichkeiten der

Mehrheitsbeteiligungen sowie den städtischen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes aus Investitionen. Aktuell besitzt die Stadt Halle (Westf.) als Konzern und im Kernhaushalt geringere **Investitionskredite** als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Von 2023 bis 2027 sind beachtliche Investitionskreditaufnahmen von insgesamt 33,9 Mio. Euro geplant. Damit verbunden sind eine erhebliche Netto-Neuverschuldung von etwa 21,0 Mio. Euro und insoweit steigende Haushaltsbelastungen. **Liquiditätskredite** liegen derzeit nicht vor. Realisiert sich die Haushaltsplanung, werden aufgrund negativer Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit die liquiden Mittel 2027 komplett verbraucht sein. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten scheint damit unumgänglich.

Die **Anlagenabnutzungsgrade** des Gebäudevermögens sind teilweise erhöht. Dies birgt das Risiko für zukünftige ungeplante Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen. In den nächsten Jahren sind jedoch nennenswerte Investitionen im Gebäudebestand, wie der Neubau der Kindertagesstätte Bokel, geplant.

Haushaltssteuerung

Die **Stadt Halle (Westf.)** hat bisher die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht eingehalten. Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse werden eingehalten. Die Haushaltssatzungen sind regelmäßig erst im laufenden Haushaltsjahr der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Ab dem Jahr 2019 macht Halle (Westf.) von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch. Es werden Finanzzwischenberichte für die Verwaltung und die Politik erstellt.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Halle (Westf.) ab 2021 nicht mehr aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Sinken die konjunkturabhängigen Ertragspositionen dauerhaft, muss die Stadt versuchen, dieses mit Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Die Stadt Halle (Westf.) hat bis einschließlich 2021 keine **Ermächtigungsübertragungen** vorgenommen. Diese Praxis hat sie ab 2022 geändert und überträgt seitdem konsumtive als auch investive Ermächtigungen. Interkommunal sind die konsumtiven Ermächtigungen für Aufwendungen 2022 höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Dies gilt nicht für die investiven Ermächtigungen. Hier gehört die Stadt Halle (Westf.) zum Viertel der Vergleichskommunen, die die wenigsten investiven Übertragungen vorgenommen haben.

Bei der Stadt Halle (Westf.) liegt ein zentral organisiertes **Fördermittelmanagement** vor. In der Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement hat die Kommune ihre Vorgaben für die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung verbindlich niedergeschrieben. Es besteht eine klare Zuständigkeiten- und Aufgabenverteilung. Zusammen mit ihrer Gesamtübersichtsdatei hat die Stadt Halle (Westf.) einen guten Überblick über ihre Förderprojekte geschaffen.

Für ihr **Kreditmanagement** hat die Stadt Halle (Westf.) noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen getroffen. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Gerade vor dem Hintergrund der geplanten, volumenträchtigen Kreditaufnahmen sollte Halle (Westf.) grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Dieses kann beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung erfolgen.

Beim **Anlagenmanagement** hat die Stadt mindestens seit 2014 ihre Anlagenziele und Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung festgelegt. Sie bietet damit eine gute Grundlage für den Umgang mit den städtischen Geldanlagen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder externe Ereignisse aus, die für sie weder absehbar noch planbar sind. Dies gilt aktuell z. B. für den 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 Halle (Westf.) ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Halle (Westf.) 2017 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	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 / - / -

Die aktuelle Prüfung der **Stadt Halle (Westf.)** baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit damaligen Vergleichsjahr 2016 auf. Seit 2019 lässt sich die Kommune von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses gemäß § 116a GO NRW jährlich durch Ratsbeschluss befreien. Sie ist jedoch verpflichtet, einen Beteiligungsbericht aufzustellen.

Die gpaNRW berücksichtigt daher die Gesamtverbindlichkeiten der Gesamtbilanzen 2017 und 2018. Für die Folgejahre schreiben wir die Gesamtverbindlichkeiten in Abstimmung mit der Stadt Halle (Westf.) hilfsweise fort.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Halle (Westf.) erreicht seit 2017 den Haushaltsausgleich und erzielt nach den Jahresabschlüssen ab 2018 Überschüsse. Die Kommune ist nicht in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt. Sie unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten und 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 Halle (Westf.) 2017 bis 2024*

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

*bis 2022 IST, ab 2023 PLAN.

Jahresergebnisse und Rücklagen Halle (Westf.) 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.705	4.797	20.681	11.932	2.903	3.353
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	31.542	36.339	57.020	68.952	71.855	75.208
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	94.270	91.818	89.904	89.076	89.400	89.171
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-997	-2.009	-2.354	-805	-324	-229
Fehlbetragsquote in Prozent	5,33	positives Ergebnis				

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

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Halle (Westf.) 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.769	-3.797	-2.549	-2.515	-5.302
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	71.438	67.641	65.092	62.577	57.275
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	89.171	89.171	89.171	89.171	89.171
Fehlbetragsquote in Prozent	2,29	2,36	1,63	1,63	3,49

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

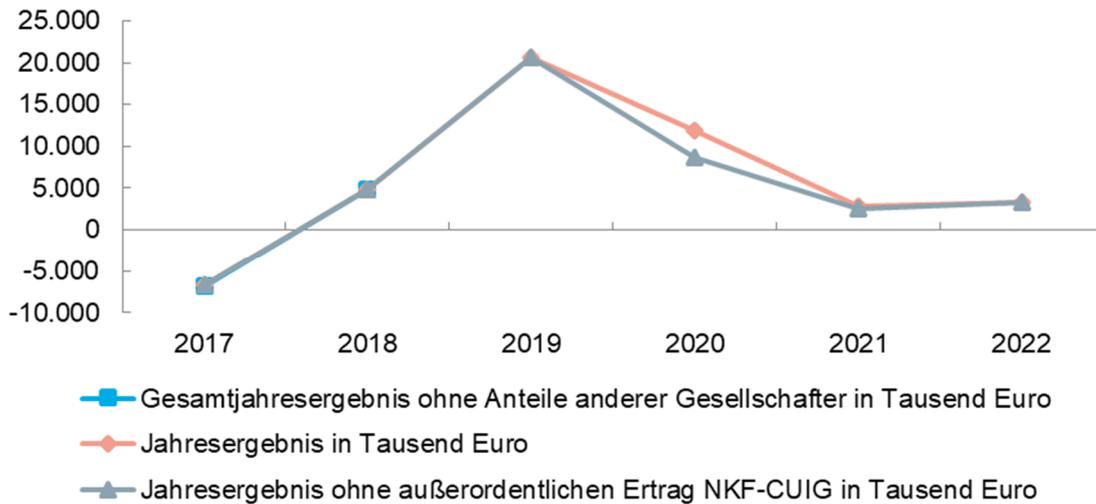
Ab 2023 plant die Stadt Halle (Westf.) mit Jahresfehlbedarfen. Nach dieser Planung würde sich die Ausgleichsrücklage von 2023 bis 2027 um 17,9 Mio. Euro verringern. Die allgemeine Rücklage wird hiernach nicht berührt.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Die Stadt Halle (Westf.) erwirtschaftet seit 2018 positive Jahresergebnisse. Diese werden vergleichsweise geringfügig durch die Isolierungsregelungen des NKF-CUIG gestützt. 2019 konnte sie das höchste Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum erzielen. Mithilfe der hohen Ausgleichsrücklage kann Halle (Westf.) kommende Jahresfehlbedarfe auffangen und für einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt sorgen.

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

Jahresergebnisse Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2022



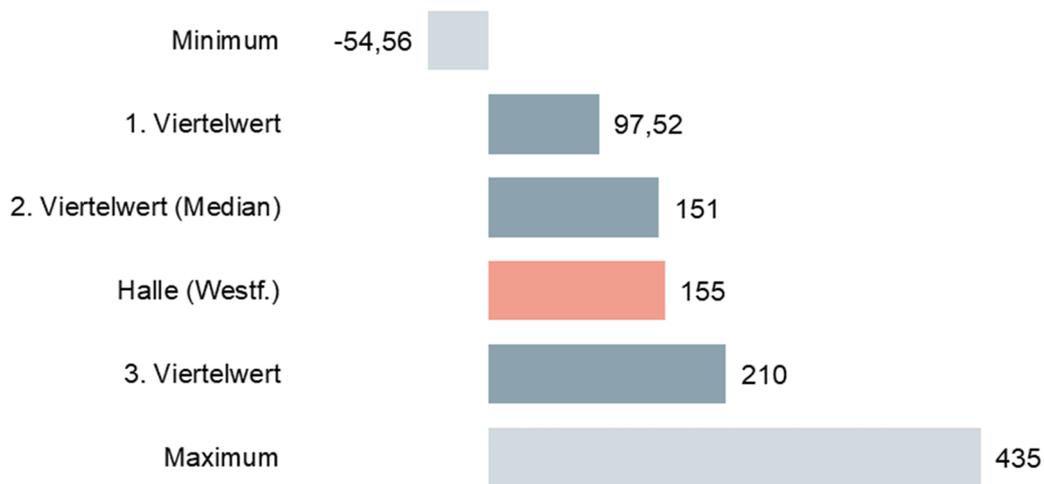
* Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG).¹⁰

Die Jahresergebnisse der **Stadt Halle (Westf.)** befinden sich seit 2018 im positiven Bereich. Der Spitzenwert mit 20,6 Mio. Euro wurde 2019 erreicht. Laut Angabe der Kommune ist dies auch das beste Jahresergebnis, welches seit der Eröffnungsbilanz 2007 erzielt wurde. Auslöser hierfür sind Mehrerträge aus der Gewerbesteuer von 7,5 Mio. Euro sowie die ertragswirksame Auflösung einer Rückstellung für eventuelle Rückzahlungsverpflichtungen. Diese betrug 12,6 Mio. Euro.

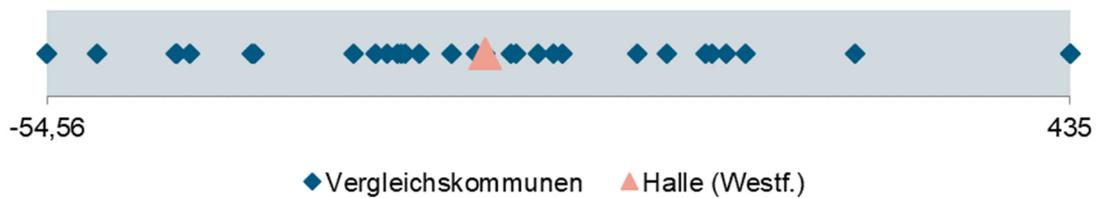
Im Jahr 2020 ist das NKF-CUIG in Kraft getreten. Nach diesem hat die Stadt Halle (Westf.) die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag auszuweisen und in der Bilanz zu aktivieren. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Die Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Von 2020 bis 2022 weist die Stadt Halle (Westf.) 3,6 Mio. Euro außerordentlichen Ertrag aus. In diesen Jahren wäre der Haushaltsausgleich auch ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG erreicht worden. Ende 2020 hat sie die Gewerbesteuer ausgleichszahlung von 4,2 Mio. Euro erhalten, sodass einige Schäden bereits hieraus ausgeglichen werden konnten.

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).

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Im interkommunalen Vergleich mit Städten der gleichen Größenklasse liegt die Stadt Halle (Westf.) knapp über dem Median. Zu beachten ist jedoch, dass die meisten Vergleichskommunen ihr Jahresergebnis mit den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG gestützt haben. Wie positioniert sich also die Stadt Halle (Westf.), wenn man die außerordentlichen Erträge abzieht und einen neuen Vergleich aufstellt?

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG 2022

Grund- und Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2022	153	-72,27	62,50	107	188	420	29

Werden die außerordentlichen Erträge herausgerechnet, ändert sich die Position der Stadt Halle (Westf.) im interkommunalen Vergleich 2022 nicht. 2021 liegt sie zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Anders sieht dies in 2020 und 2019 aus. Hier bildet die Stadt Halle (Westf.) jeweils das Maximum. 2018 liegt sie über dem dritten Viertelwert, während sie 2017 das Minimum im interkommunalen Vergleich darstellt.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2022

Berechnung strukturelles Ergebnis	2022
Jahresergebnis	3.353
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	31.345
Saldo Sondereffekte	-257
Bereinigtes Jahresergebnis	-27.735
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	30.776
Strukturelles Ergebnis	3.040

Die Ergebnisrechnung der Stadt Halle (Westf.) ist 2022 strukturell ausgeglichen. Sie liegt rund 310.000 Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis.

Die Stadt Halle (Westf.) hat 2022 außerordentliche Erträge zum Ausgleich von Corona-bedingten Schäden von rund 62.000 Euro gebucht. Die gpaNRW hat als Sondereffekte neben den Corona-Schäden beispielsweise höher ausfallende Kostenerstattungen von privaten Unternehmen (rund 633.000 Euro in 2022) und die Abschreibungen auf Finanzanlagen (etwa 419.000 Euro in 2022) angesetzt. Die Sondereffekte wurden jeweils anteilig in die Modellrechnung aufgenommen. Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (rund 4,2 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2022 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wird sich auch der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung zum Fonds Deutscher Einheit in den nächsten Jahren vermehrt auswirken.

Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen konnten zuletzt

noch durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Ab 2023 wird jedoch mit Jahresfehlbedarfen gerechnet, welche mit der Ausgleichsrücklage aufgefangen werden müssen. Daher weichen die geplanten negativen Jahresergebnisse ab 2023 stark vom positiven strukturellen Ergebnis 2022 ab.

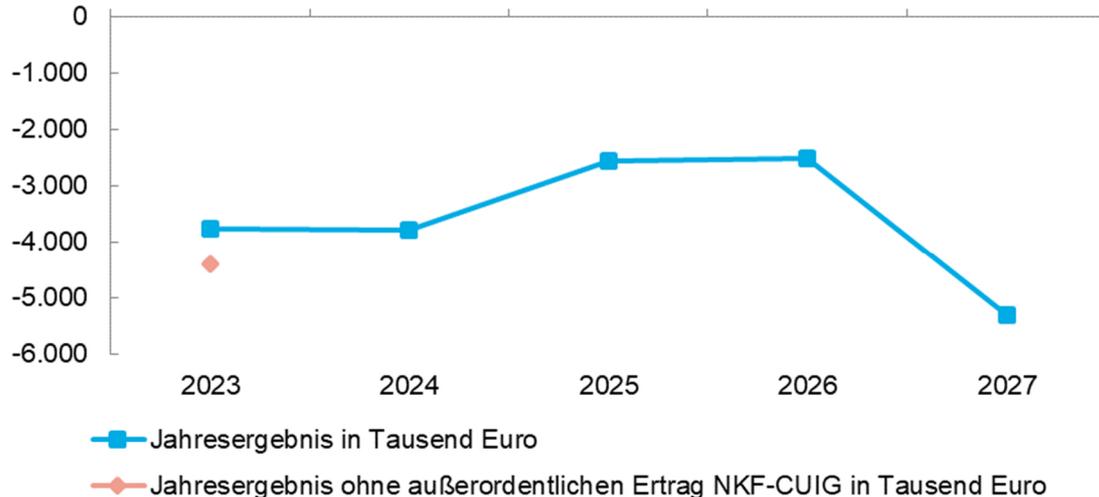
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Halle (Westf.) plant ab 2023 mit negativen Jahresergebnissen und deutlichen Defiziten. Außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG sind letztmalig für 2023 anzusetzen. Die Stadt rechnet insbesondere mit Mehrerträgen bei den Gemeinschaftssteuern und einem anfänglich geringeren Gewerbesteueransatz mit anschließenden Zuwächsen. Neben den allgemeinen Risiken bestehen zusätzliche Risiken in der Planung der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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 Halle (Westf.) in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Stadt Halle (Westf.)** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 5,3 Mio. Euro. Die jährlichen Fehlbedarfe sollen der Ausgleichsrücklage entnommen werden.

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 zu-

nächst 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 Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	31.926 (30.144)	27.180	-4.746 (-2.964)	-3,2 (-2,0)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*	15.932 (15.556)	19.440	3.508 (3.884)	4,1 (7,0)
Ausgleichsleistungen*	1.157 (1.039)	1.470	313 (431)	4,9 (7,2)
außerordentliche Erträge	62,00	0,00	-62,00	-100,0
übrige Erträge	24.463	24.388	-75,20	-0,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	13.025	17.063	4.037	5,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.242	12.530	-712	-1,1
Allgemeine Kreisumlage*	15.389 (15.290)	17.900	2.511 (2.610)	3,1 (3,2)
Jugendamtsumlage	10.100	11.250	1.150	2,2
übrige Aufwendungen	18.431	19.037	605	0,6

* 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 beziehungsweise 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 beziehungsweise Chancen. Diese bezieht die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

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

Erträge:

Die **Stadt Halle (Westf.)** plant bis 2027 mit einzelnen Ertragssteigerungen. Diese ergeben sich, bei einem gegenüber dem letzten Jahresabschluss anfänglich teils geringeren Planansatz, bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern sowie den Ausgleichsleistungen. Schlüsselzuweisungen erhält die Stadt aufgrund ihrer starken Finanzkraft nicht. Die Stadt Halle (Westf.) hat bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2024 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ außer bei der Gewerbesteuer angewendet.

- Die **Gewerbesteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Der Haushaltsplan 2024 sieht für die Jahre 2024 bis 2027 Erträge von 26,7 bis 27,2 Mio. Euro vor. Besonderheit der Stadt Halle (Westf.) ist der Ravenna-Park. Er ist als interkommunales Gewerbegebiet mit den Städten Werther (Westf.) und Gütersloh entwickelt worden und dient als Standort vieler Industriebranchen. Laut Prognose rechnet die Stadt Halle (Westf.) gegenüber dem letzten Jahresabschluss mit einem leichten Rückgang der Wirtschaftsleistung der örtlichen Industriegewerbe. Im Planungszeitraum wird für 2024 und 2025 mit konstanten Beträgen und lediglich in 2026 mit einem nennenswerten Zuwachs um 1,9 Prozent kalkuliert. Insofern liegt diese deutlich unter den jährlichen Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Stadt Halle (Westf.) hat bei der Planung der Ansätze grundsätzlich die jährlichen Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass angewendet. Bei der Einkommensteuer erwartet die Stadt Halle (Westf.) vom Ist-Ergebnis 2022 bis zum Planansatz 2027 einen Anstieg von fast drei Mio. Euro. Die Umsatzsteuer steigt im gleichen Zeitraum um rund 580.000 Euro.
- Die **Ausgleichsleistungen** werden entsprechend den Festsetzungen des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) erzielt. 2024 hat die Stadt Halle (Westf.) 1,3 Mio. Euro angesetzt. Bis 2027 plant sie mit leichten Zuwächsen und einem Ansatz von zuletzt 1,5 Mio. Euro. Die Ansätze entsprechend grundsätzlich den Orientierungsdaten.
- Die Stadt Halle (Westf.) hat im Haushaltsplan 2024 keine **außerordentlichen Erträge** mehr angesetzt. Dies entspricht den Vorgaben des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen (3. NKFWG). Ab 2024 ist es den Kommunen nicht mehr gestattet, außerordentliche Erträge aufgrund von Corona- oder Kriegsschäden auszuweisen. Diese

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.

temporäre Verbesserung des Jahresergebnisses entfällt. Die Jahresfehlbedarfe im aktuellen Haushaltsplan 2024 fallen mit insgesamt 14,2 Mio. Euro leicht höher aus als der Planung 2023 mit insgesamt 13,8 Mio. Euro.

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

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht endgültig abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Aufwendungen:

- Die **Personalaufwendungen** der Stadt Halle (Westf.) stellen in 2024 mit 15,3 Mio. Euro nach den Transferaufwendungen mit 35,4 Mio. Euro den zweitgrößten Posten im Haushalt dar. Im Vergleich zur Planung 2023 ist der Ansatz 2024 um 12,1 Prozent erhöht worden. Beim Gesamtansatz der Personalaufwendungen ermittelt sich eine jährliche Steigerung von durchschnittlich 3,7 Prozent. In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Stadt bei den Dienstbezügen der Beamten mit jährlichen Steigerungen von sechs Prozent, bei den tariflich Beschäftigten mit 2,0 bis 2,5 Prozent. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Juli 2023 werden prozentuale Steigerungen für 2024 von 7,5 Prozent sowie für 2025 und 2026 von 5,4 und 3,6 Prozent erwartet. Vor diesem Hintergrund sowie den eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen ist ein zusätzliches Risiko bei den geplanten Personalaufwendungen für die tariflich Beschäftigten und insoweit auch für die Gesamtpersonalaufwendungen zum Ende der mittelfristigen Planung 2027 nicht auszuschließen.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** werden mit einem deutlichen Rückgang geplant. Insgesamt sollen sie sich bis 2027 um 2,1 Mio. Euro verringern. Ursächlich ist ein Rückgang bei den Sachleistungen für Straßen- und Tiefbau (925.000 Euro) sowie bei der Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen (ebenfalls 925.000 Euro). Bei zahlreichen anderen Positionen hat die Stadt jedoch konstante Ansätze oder nur geringe Steigerungen eingeplant, beispielsweise bei den Aufwendungen für den Schulbereich. Vor diesem Hintergrund ist aufgrund einer höheren Preispolitik ein zusätzliches Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zum Ende der mittelfristigen Planung nicht auszuschließen.
- Die **allgemeine Kreisumlage** wird vom Kreis Gütersloh erhoben. Sie stellt zusammen mit der **Jugendamtsumlage** den höchsten Aufwandsposten im Haushalt dar. Hierbei wird für alle kreisangehörigen Kommunen ein einheitlicher Hebesatz von 33,59 Prozent für die allgemeine Kreisumlage und 21,68 Prozent für die Jugendamtsumlage festgesetzt. Für die Stadt Halle (Westf.) ergeben sich 2024 Kosten von zusammengerechnet 28,3 Mio. Euro. Zu zahlen hat sie jedoch 28,2 Mio. Euro, sodass sie ihren Ansatz für 2024 geringfügig höher eingeplant hat. 2027 plant die Stadt Kosten von 30,3 Mio. Euro. Der Kreis Gütersloh rechnet bei der allgemeinen Kreisumlage bis 2027 mit einer Gesamtzunahme von 19,3 Prozent. Allein 2025 soll die Kreisumlage um 9,7 Prozent steigen. Auch die Jugendamtsumlage steigt bis 2027 um 13,3 Prozent.

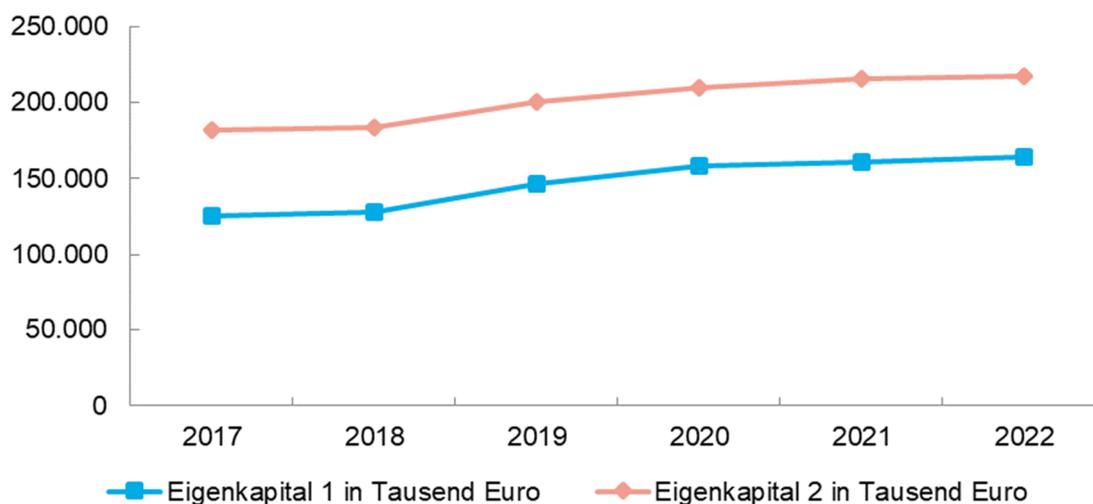
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen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

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Halle (Westf.) hat sich seit 2018 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse deutlich erhöht. Die Stadt weist eine interkommunal herausragende Eigenkapitalausstattung auf. Durch die geplanten Jahresfehlbedarfe ab 2023 sowie die Ausbuchung der isolierten Corona-Schäden wird es sich jedoch zukünftig verringern.

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 Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2022

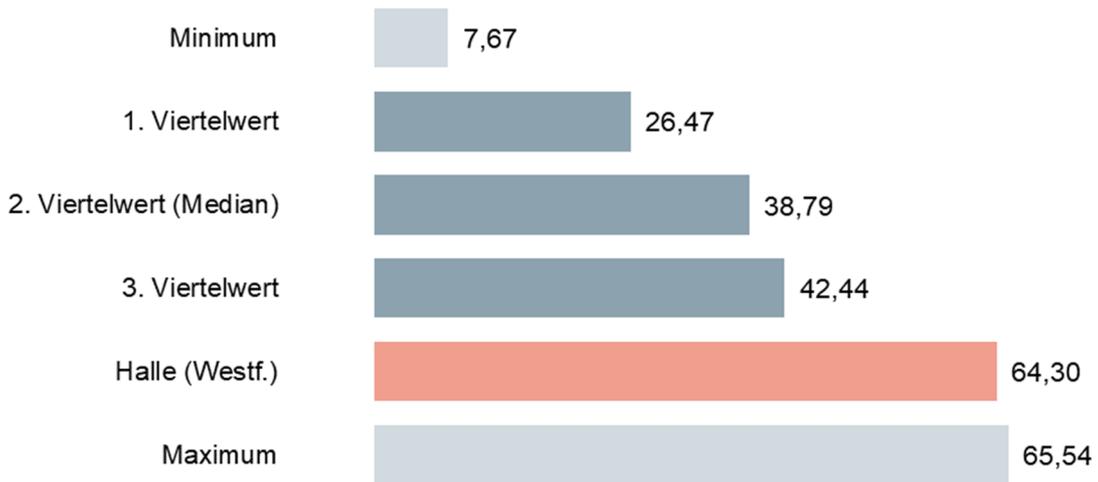


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

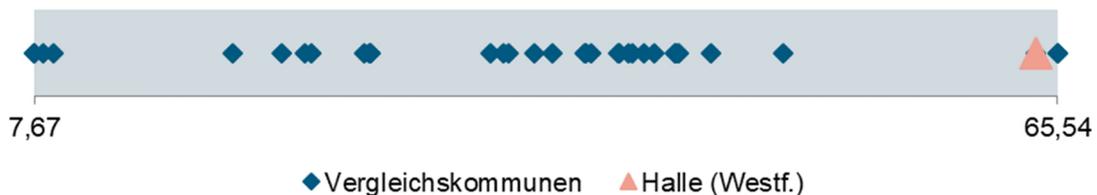
Das Eigenkapital 1 der **Stadt Halle (Westf.)** ist von 2017 bis 2022 deutlich um rund 38,6 Mio. Euro auf 164,4 Mio. Euro gestiegen. Die Zunahme beim Eigenkapital 2 fällt mit 35,3 Mio. Euro aufgrund gesunkener Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge etwas niedriger aus. Ende 2022 beträgt das Eigenkapital 2 insgesamt 217,4 Mio. Euro. Ab 2023 plant die Stadt Halle (Westf.) jedoch mit Jahresfehlbedarfen, die zu Lasten der Ausgleichsrücklage gehen werden. Bis zum Jahr 2027 könnte die Ausgleichsrücklage um 17,9 Mio. Euro in Anspruch genommen werden. Dies würde dazu führen, dass das Eigenkapital der Kommune in diesem Umfang sinkt. Eine Überschuldung der Kommune ist aufgrund der hohen Ausgleichsrücklage und allgemeinen Rücklage weit entfernt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Halle (Westf.) mit ihrer Eigenkapitalausstattung wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022

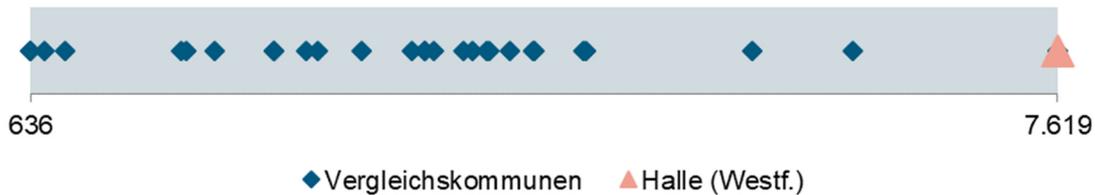


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Halle (Westf.)** kann 2022 fast die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2 vorweisen. Dabei fällt die Eigenkapitalquote 2 rund 21 Prozentpunkte höher aus als die Eigenkapitalquote 1. Dies liegt daran, dass sie zusätzlich um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist. Im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 ist sie jedoch weniger stark gestiegen. Lag sie 2017 noch bei 82,2 Prozent, beträgt sie 2022 85,0 Prozent. Grund dafür ist neben den gestiegenen Bilanzsummen, dass die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge gesunken sind. Im interkommunalen Vergleich des Eigenkapital 1 je Einwohner stellt die Stadt Halle (Westf.) das Vergleichsmaximum dar:

Eigenkapital 1 je EW in Euro 2022



Die isolierten, Corona-bedingten Schäden stellen eine Belastung für das städtische Eigenkapital dar. Die außerordentlichen Erträge sind in der Ergebnisrechnung aufzuführen und in der Bilanz zu aktivieren. Dadurch stellen sie zunächst einen positiven Effekt für das Jahresergebnis dar. Ab dem Jahr 2026 sind sie jedoch entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren linear abzuschreiben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. Entscheidet sich die Stadt Halle (Westf.) für die einmalige, erfolgsneutrale Ausbuchung gegen das Eigenkapital, so hat dies eine weitere Eigenkapitalreduzierung zur Folge. Nach dem Jahresabschluss 2022 sind es 3,6 Mio. Euro. Möglicherweise kommen 2023 weitere Beträge hinzu. Wählt die Stadt jedoch die lineare Abschreibung, so werden die zukünftigen Jahresergebnisse ab 2026 jährlich zusätzlich belastet.

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

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2022

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	63,79	5,42	24,73	38,43	41,91	65,54	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	84,82	25,84	56,72	65,96	75,10	88,48	31

Auch beim interkommunalen Vergleich ohne die Bilanzierungshilfe erreicht die Stadt Halle (Westf.) mit ihrer Eigenkapitalausstattung fast das Maximum. In den Vorjahren kann die Stadt Halle (Westf.) die höchsten Eigenkapitalquoten im Vergleichsring aufweisen. Lediglich 2018 kann sie mit ihrer Eigenkapitalquote 2 nicht das Maximum darstellen. Nur eine Kommune hat ein höheres Ergebnis erzielt.

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

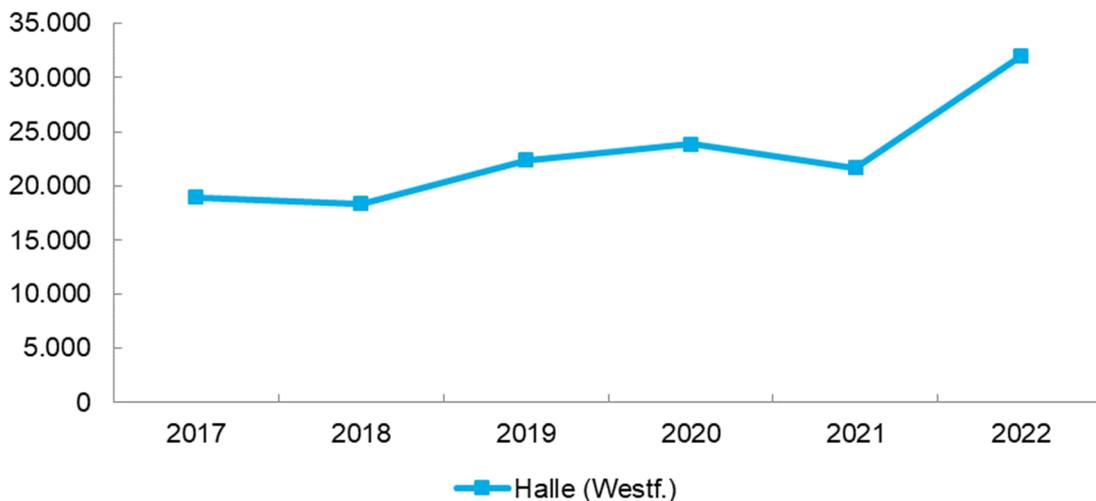
die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Halle (Westf.) zeigen eine ansteigende Tendenz. Ausschlaggebend sind die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sowie die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen aus dem Kernhaushalt. Durch teilweise erhöhte Anlagenabnutzungsgrade besteht bei einigen Anlagegruppen ein Reinvestitionsbedarf. Dieser sowie weitere volumenträchtige Investitionen sollen in den Planjahren durch die Aufnahme von umfangreichen Investitionskrediten finanziert werden. Damit ist zugleich eine deutliche Netto-Neuverschuldung verbunden.

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 in Tausend Euro 2017 bis 2022



Die Stadt Halle (**Westf.**) lässt sich seit 2019 jährlich per Ratsbeschluss von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW befreien. Der letzte vorliegende Gesamtabschluss ist aus 2018. Anstelle des Gesamtabschlusses ist sie jedoch dazu verpflichtet, Beteiligungsberichte aufzustellen. Diese werden zwar aufgestellt, entsprechen jedoch nicht dem Muster aus der KomHVO (Anlage 32).

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Halle (Westf.) verwendet. Für die Jahre ab 2019 hat die gpaNRW die

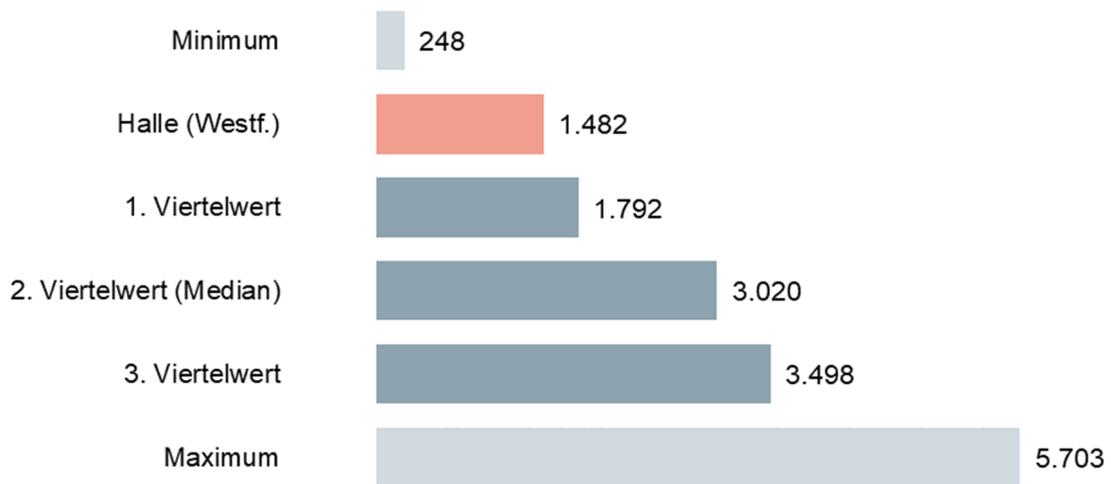
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorliegen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein. Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über zwei zu berücksichtigende Mehrheitsbeteiligungen. Diese sind die Technischen Werke Osning GmbH (T.W.O.) sowie die hallewestfalen.net GmbH.

Die Verbindlichkeiten sind den Tabellen 5 und 6 zu entnehmen.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Halle (Westf.) sind bis 2022 deutlich angestiegen. Lagen sie 2017 noch bei etwa 19,0 Mio. Euro, werden sie 2022 mit rund 32,0 Mio. Euro ausgewiesen. Die Zunahme ist vorrangig auf die angestiegenen Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen zurückzuführen. Während sie 2017 noch bei etwa 11,1 Mio. Euro liegen, befinden sie sich 2022 bereits bei 24,3 Mio. Euro.

Aber auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes haben sich erhöht. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sind allein von 2021 auf 2022 um 6,3 Mio. Euro gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind auch die erhaltenen Anzahlungen um 1,8 Mio. Euro gestiegen. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht die Stadt Halle (Westf.) unter anderem Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. 2017 liegen die erhaltenen Anzahlungen noch bei rund 1,9 Mio. Euro, während sie 2022 mit rund 5,5 Mio. Euro ausgewiesen werden. Den erhaltenen Anzahlungen stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2022 liquide Mittel von 24,4 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen vorläufig aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Ausreichen werden sie nach der mittelfristigen Finanzplanung jedoch nicht komplett.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Die Stadt Halle (Westf.) positioniert sich im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Gesamtverbindlichkeiten aufweisen.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2022 (Kernhaushalt)

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW	771	205	1.002	1.375	2.309	4.788	31
Investitionskredite je EW	345	8,95	284	737	1.172	2.447	31
Liquiditätskredite je EW	0,00	0,00	0,00	26,55	224	2.313	31
Erhaltene Anzahlungen je EW	254	96,83	201	328	553	1.040	31

Auch auf städtischer Betrachtungsebene des Kernhaushaltes bleibt die Stadt Halle (Westf.) mit ihren Verbindlichkeiten noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Investitionskredite haben sich deutlich erhöht, bleiben im Vergleich aber ebenfalls unter dem Median. Dadurch, dass die Stadt derzeit über keine Liquiditätskredite verfügt, bildet sie gemeinsam mit weiteren Kommunen das Vergleichsminimum. Auch die erhaltenen Anzahlungen fallen interkommunal zwar höher aus, bleiben jedoch weiterhin noch leicht unterdurchschnittlich.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Halle (Westf.) in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Rahmentabelle**		GND* in Jahren Halle (Westf.)	Ø – RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80,00	20,00	75,00
Verwaltungsgebäude	40	80	65,00	26,39	59,40
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60,00	20,15	66,42
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50,00	27,17	45,66
Schulgebäude	40	80	65,00	13,10	79,85
Schulsporthallen	40	60	40,00	18,83	52,93
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60,00	24,46	59,23

* GND = Gesamtnutzungsdauer, Ø-RND = durchschnittliche Restnutzungsdauer

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

Die Stadt **Halle (Westf.)** hat für ihre Vermögensgegenstände weitgehend durchschnittlich lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Je höher die Gesamtnutzungsdauer festgelegt wird, desto niedriger werden die jährlichen Abschreibungsaufwendungen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade werden erst zu einem späteren Zeitpunkt erreicht. Werden die Gesamtnutzungsdauern jedoch kürzer festgelegt, fallen die jährlichen Abschreibungsaufwendungen höher aus. Bei kürzeren

Gesamtnutzungsdauern werden hohe Anlagenabnutzungsgrade schneller erreicht. Bei altem Vermögen steigt grundsätzlich das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko und einen Reinvestitionsbedarf beinhaltet.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Halle (Westf.) sind teilweise erhöht. In den geprüften Auszügen der Anlagenbuchhaltung zum 31. Dezember 2022 finden sich viele Gebäude, die nur noch eine niedrige Restnutzungsdauer vorweisen.

Die **Wohnbauten** der Stadt Halle (Westf.) weisen einen Anlagenabnutzungsgrad von 75 Prozent aus. Zu den Wohnbauten gehören die städtischen Asylunterkünfte. Zwei davon sollen in den nächsten Jahren saniert beziehungsweise neu gebaut werden. Aus dem früheren Zeitungsverlagshaus an der Gutenbergstraße soll eine Flüchtlingsunterkunft entstehen. Hierfür plant die Stadt bis 2027 mit Kosten von rund 710.000 Euro. Davon entfallen 650.000 Euro auf die Jahre 2025 und 2026. Zusätzlich soll eine neue Unterkunft an der Mönchstraße errichtet werden. Die Maßnahme soll voraussichtlich im April 2024 fertiggestellt werden. Hierfür wurden 2022 außerplanmäßige Mittel von 2,1 Mio. Euro bereitgestellt. Die Deckung erfolgt aus einem Förderbank-Kredit.

Bei den **Verwaltungsgebäuden** sind das Rathaus mitsamt seinem Nebengebäude und dem Bauhof zu nennen. Das Rathaus der Stadt Halle (Westf.) verfügt über zwei Standorte. Einer befindet sich an der Ravensberger Straße, der andere an der Gräbestraße. Beide Gebäude haben im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtnutzungsdauer hohe Restnutzungsdauern vorzuweisen. Auch der Büroanbau des Bauhofs befindet sich bilanziell gesehen in einem guten Zustand. Lediglich die Fahrzeughalle und der Sozialtrakt des Bauhofs zählen mit drei Jahren Restnutzung zu den Gebäuden, die die niedrigste Restnutzungsdauer vorweisen. Sanierungsmaßnahmen sind im Haushaltsplan 2024 nicht vorgesehen.

Bei den **Gemeindehäusern, Bürgerhäusern und Saalbauten** wird sich mit Abschluss des Neubaus des Dorfgemeinschaftshauses im Ortsteil Bokel der Anlagenabnutzungsgrad deutlich senken. 2019 und 2020 hat eine Untersuchung des Dorfgemeinschaftshauses sowie der Kindertagesstätte in Bokel stattgefunden. Die Untersuchung hat beim Dorfgemeinschaftshaus ergeben, dass sich eine Sanierung des Gebäudes wirtschaftlich nicht lohnen würde. Das Gebäude befindet sich in einem sehr schlechten energetischen Zustand. Es verfüge weiterhin noch über eine alte Öl-Heizung aus dem Jahr 1995, welche unmittelbar ausgetauscht werden müsste. Für den Neubau rechnet die Stadt mit einem Investitionsvolumen von etwa 1,5 Mio. Euro. Noch unklar ist, wie viele Fördermittel für das Projekt beantragt werden können und letztendlich auch bewilligt werden. Diese würden nicht nur den zu finanzierenden städtischen Eigenanteil senken, sondern indirekt durch Auflösungserträge auch die jährlichen Abschreibungsbelastungen.

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über vier **Feuerwehrgerätehäuser**. Während die Gerätehäuser in Halle und in Künsebeck überwiegend einen guten Zustand vorweisen können, hat der Altbau des Gerätehauses in Kölkebeck nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Restnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen

bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dennoch stellen die Feuerwehrgerätehäuser insgesamt den niedrigsten Anlagenabnutzungsgrad aller Gebäudegruppen.

Den höchsten Anlagenabnutzungsgrad hingegen weisen die **Schulgebäude** der Stadt Halle (Westf.) auf. Insgesamt verfügt die Stadt über eine Gesamtschule sowie vier Grundschulen. Im Haushaltsplan 2024 ist die bauliche Veränderung und Ergänzung der Grundschule Gartnisch aufgeführt. Bereits 2022 wurden hier Kosten von 2,4 Mio. Euro abgerechnet. 2023 folgen 6,5 Mio. Euro. Im Jahr der Fertigstellung, also 2024, sind weitere 1,2 Mio. Euro hinzugekommen. Weitere Baumaßnahmen im Schulbereich sind für 2024 und in den Folgejahren nicht vorgesehen.

Bei den **Sporthallen** sind keine Baumaßnahmen oder Sanierungen für 2024 und Folgejahre geplant. Hier stellt jedoch die Sporthalle 1 am Schulzentrum Masch mit acht Jahren Restnutzungsdauer das größte Risiko für ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen dar. Die übrigen Sporthallen weisen einen recht ausgewogenen Anlagenabnutzungsgrad auf.

Ebenfalls im Haushalt 2024 eingestellt ist der Neubau der **Kindertagesstätte** in Bokel. Für das Gebäude der Kindertagesstätte wurde ermittelt, dass die Gebäudehülle, die Fenster sowie das Dach in einem schlechten Zustand sind und das Gebäude energetisch saniert werden müsste. Weiterhin müssten die WC-Anlagen saniert werden. Eine erste Kostenkalkulation aus dem Jahr 2020, fortgeschrieben auf die heutigen Baupreise, ergibt für eine Sanierung sowie Erweiterung ein Gesamtvolumen von 1,46 Million Euro. Die Stadt Halle (Westf.) plant von 2025 bis 2027 nunmehr mit 2,3 Mio. Euro. Auch die Kindertagesstätte Stockkämpfen soll erweitert werden. Bislang sind in 2026 und 2027 eine Gesamtinvestition von 1,5 Mio. Euro eingeplant.

Im Rahmen der letzten Prüfung haben wir einen Anlagenabnutzungsgrad für das **Straßenvermögen** von 77,5 Prozent für das Jahr 2016 ermittelt. Aufgrund der vorgefundenen Datenlage verzichten wir auf die Ermittlung und Darstellung eines Anlagenabnutzungsgrad für das Straßenvermögen der Stadt Halle (Westf.). Der damalige Bilanzwert 2016 des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2016 nach 2022 von 36,0 Mio. Euro auf 30,5 Mio. Euro gesunken.

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 Halle (Westf.) in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.083	-2.514	-2.134	-1.675	-1.948
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.649	-2.192	-11.092	-6.008	-14.414

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-13.732	-4.706	-13.226	-7.684	-16.361
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.299	1.057	4.396	2.031	6.203
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.433	-3.649	-8.830	-5.653	-10.158

Die **Stadt Halle (Westf.)** weist zum 31. Dezember 2022 liquide Mittel von 24,4 Mio. Euro aus. In den Finanzplänen werden entgegen des Musters der KomHVO nicht die Anfangsbestände der liquiden Mittel dargestellt, sondern lediglich die Veränderung der liquiden Mittel.

Die Stadt plant durchgehend mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Zählt man die negativen Salden von 2023 bis 2027 zusammen, ergibt sich ein hochgerechnetes Defizit von 11,4 Mio. Euro. Es gelingt der Stadt somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Verrechnet man die Bestandsänderungen mit dem Bestand der liquiden Mittel, so sind die liquiden Mittel spätestens in 2027 vollständig aufgebraucht. Liquiditätskreditaufnahmen sind im Planungszeitraum nicht veranschlagt. Mit den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG kann die Kommune zwar die Belastungen des Ukraine-Krieges in ihrer Ergebnisrechnung neutralisieren. Diese Erträge sind jedoch nicht mit einem Liquiditätszufluss verbunden.

Zum Defizit aus laufender Verwaltungstätigkeit kommt ein hochgerechneter Fehlbedarf von 44,4 Mio. Euro bis 2027 aus der städtischen Investitionstätigkeit hinzu. 2025 und 2027 sind stark negative Salden aus Investitionstätigkeit zu finden. Dies liegt daran, dass die Stadt Halle (Westf.) in diesen Jahren mit den beachtlichen Investitionsauszahlungen von zusammen 51,1 Mio. Euro umfangreiche Investitionsvorhaben umsetzen will. Das größte Vorhaben stellt nach der aktuellen Planung die Erweiterung der Kläranlage dar. Allein 2027 rechnet die Stadt mit Auszahlungen für die Baumaßnahme in Höhe von 15 Mio. Euro. Die Maßnahme erstreckt sich über den dargestellten Planungszeitraum hinaus und wird mit einem Gesamtvolumen von etwa 60 Mio. Euro eingeschätzt. Bis dahin muss die Kommune ihre Vorhaben anteilig mit Investitionskrediten finanzieren. Insgesamt plant die Stadt von 2023 bis 2027 Investitionskreditaufnahmen von zusammen 33,9 Mio. Euro aufzunehmen. Dieses bedeutet, nach Abzug der Tilgungsleistungen, zugleich eine erhebliche Netto-Neuverschuldung. Ende 2022 betragen die Investitionskreditverbindlichkeiten 7,4 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Halle (Westf.) 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

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Halle (Westf.) zumindest bis 2020 die gestiegenen Aufwendungen kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.

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.

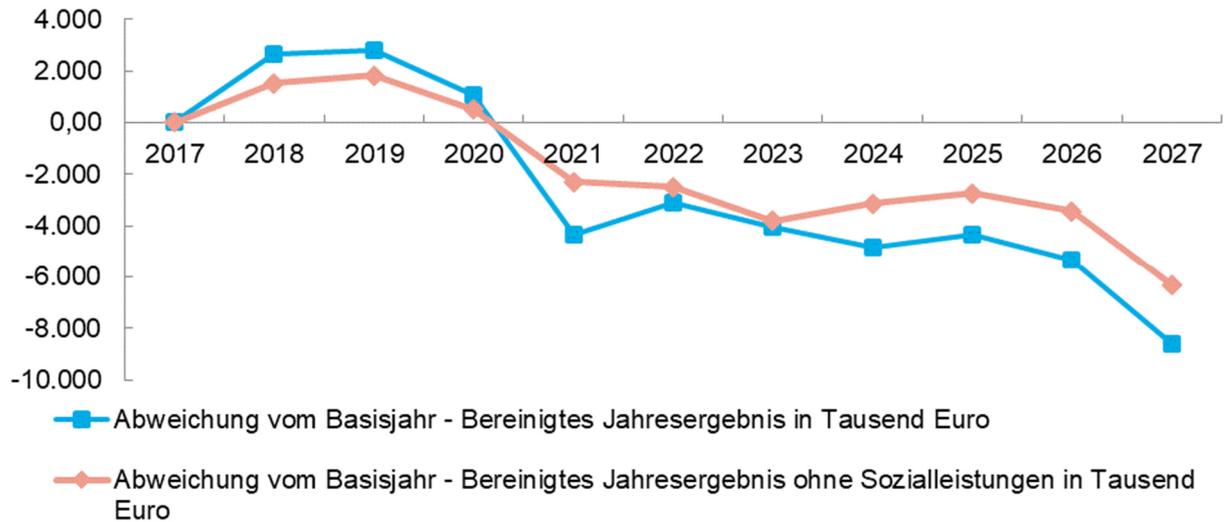
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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. Zu Letzteren zählen exemplarisch die Erträge aus der Rückstellungsauflösung in 2019 von 12,6 Mio. Euro.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Halle (Westf.) 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 Halle (Westf.) langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2027*



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

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

Bis 2020 ist es der **Stadt Halle (Westf.)** gelungen, zusätzliche Haushaltsbelastungen durch Verbesserungen an anderer Stelle auszugleichen. Dies liegt an den Jahresergebnissen der Jahre 2018 bis 2020, die im Vergleich zu 2017 deutlich besser ausgefallen sind. Im direkten Vergleich von 2017 und 2018 führen unter anderem rückläufige Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (minus 2,1 Mio. Euro) zu einem Anstieg des blauen Graphen. 2019 hat die Stadt Halle (Westf.) eine Rückstellung für eventuelle Rückzahlungsverpflichtungen über etwa 12 Mio. Euro aufgelöst; diese ist in dieser Darstellung ebenfalls bereinigt worden. Insgesamt gehört die Stadt Halle zu den wenigen Kommunen, die ihre gestiegenen Aufwendungen zu Beginn kompensieren kann.

Ab 2021 ist jedoch ein deutlicher Abwärtstrend erkennbar. Obwohl das originäre Jahresergebnis 2021 nach dem Jahresabschluss noch positiv ausgefallen ist, zeigt das bereinigte Jahresergebnis im Vergleich zum Vorjahr 2020 eine Verschlechterung um 5,4 Mio. Euro. Abgesehen von den bereinigten außerordentlichen Erträgen, die deutlich geringer ausgewiesen worden sind als noch 2020, hat die Stadt Halle (Westf.) in 2021 um 2,6 Mio. Euro geringere Zuweisungen erhalten. Auch die privatrechtlichen Leistungsentgelte fallen deutlich niedriger aus. Demgegenüber stehen gestiegene Transferaufwendungen (exklusive der Kreisumlage) und sonstige ordentliche Aufwendungen.

Auch die Kurve der bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen folgt dem Negativtrend des blauen Graphen ab 2021. Das bereinigte Jahresergebnis 2022 wird zusätzlich durch Sozialleistungen von 12,3 Mio. Euro belastet. Die diesbezüglich herausgerechnete Position haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 620.000 Euro,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 1,5 Mio. Euro,

- Jugendamtsumlage: 10,1 Mio. Euro.

Von 2022 auf 2023 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt sein. Die negative Tendenz wird insbesondere von den Sozialleistungen und einer erheblich gestiegenen Inflation verursacht.

Die Sozialleistungen wirken sich auch in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 weiter aus. Liegt das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen 2022 noch bei -15,5 Mio. Euro, muss 2027 bereits mit -19,3 Mio. Euro gerechnet werden. Der Stadt Halle (Westf.) gelingt es zukünftig nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Die Abhängigkeit von den konjunkturabhängigen Positionen stieg.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Daher sollte die Stadt Halle (Westf.) im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze läuft eine Kommune Gefahr, nicht die volle Steuerkraft der Kommune ausschöpfen zu können. Das Land gewährt lediglich Zuschüsse auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragssollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hätte demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden. Auf Basis dieser unterstellten höheren Steuerkraft hat die Kommune die allgemeine Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage zu zahlen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dieses ebenfalls für einige weitere Kommunen im Kreis Gütersloh gilt. Zu beachten ist, dass die Landesregierung mit Einführung des GFG 2022 differenzierte Hebesätze für kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte angewendet hat, gegen welche von mehreren Kommunen Klage eingereicht worden ist.

Die **Stadt Halle (Westf.)** geht recht zurückhaltend mit einer Erhöhung der Hebesätze um. Bis 2018 lagen die Steuerhebesätze auf dem gleichen Niveau wie die fiktiven Hebesätze. Ab 2020 wurden die Hebesätze der Grundsteuern A und B sogar noch gesenkt, bevor sie erst 2023 wieder erhöht wurden. Dennoch bleiben die Grundsteuerhebesätze von 2019 bis 2023 weit unterhalb der fiktiven Hebesätze. Der Gewerbesteuerhebesatz wurde seit 2017 weder gesenkt noch erhöht.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Halle (Westf.) mit ihren gewählten Hebesätzen 2023 wie folgt:

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angaben in Hundert)

	Stadt Halle (Westf.)	Kreis Gütersloh*	Regierungsbezirk Detmold*	gleiche Größenklasse*	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Grundsteuer A	223	220	271	302	247	254
Grundsteuer B	437	402	503	563	479	493
Gewerbesteuer	417	394	428	446	414	416

*gewogener Durchschnitt

Für das Jahr 2024 hat die Stadt Halle (Westf.) die Hebesätze deutlich angehoben. Sie liegen nun bei 259 Prozent für die Grundsteuer A, 493 Prozent für die Grundsteuer B und 417 Prozent für die Gewerbesteuer. Damit liegen die Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer oberhalb der fiktiven Hebesätze des Jahres 2024.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) hat die gesetzlichen Fristen aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse in der Vergangenheit nicht eingehalten. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgerecht. Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Die politischen Entscheidungsträger erhalten überwiegend zur Jahresmitte Informationen über die aktuelle Finanzlage.

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

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

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

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

Die **Stadt Halle (Westf.)** hat die Fristen aus § 80 Abs. 5 GO NRW zur Haushaltssatzung nicht eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres. In der Regel wird die Haushaltssatzung für das Folgejahr Ende Dezember oder sogar später beschlossen und dem Kreis Gütersloh als Aufsichtsbehörde angezeigt. Die Stadt hat sich somit zwischenzeitlich in der vorläufigen Haushaltsführung befunden.

Die Fristen für die Aufstellung und Zuleitung des Jahresabschlusses können ebenfalls nicht eingehalten werden. Fristende hierfür ist der 31. März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Entwürfe der Jahresabschlüsse werden regelmäßig erst im Juni dem Rat zugeleitet. Nach Inkrafttreten des 3. NKF-WG wurde die Frist vom 31. März auf den 30. Juni verlängert. Damit würde zukünftig die Aufstellung der Jahresabschlüsse fristgemäß erfolgen. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt ebenfalls fristgerecht zum 31. Dezember des Folgejahres.

Die Stadt Halle (Westf.) lässt seit 2019 gemäß § 116a GO NRW jährlich beschließen, dass sie von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116 GO NRW befreit ist. Der letzte verfügbare Gesamtabschluss ist dementsprechend aus 2018.

Unterjährig überwacht die Stadt Halle (Westf.) die Haushaltsausführung mit einem zentralen Controlling innerhalb der Verwaltung. Hierzu nutzt sie auch die Software IKVS als Informationsquelle. Im ersten Zug sind die Produktverantwortlichen für die Einhaltung der beschlossenen Haushaltsansätze verantwortlich. § 7 der Haushaltssatzung enthält Budgetregelungen, welche ebenfalls von den Produktverantwortlichen beachtet werden müssen. Mittelüberschreitungen sind gegenüber der Finanzabteilung 1.2, dem Kämmerer oder dem Bürgermeister zu beantragen und werden nur in begründeten Fällen genehmigt. Als Ergebnis des zentralen Controllings wird mindestens einmal pro Jahr unterjährig ein Finanzzwischenbericht erzeugt. Der Finanzzwischenbericht wird überwiegend im Juni des Jahres erstellt und im Haupt- und Finanzausschuss und dem Rat vorgestellt. Zuständig hierfür ist die Finanzabteilung. Der Bericht wird zentral erstellt. Der Fokus liegt auf der Ergebnisrechnung mit wichtigen Aufwands- und Ertragsarten, der Finanzrechnung und der Investitionstätigkeit. Zudem wird auch über das Umlauf- und Anlagevermögen sowie die städtischen Kredite und die Liquidität berichtet. Dabei werden auch Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung zum Jahresende erstellt und die Planabweichung ermittelt. Zur Einbringung des Haushaltes für das neue Haushaltsjahr wird die Prognose aktualisiert. Die Entscheidungsträger/-innen der Stadt Halle (Westf.) erhalten damit unterjährig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Stadt gibt an, dass die Prognosen aus dem Finanzzwischenbericht nur bedingt zumindest für Investitionen zur unterjährigen Steuerung verwendet werden können. Aufgrund bereits erfolgter Auftragsvergaben, begonnener Projektumsetzungen, vorgegebener Durchführungszeiten von Fördergebern usw. sei eine unterjährige Steuerung nur in sehr begrenztem Maße möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Finanzcontrolling sowie das Finanzberichtswesen weiter ausbauen. Hierzu gehört auch eine konsequente Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen sollten. Zudem bietet sich neben dem bereits praktizierten Halbjahresbericht eine zusätzliche Information der Politik über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt zum dritten Quartal eines Haushaltsjahres an.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat bis 2021 Ermächtigungsübertragungen nur in besonderen Fällen vorgenommen. Ab 2022 hat sie diese bisherige Praxis geändert und überträgt seitdem sowohl konsumtive als auch investive Mittel. Hierzu bestehen bereits Regelungen. Allgemeinverbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Stadt noch nicht schriftlich festgehalten.

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 Halle (Westf.)** hat bislang keine schriftliche Dienstanweisung oder Richtlinie für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen aufgestellt. Alternativ zur Dienstanweisung wird zum Jahresbeginn eine Mail an alle Mitarbeitenden versendet. In dieser werden die verbindlichen Grundsätze für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen mitgeteilt. So gilt beispielsweise die Vorgabe, dass Ermächtigungsübertragungen nur in gut begründeten Einzelfällen ab 5.000 Euro möglich sind. Zudem muss zwingend ein Antrag für die konsumtive oder investive Ermächtigungsübertragung gestellt werden. Eingegangene Anträge werden in der Finanzabteilung per 6-Augen-Prinzip geprüft.

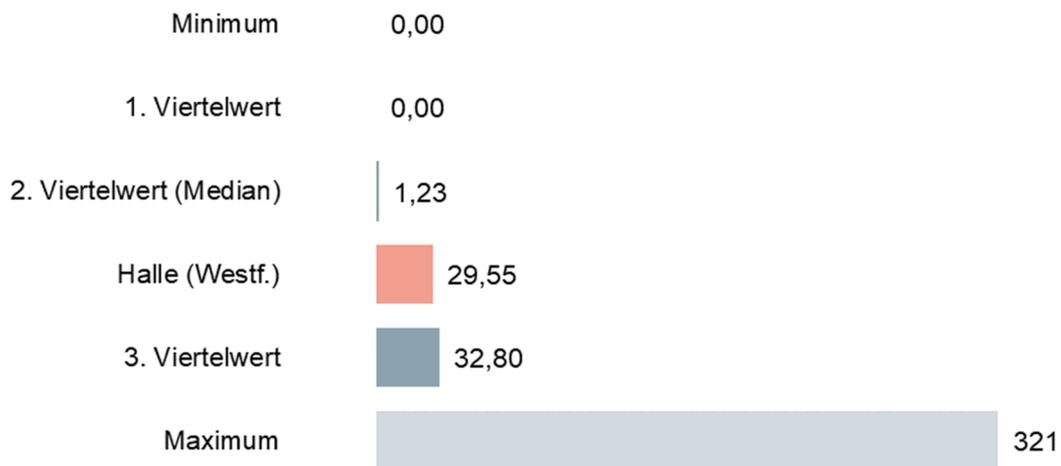
Ordentliche Aufwendungen Halle (Westf.) 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	73.772	63.647	64.691	64.328	69.927	68.041
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	637
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0	0	0	0	0	0,94
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	73.772	63.647	64.691	64.328	69.927	68.678

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0	0	0	0	0,93
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	72.687	62.736	66.746	62.708	69.644	70.089
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,53	98,57	103	97,48	99,60	102

Die Stadt Halle (Westf.) überträgt im Prüfzeitraum von 2017 bis 2022 nur in Ausnahmefällen konsumtive Aufwendungen in das Folgejahr. Die originären Ansätze waren dementsprechend ausreichend und wurden überwiegend ausgeschöpft. Ab 2021 werden für das Jahr 2022 Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. 2022 wurden insgesamt 457.100 Euro nach 2023 übertragen. 2023 wurde etwa eine Mio. Euro konsumtiver Mittel nach 2024 übertragen. Die Höhe der konsumtiv übertragenen Ermächtigungen ist signifikant angestiegen. Setzt man die Beträge mit der Einwohnerzahl ins Verhältnis, würden für 2023 20,81 Euro und für 2024 46,75 Euro je Einwohner anfallen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2022



Im interkommunalen Vergleich mit 28 anderen Städten positioniert sich die Stadt Halle (Westf.) zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. In 2022 überträgt sie demnach überdurchschnittlich viele ordentliche Aufwendungen. Anders sieht dies in den Vorjahren aus. Hier zählt die Stadt Halle (Westf.) mit weiteren Kommunen zum Minimum. Damit hat sich die Stadt an ihre Vorgabe, Ermächtigungsübertragungen generell nur unter besonderen Bedingungen vorzunehmen, bisher konsequent gehalten. Das bisherige Vorgehen trägt zur Transparenz der Hauswirtschaft bei. Ab 2021 kann dem Grundsatz nicht mehr Rechnung getragen werden.

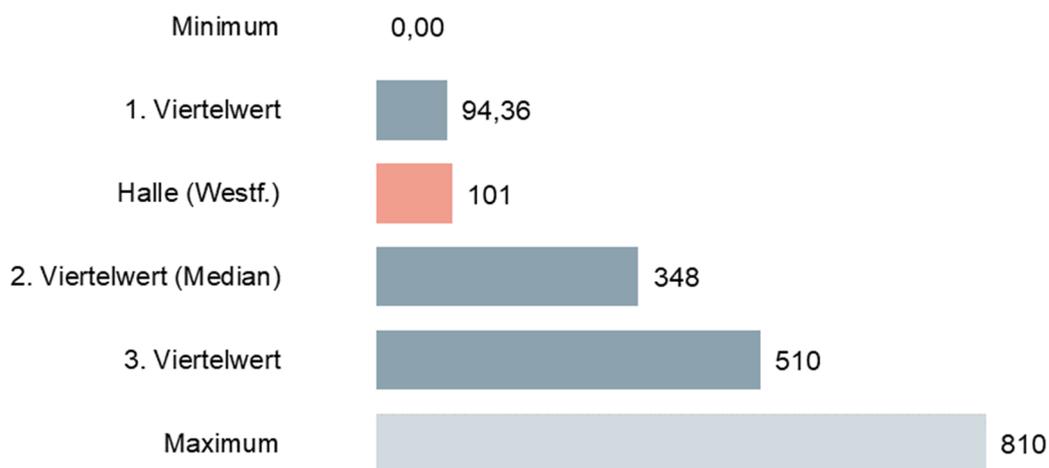
Investive Auszahlungen Halle (Westf.) 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	18.838	14.397	20.946	27.340	18.813	19.188
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	2.171
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0	0	0	0	0	11,32
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	18.838	14.397	20.946	27.340	18.813	21.359
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0	0	0	0	10,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	18.700	9.879	12.226	24.836	8.242	16.545
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,27	68,62	58,37	90,84	43,81	77,46

Auch bei den investiven Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt Halle (Westf.) bislang sehr zurückhaltend mit einer Übertragung von Mitteln um. Für 2022 wurden 2,1 Mio. Euro übertragen. Der fortgeschriebene Ansatz wurde dabei nur zu 77,5 Prozent ausgeschöpft. Gleichzeitig hätte auch der originäre Ansatz ausgereicht, um die investiven Auszahlungen in 2022 zu decken. Dies gilt übrigens auch für die Vorjahre. Häufig erreichen die Ist-Ergebnisse nicht annähernd den Haushaltsansatz. Für das Jahr 2023 wurden investive Mittel von 9,4 Mio. Euro übertragen. Im Folgejahr 2024 wurden sogar 16,1 Mio. Euro investiver Mittel übertragen.

Sämtliche Ermächtigungsübertragungen für 2022 und die Folgejahre 2023 und 2024 wurden dem Rat zur Kenntnis vorgelegt.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Vergleichswerte eingeflossen.

Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen bleibt die Stadt Halle (Westf.) knapp oberhalb des ersten Viertelwertes. Etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen im Betrachtungszeitraum höhere, investive Auszahlungsermächtigungen. In den vorigen Prüffahren bildet die Stadt Halle (Westf.) zusammen mit anderen Kommunen jeweils das Vergleichsminimum, da sie keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen hat. Setzt man die übertragenen investiven Mittel der Jahre 2023 und 2024 mit der Einwohnerzahl ins Verhältnis, würden für 2023 427,86 Euro und für 2024 732,82 Euro je Einwohner anfallen.

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

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Halle (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen schriftlich in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung festhalten. In dieser können die bereits bestehenden, verwaltungsseitigen Regelungen aufgenommen werden. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 KomHVO NRW nach.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über ein zentrales Fördermittelmanagement. Mithilfe der im August 2022 geschaffenen Dienstanweisung hat die Stadt Halle (Westf.) wesentliche Vorgaben zur Fördermittelakquise verbindlich festgelegt. Es besteht eine klare Zuständigkeiten- und Aufgabenverteilung. Zusammen mit ihrer Gesamtübersichtsdatei hat die Stadt Halle (Westf.) einen guten Überblick über ihre Förderprojekte geschaffen.

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

Die Stadt **Halle (Westf.)** hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Dieses ist an die Abteilung 1.2 Finanzen angedockt. Das zentrale Fördermittelmanagement (ZFM) unterstützt die Fachbereiche bei der Akquise, der Beantragung, dem Abruf der Mittel, der Verwendung der Fördergelder und der Erstellung des Verwendungsnachweises. Hierfür wird eine entsprechende Gesamtübersicht genutzt. Diese Datei enthält unter anderem Informationen zum Projektstatus, zu Fristen und Fördersummen.

Zusätzlich zum ZFM hat die Stadt Halle (Westf.) seit August 2022 eine Dienstanweisung über die Akquise und Nutzung von öffentlichen Fördermitteln geschaffen. Sie regelt die Zuständigkeiten und Aufgaben des ZFM und der Fachbereiche. Des Weiteren dient sie als Leitfaden im Fördermittelverfahren und gibt die Inhalte zur Dokumentation des Antrags vor.

Grundsätzlich gilt: vor Projektbeginn ist die Förderfähigkeit der Maßnahme zu prüfen und in Beschlussvorlagen zu kennzeichnen. Zur Recherche von potenziellen Fördermöglichkeiten nutzt das ZFM die Förderdatenbank des Bundes sowie Mitteilungen der Ministerien und Bezirksregierungen. Auch die Schnellbriefe des Städte- und Gemeindebundes NRW werden eingebunden. Eine externe Beratung für die Fördermittelakquise wird nicht eingeholt.

Die Antragsprozesse beschreibt die Stadt Halle (Westf.) als schwierig. In der Regel werden Förderaufträge kurzfristig gestartet und die Kommunen haben sehr wenig Zeit für die Antragsstellung. Wenn Projektskizzen zum Zeitpunkt der Antragsstellung nicht bereits ausgearbeitet sind, sei es oftmals kaum möglich, einen gut ausgearbeiteten Antrag mit sämtlichen Nachweisen einzureichen. Während des Umsetzungszeitraumes ergeben sich oft Änderungen innerhalb des Projektes. Die Einreichung von Änderungsanträgen bindet viel Zeit und Ressourcen.

In der Vergangenheit sind einige Fördermittelanträge gescheitert. Dies lag daran, dass beispielsweise ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn nicht bewilligt worden ist und die Rahmen-/Förderbedingungen nicht mehr gepasst haben. Teilweise hat die Stadt Halle (Westf.) auch auf eine Antragsstellung verzichtet. Grund dafür war ein unverhältnismäßig hoher Aufwand bei der Beantragung im Verhältnis zu den möglichen Fördermitteln.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Durch die Dienstanweisung der Stadt Halle (Westf.) werden das Vorgehen und die Dokumentation bei der Fördermittelbewirtschaftung sowie das förderbezogene Controlling klar geregelt. Innerhalb der Verwaltung wird dem Fachbereich Finanzen berichtet. Die politischen Entscheidungsträger werden lediglich auf Anfrage über den Sachstand informiert.

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.

Mithilfe der Gesamtübersichtsdatei können die Fördermittel fristgerecht durch das ZFM der Stadt Halle (Westf.) abgerufen werden. Die Bewirtschaftung und Umsetzung des Projektes erfolgt in den dafür zuständigen Fachbereichen. Die Sachbearbeitenden sind mit der Umsetzung des Projektes, der Durchführung von Vergabeverfahren und der Sicherstellung der Mittelverfügbarkeit und Budgeteinhaltung betraut. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden im digitalen Dokumenten-Management-System (DMS) hinterlegt und sind somit für die Sachbearbeitenden als auch vom ZFM einsehbar. Die Einhaltung der Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids werden durch das ZFM sichergestellt. Ist ein Projekt abgeschlossen, erstellt die Fachabteilung den dazugehörigen Verwendungsnachweis und bereitet gegebenenfalls Informationen für die Öffentlichkeitsarbeit oder die Vorlagen für die Gremien vor.

Um die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Stadt Halle (Westf.) hat dargelegt, dass auch sie bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Dieses resultierte daraus, dass die Gesamtkosten wider Erwarten niedriger als beantragt ausgefallen waren.

Aufgrund der Erstellung von Verwendungsnachweisen liegen zu den Projekten stets entsprechende Sachberichte vor. In regelmäßigen Abständen erkundigt sich das zentrale Fördermittelmanagement bei den Projektverantwortlichen über den aktuellen Sachstand. Gleichwohl sind die Projektverantwortlichen in der Pflicht, dem zentralen Fördermittelmanagement aktuelle Informationen insbesondere im Hinblick auf Änderungen zum Fördervorhaben mitzuteilen. Innerhalb der Verwaltung wird über das Fördermittelmanagement ausschließlich im Fachbereich Finanzen ganzheitlich berichtet. Die anderen Fachbereiche werden projektbezogen eingebunden und darüber informiert. Informationen an die Politik erfolgen auf Anfrage oder wenn das Förderprojekt erfolgreich abgeschlossen worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) könnte den aktuellen Stand von wesentlichen oder volumenträchtigen Fördermaßnahmen in ihren unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dieses ermöglicht den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen noch größeren Überblick. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Halle hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Halle (Westf.) zum 31. Dezember 2021 und 2022

Kennzahlen	2021	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	1.151	7.444
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0	0
Anzahl Derivate	0	0
Anzahl der Kreditverträge	9	10
Anzahl Kreditgeber	4	4

Die **Stadt Halle (Westf.)** hat seit 2017 keine neuen Liquiditätskredite aufnehmen müssen. 2017 wurde ein Betrag von zwei Mio. Euro aufgenommen, welcher im Folgejahr wieder getilgt worden ist. Unter den Investitionskrediten finden sich auch drei Kredite des Landesförderprogramms „Gute Schule 2020“. Diese Kredite hat die Kommune zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgung leistet jedoch das Land. Sollte sich die mittelfristige Haushaltsplanung realisieren, wird die Stadt Halle (Westf.) nach jetzigem Kenntnisstand in den kommenden Jahren jedoch Liquiditätskredite benötigen. Investitionskredite hat Halle (Westf.) zuletzt in 2022 und 2023 aufgenommen. Diese seien jedoch laut Auskunft der Stadt nur erfolgt, da es sich um rentierliche oder strategisch sinnvolle Kredite gehandelt habe.

Ziele bei einer Kreditaufnahme sind auskunftsgemäß insbesondere eine langfristige Planungssicherheit sowie bestmögliche Zinskonditionen zu sichern. Vor Aufnahme eines Kredites holt die die Stadt Halle (Westf.) nach eigenen Angaben mindestens drei Angebote ein oder schreibt diese öffentlich aus. Über die Kreditaufnahme entscheidet die Abteilungsleitung Finanzen, zusammen mit dem Kämmerer. Die operative Bearbeitung erfolgt bis zur finalen Unterschrift durch die zuständige Sachbearbeitung. Die Stadt Halle (Westf.) führt über ihr Kreditwesen eine Tabelle in einer Standardsoftware. In dieser sind sämtliche Investitionskredite erfasst. Eine Fachsoftwarelösung wird nicht genutzt.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Stadt Halle (Westf.) bisher nicht schriftlich formuliert. Eine explizite Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Stadt nicht.

Jede Kommune sollte jedoch auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mithilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.

Eine Richtlinie gibt dem Verwaltungshandeln einer Kommune eine höhere Verbindlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Halle (Westf.) ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Halle (Westf.) verbindlich festlegen. Solche Ziele¹² könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Halle (Westf.) Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt Halle (Westf.) gehören.
- Die Stadt Halle (Westf.) sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Halle (Westf.) bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Halle (Westf.) regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

¹² Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc. Ziele könnten sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc.

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

Die Stadt Halle (Westf.) kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Halle (Westf.) in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹³ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) hat strategische Festlegungen für ihr Anlagenmanagement mindestens seit 2014 in einer entsprechenden Richtlinie festgehalten. Die Richtlinie bietet einen guten Rahmen für den Umgang mit städtischen Geldanlagen. Bei Bedarf kann die Richtlinie um weitere Aspekte ergänzt werden.

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 Halle (Westf.) zum 31. Dezember 2021 und 2022

Kennzahlen	2021	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	19.079	24.398
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	5.936	13.018
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	12.778	9.583
Ausleihungen	12.397	12.047

Die **Stadt Halle (Westf.)** legt ihre liquiden Mittel, welche nicht zur Sicherung der Liquidität oder Zahlungsabwicklung benötigt werden, an. Kurzfristiges Kapital und mittelfristige Anlagen sind bei den örtlichen Kreditinstituten angelegt. Dadurch soll das Risiko eines Schadenseintritts minimiert werden. Ziel ist, das Kapital so anzulegen, dass es nachhaltige und angemessene Erträge erzielt. Diese sollen auch den Haushaltsausgleich der Stadt Halle (Westf.) erleichtern. Gerade

¹³ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁴ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

bei neu erworbenem Anlagevermögen soll der Grundsatz der Nachhaltigkeit beachtet werden. Hierzu wurden ebenfalls ethische Zielvorgaben und Grundsätze formuliert. Der jeweilige Anlagerahmen wird vom Kämmerer bestimmt.

Grundsätzlich sollen Anlagen in Euro notiert und nur in den Risikoklassen eins und zwei möglich sein. Zugelassen sind demnach Geldanlagen, verzinsliche Wertpapiere, Aktien, Immobilien und Mikrofinanzfonds. Ausgeschlossen sind beispielsweise reine Aktien- oder Hedgefonds.

Die Regelungen zum Umgang mit Geldanlagen hat die Stadt Halle (Westf.) in einer Dienstweisung geregelt. Diese wurde in ihrer aktualisierten Form am 13. Mai 2020 vom Haupt- und Finanzausschuss beschlossen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Halle (Westf.) zumindest bis 2020 die gestiegenen Aufwendungen kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturenfalligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	62	E1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	64
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat die gesetzlichen Fristen aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse in der Vergangenheit nicht eingehalten. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgerecht. Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Die politischen Entscheidungsträger erhalten überwiegend zur Jahresmitte Informationen über die aktuelle Finanzlage.	65	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Finanzcontrolling sowie das Finanzberichtswesen weiter ausbauen. Hierzu gehört auch eine konsequente Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen sollten. Zudem bietet sich neben dem bereits praktizierten Halbjahresbericht eine zusätzliche Information der Politik über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt zum dritten Quartal eines Haushaltsjahres an.	67
F3	Die Stadt Halle (Westf.) hat bis 2021 Ermächtigungsübertragungen nur in besonderen Fällen vorgenommen. Ab 2022 hat sie diese bisherige Praxis geändert und überträgt seitdem sowohl konsumtive als auch investive Mittel. Hierzu bestehen bereits Regelungen. Allgemeinverbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Stadt noch nicht schriftlich festgehalten.	67	E3.1	Ziel der Stadt Halle (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	70

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen schriftlich in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung festhalten. In dieser können die bereits bestehenden, verwaltungsseitigen Regelungen aufgenommen werden. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 KomHVO NRW nach.	70
F4	Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über ein zentrales Fördermittelmanagement. Mithilfe der im August 2022 geschaffenen Dienstanweisung hat die Stadt Halle (Westf.) wesentliche Vorgaben zur Fördermittelakquise verbindlich festgelegt. Es besteht eine klare Zuständigkeiten- und Aufgabenverteilung. Zusammen mit ihrer Gesamtübersichtsdatei hat die Stadt Halle (Westf.) einen guten Überblick über ihre Förderprojekte geschaffen.	70			
F5	Durch die Dienstanweisung der Stadt Halle (Westf.) werden das Vorgehen und die Dokumentation bei der Fördermittelbewirtschaftung sowie das förderbezogene Controlling klar geregelt. Innerhalb der Verwaltung wird dem Fachbereich Finanzen berichtet. Die politischen Entscheidungsträger werden lediglich auf Anfrage über den Sachstand informiert.	71	E5	Die Stadt Halle (Westf.) könnte den aktuellen Stand von wesentlichen oder volumenträchtigen Fördermaßnahmen in ihren unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dieses ermöglicht den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen noch größeren Überblick. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.	72
F6	Die Stadt Halle hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	73	E6	Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mithilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.	74
F7	Die Stadt Halle (Westf.) hat strategische Festlegungen für ihr Anlagenmanagement mindestens seit 2014 in einer entsprechenden Richtlinie festgehalten. Die Richtlinie bietet einen guten Rahmen für den Umgang mit städtischen Geldanlagen. Bei Bedarf kann die Richtlinie um weitere Aspekte ergänzt werden.	75			

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Halle (Westf.) 2016	Halle (Westf.) aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	87,35	105,00	96,13	101	105	107	118	31
Eigenkapitalquote 1	58,63	64,30	7,67	26,47	38,79	42,44	65,54	31
Eigenkapitalquote 2	84,11	85,03	28,32	57,10	66,08	75,42	88,48	31
Fehlbetragsquote	5,93	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	31,15	26,67	17,96	24,82	30,69	35,99	54,36	31
Abschreibungsintensität	9,38	8,03	5,07	6,68	8,64	10,12	11,38	28
Drittfinanzierungsquote	40,90	51,00	25,93	51,25	61,12	69,21	81,62	26
Investitionsquote	200,46	86,19	46,48	87,99	117	163	424	29
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	103,81	118,00	62,74	88,60	96,81	102	118	30
Liquidität 2. Grades	199,86	269,00	24,50	66,61	140	236	1.050	30
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	1,53	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,44	3,88	1,80	4,30	6,50	10,03	26,96	30
Zinslastquote	0,18	0,14	0,00	0,19	0,51	0,92	3,40	31
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	64,21	71,28	39,68	54,04	63,64	69,64	78,74	30
Zuwendungsquote	11,27	11,18	7,01	12,05	16,92	23,87	39,18	31
Personalintensität	14,54	18,58	10,87	15,26	17,77	19,63	23,97	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,24	18,89	10,09	16,29	18,26	21,10	30,29	31

Kennzahlen	Halle (Westf.) 2016	Halle (Westf.) aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	58,28	48,23	38,21	43,22	47,08	49,39	54,59	31

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-6.705	4.797	20.681	11.932	2.903	3.353	
Gewerbesteuer	27.615	29.355	34.714	24.047	30.679	31.926	30.144
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.068	10.670	11.021	10.529	11.482	11.784	11.097
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.729	4.045	4.484	4.919	4.699	4.148	4.459
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	4.631	2.675	3.333	7.505	4.183	1.499	1.499
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	45.044	46.744	53.552	46.999	51.043	49.357	49.539
Steuerbeteiligungen	4.670	4.823	5.313	1.993	2.615	2.623	3.473
Allgemeine Kreisumlage	19.464	14.691	15.163	15.186	16.022	15.389	15.290
Summe der Aufwendungen	24.134	19.514	20.476	17.179	18.636	18.012	18.763
Saldo	20.910	27.230	33.076	29.820	32.407	31.345	30.776

Tabelle 4: Eigenkapital Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	125.812	128.157	146.924	158.028	161.255	164.378
Eigenkapital 1	125.812	128.157	146.924	158.028	161.255	164.378
Sonderposten für Zuwendungen	40.146	40.029	38.441	36.680	39.666	38.645
Sonderposten für Beiträge	16.114	15.546	15.105	15.025	14.452	14.346
Eigenkapital 2	182.072	183.732	200.471	209.733	215.373	217.370
Bilanzsumme	221.370	221.688	228.569	240.574	244.754	255.637

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	8.517	9.195
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.000	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.854	4.308
Sonstige Verbindlichkeiten	2.613	2.219
Erhaltene Anzahlungen	1.971	2.624
Gesamtverbindlichkeiten	18.955	18.346

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Halle (Westf.) in Tausend Euro 2019 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	8.334	11.241	8.756	16.631
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	2.950	14.050	9.050	8.950
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	1	1	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	17.004	26.642	21.954	24.290
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	22.387	23.833	21.660	31.971

*T.W.O. Technische Werke Osning GmbH, hallewestfalen.net GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	-6.705	4.797	20.681	11.932	2.903	3.353	-3.769	-3.797	-2.549	-2.515	-5.302
Gewerbesteuer	27.615	29.355	34.714	24.047	30.679	31.926	25.000	26.650	26.650	27.160	27.180
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.068	10.670	11.021	10.529	11.482	11.784	12.350	12.500	13.360	14.090	14.710
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.729	4.045	4.484	4.919	4.699	4.148	4.200	4.410	4.550	4.640	4.730

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4.631	2.675	3.333	7.505	4.183	1.499	1.300	1.320	1.400	1.440	1.470
Summe der Erträge	45.044	46.744	53.552	46.999	51.043	49.357	42.850	44.880	45.960	47.330	48.090
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	2.522	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	19.464	14.691	15.163	15.186	16.022	15.389	16.500	17.000	17.300	17.600	17.900
Steuerbeteiligungen	4.670	4.823	5.313	1.993	2.615	2.623	2.100	2.237	2.237	2.280	2.282
Summe der Aufwendungen	26.656	19.514	20.476	17.179	18.636	18.012	18.600	19.237	19.537	19.880	20.182
Saldo der Bereinigungen	18.387	27.230	33.076	29.821	32.407	31.345	24.250	25.643	26.423	27.450	27.908
Saldo der Sondereffekte	-466	-456	9.434	5.671	-524	-257	634	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.626	-21.977	-21.829	-23.560	-28.980	-27.735	-28.653	-30.357	-28.972	-29.965	-33.210
Abweichung vom Basisjahr	0,00	2.649	2.797	1.066	-4.354	-3.109	-4.027	-5.731	-4.346	-5.339	-8.584

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Halle (Westf.) in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.626	-21.977	-21.829	-23.560	-28.980	-27.735	-28.653	-30.357	-28.972	-29.965	-33.210
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-854	-975	-430	-733	-506	-620	20,95	-798	-537	-517	-566

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.635	-1.489	-1.868	-1.374	-1.389	-1.539	-1.546	-1.823	-1.909	-2.025	-2.106
Jugendamtsumlage	9.161	8.070	8.377	8.978	11.802	10.100	10.350	10.700	10.800	11.000	11.250
Saldo aus Sozialleistungen	-11.650	-10.534	-10.675	-11.085	-13.697	-12.258	-11.875	-13.321	-13.245	-13.542	-13.922
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-12.976	-11.442	-11.155	-12.475	-15.283	-15.477	-16.779	-17.036	-15.727	-16.423	-19.288
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1.534	1.822	501	-2.307	-2.501	-3.802	-4.060	-2.751	-3.447	-6.312

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.) 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 Vergabeverfahren der Stadt Halle (Westf.) werden seit Juli 2023 zu einem überwiegenden Teil im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit über die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh abgewickelt. Dadurch gewährleistet die Stadt Halle (Westf.) die Funktionstrennung von Ausschreibungsdurchführung inklusive Auftragsvergabe und Maßnahmenumsetzung. Bevor diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen wurde, wurde die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh in Einzelfällen, je nach Vergabeverfahren, in Anspruch genommen. In diesen Zeitraum fallen auch die Maßnahmen aus den Jahren 2021 und 2022, welche die gpaNRW näher untersucht hat.

Interne Regelungen zum Vergabewesen hat die Stadt Halle (Westf.) in einer Handlungsanweisung von 2008 aufgestellt. Wir empfehlen, die Regelungen zu aktualisieren und Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich in einer Dienstanweisung festzuschreiben. Ein klarer Handlungsrahmen schafft eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise. Zusätzlich gibt dieser den handelnden Personen mehr Sicherheit in der Durchführung der Verfahren.

Eine örtliche Rechnungsprüfung nach § 101 GO NRW hat die Stadt Halle (Westf.) nicht eingerichtet. Es wurden Regelungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geschaffen, die eine Prüfung der Vergaben durch Dritte umfasst und somit die Transparenz steigert. Die Überprüfungen von Vergaben leisten einen wertvollen und großen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Zusätzlich wird die Rechtssicherheit der Verfahren gesteigert, was die Stadt Halle (Westf.) vor wirtschaftlichen Schäden bewahren kann, beispielsweise durch Fördermittlerückforderungen oder Schadensersatzklagen.

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über eine Dienstanweisung über „das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2000. Eine Unterscheidung zwischen allgemeiner Korruptionsprävention und dem Vergabewesen nimmt die Stadt Halle (Westf.) nicht vor. Eine separate und aktuelle Dienstanweisung zur Korruptionsprävention liegt insoweit nicht vor. Das Thema Sponsoring spielt bei der Stadt Halle (Westf.) nur eine nachgelagerte Rolle, organisatorische Regelungen zu diesem Thema gibt es nicht. Bei der Korruptionsprävention sehen wir insgesamt Handlungsbedarf. Das betrifft auch die Identifizierung der korruptionsgefährdeten Bereiche. Hierzu sollte die Stadt eine entsprechende Schwachstellenanalyse kurzfristig durchführen.

Bei den Abweichungen zu den Auftragswerten liegt die Stadt Halle (Westf.) im interkommunalen Vergleich 2022 günstiger als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Im Jahr 2021 weist Halle (Westf.) dagegen eine höhere Abweichung auf.

Eine Auswertung von Nachträgen findet dagegen in Halle (Westf.) nicht statt. Wir empfehlen eine regelmäßige und verbindliche Prüfung im Rahmen eines zentralen Nachtragsmanagements zu implementieren. Hierdurch können systematische Auswertungen der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vorgenommen werden. Dies kann zu Optimierungen bei der Bedarfsermittlung und der Leistungsbeschreibung führen. Des Weiteren können möglichen Bieterstrategien aufgedeckt werden.

Die Maßnahmenbetrachtung, bei der die gpaNRW zwei schlussgerechnete Baumaßnahmen näher betrachtet hat, zeigte Optimierungspotenziale bei der formalen Durchführung und Dokumentation der Vergabemaßnahmen.

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 Halle (Westf.) aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, die die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestel-

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Verbindliche Regelungen hat die Stadt Halle (Westf.) in einer internen Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 festgeschrieben, eine Aktualisierung erfolgte seitdem nicht. Eine Dienst-anweisung für das Vergabewesen existiert nicht. Ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro be-dient sich Halle (Westf.) der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.

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

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienst-anweisung ver-bindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sach-verhalten:

- *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 Kom-mune 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 beziehungsweise Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Die **Stadt Halle (Westf.)** wickelt ihre Direktaufträge und ihre Vergaben unterhalb des Schwellenwertes von 25.000 Euro (netto) dezentral und eigenständig durch die Bedarfsstellen ab. Vergabeverfahren über dieser Wertgrenze werden seit Juli 2023 durch den Kreis Gütersloh abgewickelt. Dafür wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Die Aufgabenerledigung der zentralen Submissionsstelle gehen über die reine Submission hinaus und beinhalten Aufgaben, welche ebenfalls eine zentrale Vergabestelle bedient. Davor bestand ebenfalls eine Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh. Die dortige zentrale Submissionsstelle wurde in Einzelfällen, je nach Vergabeart, in Anspruch genommen. Die Erstellung der Leistungsverzeichnisse erfolgt, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Dritten, weiterhin in der Kommune selbst.

Die Nutzung einer zentralen Submissionsstelle im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit wird von der gpaNRW grundsätzlich positiv bewertet. Hinsichtlich vergaberechtlicher Aspekte wurde die Zusammenarbeit mit dem Kreis von der gpaNRW nicht näher betrachtet. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarungen könnte diese dem Vergaberecht unterliegen, was eine Ausschreibung durch die Stadt Halle (Westf.) zur Folge hätte. Die Stadt Halle (Westf.) sollte daher gemeinsam mit dem Kreis Gütersloh klären, ob beziehungsweise wie die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann.

Die Stadt Halle (Westf.) orientiert sich an den kommunalen Vergabegrundsätzen. Eigene Wertgrenzen wurden nicht festgelegt.

Ein Großteil der Vergaben wird inzwischen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh abgewickelt. Eigene schriftliche Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung, hat die Stadt Halle (Westf.) nicht festgeschrieben. Eine Dienstanweisung stellt die komplexen Vorgaben des Vergabewesens zusammenfassend dar. Dadurch gibt sie den Mitarbeitenden einen Handlungsrahmen vor, der eine einheitliche und auch für Dritte nachvollziehbare Vorgehensweise gewährleistet. Die Handlungssicherheit der Mitarbeitenden wird dadurch deutlich gesteigert.

Es existiert jedoch eine Vergabedienstanweisung im Entwurf, welche allerdings bereits veraltete Gesetzesbestimmungen beinhaltet. Im Rahmen der Serviceleistungen der gpaNRW wird an dieser Stelle auf das „Muster zur Erstellung einer Vergabedienstanweisung“ verwiesen. Dieses Muster ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und bietet nach einer individuellen Anpassung eine umfassende und rechtskonforme Dienstanweisung.

Durch die Schaffung einheitlicher Regelungen könnte die Stadt Halle (Westf.) Nutzensvorteile und Synergieeffekte erzielen. Dazu gehören im Wesentlichen:

- standardisierte Verfahrensabläufe trotz verschiedener Bedarfsstellen,
- rechtssichere und einheitliche Anwendung von Vergabevorschriften im Sinne des Gleichbehandlungssatzes und
- Erweiterung des Erfahrungsschatzes aufgrund wiederkehrender Verfahren und vergaberechtlicher Kontinuität.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Darin sollten die Zuständigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh benannt werden. Besondere Relevanz ergibt sich bei den eigenständig von der Stadt durchzuführenden Verfahren. Eine Dienstanweisung unterstützt die einheitliche, rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**

Sollte es längere Zeit bis zum Erlass einer Dienstanweisung erfordern, sollte die bestehende kompakte Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 zumindest aktualisiert werden.

Die Dokumentation von Vergabeverfahren kann auch durch den Einsatz von Vergabeplattformen oder einer Vergabemanagementsoftware unterstützt werden. Zudem fördern die darin vorgegebenen Prozessabläufe und Plausibilisierungen einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über keine eigene Vergabemanagementsoftware. Informationen aus der im Kreis Gütersloh verwendeten Software können nur auf explizierte Nachfrage eingeholt werden.

Die Stadt Halle (Westf.) setzt bisher keine Fachsoftware für ihre Vergaben ein. Durch einen solchen Einsatz könnten zusätzlich zentrale Auswertungen vorgenommen werden. Auch das Nachtragswesen könnte durch den Einsatz einer Fachsoftware besser organisiert werden und wichtige Hinweise über den Bieterkreis geben, welche auch in zukünftigen Belangen von Bedeutung sein könnten. Eine Fachsoftware sollte unserer Auffassung nach mindestens folgende Funktionen aufweisen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- Bieterdatenbank,
- Anbindung zu e-Vergabe-Plattformen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Zusatzfunktionen wie z. B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Vergabeart,
- Auswertungsmöglichkeiten sowie
- Verwaltung von Nachträgen.

Jedoch ist auch zu prüfen, inwieweit eine sich der Einsatz einer solchen Software im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse rentiert. Dafür ist zu analysieren, wie hoch die Anzahl der eigenständig durchzuführenden Vergabeverfahren ist. Der Kreis setzt eine Software ein, auf Nachfrage können Auskünfte über die dort durchzuführenden Vergabeverfahren eingeholt werden. Denkbar wäre auch die Einrichtung eines Leserechtes für die Software des Kreises, um so einen zeitlich unabhängigen Zugriff zu den eigenen Verfahren zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, inwieweit Zugriffsrechte auf die Vergabesoftware möglich wären oder ob die Einführung einer eignen Software sinnvoller ist, um einen einheitlichen Vergabeprozess zu generieren.

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.¹⁵

- Eine örtliche Rechnungsprüfung ist bei der Stadt Halle (Westf.) nicht eingerichtet. Laut öffentlich-rechtlicher Vereinbarung mit dem Kreis Gütersloh führt dessen Rechnungsprüfung Vergabeprüfungen aller dortigen durchgeführten Submissionen durch. Eigenständig durchgeführte Vergaben bleiben davon unberührt.

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.¹⁶ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁷ 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 Halle (Westf.)** ist nicht dazu verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Ein wesentlicher Aspekt zur Gewährleistung einer rechtssicheren Abwicklung der Vergaben ist die Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh. Laut § 1 Abs. 3 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung führt die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die Vergabeprüfungen gemäß § 101 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen für alle dort durchgeführten Vergabeverfahren durch.

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Halle (Westf.) trotz fehlender örtlichen Rechnungsprüfung geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit für einen

¹⁵ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁶ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁷ 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.

Teil ihrer Vergaben zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh ist ein effektiver Ansatz, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel ordnungsgemäß verwaltet werden.

Die Stadt könnte die Transparenz noch weiter verbessern, indem sie auch Regelungen einzelner Prüfschritte für die eigenständig durchgeführten Vergabeverfahren implementiert. Dafür sollte festgelegt werden, wie eine Rechnungsprüfung zu beteiligen ist und welche vergabespezifischen Befugnisse ihr eingeräumt werden. Diese Regelungen sollten in der angestrebten Dienstanweisung für das Vergabewesen Berücksichtigung finden.

Mindestens folgende Regelungen sollten getroffen werden:

- Beabsichtigte oder geplante Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Dabei kann die Kommune eigene Wertgrenzen festlegen, bei denen diese Regelung greifen soll. Auch sollte der Umfang der vorzulegenden Unterlagen bestimmt werden, welche der Rechnungsprüfung zur Verfügung gestellt werden müssen (z. B. Wahl der Vergabeart, Kostenschätzung etc.).
- Die eventuelle Teilnahme der Rechnungsprüfung bei der Submission und/ oder bei Abnahmeterminen von Bauleistungen sollte geregelt werden. Wenn dies nicht generell greifen soll, ist zumindest die Informationsweitergabe an die Rechnungsprüfung zu regeln und dass diese sich vorbehalten kann, auf Wunsch an Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten der Rechnungsprüfung zumindest angezeigt werden.
- Verfahren vor Vergabekammern und Vergabebeschwerden sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl besteht eine Dienstanweisung mit einzelnen relevanten Korruptionsaspekten.

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 KorruptionsbG¹⁸ 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 gegebenenfalls auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Halle (Westf.)** verfügt über eine „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2000. Die darin enthaltenen rechtlichen Bestimmungen sind teilweise veraltet und bedürfen einer Aktualisierung. Die Dienstanweisung enthält im Allgemeinen folgende Punkte:

- Rechtslage,
- Verhaltensgrundsatz,
- allgemeine Erläuterungen,
- Zustimmungsregelungen sowie
- Rechtsfolgen.

Laut Dienstanweisung hat diese den Zweck, alle Mitarbeitenden über die Rechtslage bezüglich Annahme von Belohnungen und Geschenken zu informieren, um so Korruption und Korruptionsversuchen vorzubeugen und die Mitarbeitenden zu schützen. Die vorliegende Dienstanweisung deckt diesen Aspekt gut ab. Es bedarf aber einer Aktualisierung der darin enthaltenen gesetzlichen Bestimmungen.

Eine ganzheitliche Abdeckung des Themas Korruption erfolgt durch die angesprochene Dienstanweisung nicht. Belohnungen und Geschenke sind nur ein Teilausschnitt der notwendigen Korruptionsprävention. Um den komplexen Anforderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) gerecht zu werden, sollte eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen werden. Die bestehenden Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken sollten in diese aufgenommen und entsprechend eingearbeitet werden.

¹⁸ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

Eine korruptionsbeauftragte Person ist nicht bestellt, die den Mitarbeitenden beratend zur Seite steht. Des Weiteren wird Korruption nicht aktiv vorgebeugt, organisatorisch findet sich dieses Themenfeld bei der Stadt Halle (Westf.) nicht wieder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Thema Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Die Dienstanweisung sollte entsprechend erweitert und aktualisiert werden. Feste und umfassende Regelungen geben den Mitarbeitenden einen sicheren Handlungsrahmen vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte in regelmäßigen Abständen ihre Mitarbeitenden auf die entsprechende Dienstanweisung hinweisen. Mitarbeitende sollten zusätzlich aktiv geschult und eingebunden werden, um eine möglichst hohe Sensibilität für das Thema Korruption zu erreichen.

Nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG besteht die Verpflichtung seitens der Dienststellenleitung, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen. Dieser Verpflichtung ist Halle (Westf.) bisher nicht nachgekommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) kommt ihren Verpflichtungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch nicht vollumfänglich nach. So wurde die nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtende Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bislang nicht vorgenommen.

Um diesen gesetzlichen Verpflichtungen gerecht zu werden, bietet sich das Instrument einer regelmäßigen Schwachstellen- beziehungsweise Gefährdungsanalyse an. Damit können zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Folgende Fragen sollte eine Schwachstellenanalyse beantworten:

- In welchen Bereichen besteht die Gefahr von Korruption?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls 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 bereits vorhandene Sicherheitsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z. B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum ungeprüft blieben)?

Wir empfehlen, die Mitarbeitenden aktiv in die Analyse einzubinden und sie selbst zu ihrer Korruptionsgefährdung zu befragen. Bei einer Befragung haben die Mitarbeitenden die Möglichkeit,

sich aktiv durch Vorschläge, Praxisbeispiele oder Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsbekämpfung einzubringen. Durch diese Gestaltung des Prozesses kann die Stadt Halle (Westf.) neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen gewinnen und gleichzeitig den Mitarbeitenden die Möglichkeit bieten, sich aktiv in den Prozess der Analyse einzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese entsprechend dokumentieren, um den Anforderungen des § 10 Abs. 2 KorruptionsbG zu entsprechen. Damit kann sie die Arbeitsbereiche mit einem erhöhten Risiko für Korruption identifizieren. An der Analyse sollte die Stadt ihre Mitarbeitenden beteiligen, um die Meinungen und Erfahrungen aus der Praxis mit zu berücksichtigen. Die Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Im Rahmen der Prüfung hat Halle (Westf.) glaubhaft versichert, die Festlegung ihrer korruptionsgefährdeten- und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche umgehend nachzuholen.

Die Mitglieder der Gremien der Kommune sind gemäß § 7 KorruptionsbG verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) informiert über die Mitgliedschaften bisher nach § 95 Abs. 3 GO NRW im Rahmen des Jahresabschlusses. Der § 7 KorruptionsbG sieht leicht abweichende Veröffentlichungspflichten vor. Das KorruptionsbG geht im Detail über die bisherigen Bestimmungen der GO NRW hinaus.

Im dritten NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW wurde § 95 Abs. 3 GO gestrichen. Dabei verfolgte der Gesetzgeber das Ziel der Vereinfachung und Entbürokratisierung. Da das KorruptionsbG diesbezüglich bisher nicht geändert wurde, läuft diese grundsätzlich zu begrüßende Absicht ins Leere. Die im KorruptionsbG enthaltenen Veröffentlichungspflichten bleiben weiterhin bestehen. Es ist davon ausgehen, dass das Land diesbezüglich nacharbeitet. Eine zeitliche und inhaltliche Beurteilung zu zukünftigen Regelungen kann nicht gegeben werden.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder informieren möchten, sollte so gering wie möglich gehalten werden. Viele Kommunen veröffentlichen deshalb diese Informationen auf ihrer Homepage. Auch die Stadt Halle (Westf.) könnte dadurch dem Transparenzgedanken des KorruptionsbG in besonderer Weise Rechnung tragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte den Vorgaben des § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Veröffentlichung so gestalten, dass diese für interessierte Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglich ist. Beispielsweise könnte die Veröffentlichung auf der eigenen Homepage der Stadt Halle (Westf.) erfolgen.

Zudem sind Hauptverwaltungsbeamte verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten dem Rat gegenüber offenzulegen. Diese Anzeigepflicht ergibt sich aus § 8 KorruptionsbG. Der Bürgermeister der Stadt Halle (Westf.) kommt dieser Pflicht nach.

Eine neue rechtliche Anforderung ergibt sich aus dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG). Durch dieses Gesetz hat der Bund eine entsprechende EU-Richtlinie in nationales Recht umgewandelt.

- Die Stadt Halle (Westf.) kommt ihren Verpflichtungen zum Hinweisgeberschutzgesetz nach. So wurde bereits ein entsprechender Meldekanal eingerichtet

Mit Datum vom 02. Juni 2023 ist das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) des Bundes in Kraft getreten. In seiner Sitzung am 13. Dezember 2023 hat der Landtag NRW das Gesetz zur Ausführung des HinSchG beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben danach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können.

Es wird von den Kommunen die Einführung eines internen Systems für Hinweisgeber erwartet. Dieses soll den Mitarbeitenden ermöglichen, vertrauliche Informationen über Unregelmäßigkeiten in den Bereichen Vergaben, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. weiterzugeben. Den Hinweisgebenden wird dabei ein umfassender und einheitlicher Schutz vor möglichen Sanktionen zugesichert. Zusätzlich sollen sie ermutigt werden, sich in erster Linie an die jeweilige betroffene Behörde statt an externe Stellen zu wenden.

Zu diesem Zweck müssen Kommunen entsprechende Kanäle für Hinweisgeber schaffen und Prozesse für die Bearbeitung von Meldungen sowie die Steuerung von anschließenden Maßnahmen etablieren. Die Umsetzung ist mit der Verkündung im Januar 2024 verpflichtend. Die eingerichteten Meldekanäle müssen von den Kommunen so gestaltet, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität des Hinweisgebenden sowie Dritte, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugang verwehrt wird. Bei Nichteinrichtung entsprechender Meldekanäle drohen Bußgelder von bis zu 20.000 Euro.

Die Stadt Halle (Westf.) hat ihre Mitarbeitenden in einer Rundmail über die Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes informiert. Diese Mitarbeitendeninformation enthält gute und hilfreiche Bestandteile und trägt dazu bei, den Mitarbeitenden das Thema näher zu bringen. Die Stadt Halle (Westf.) hat die Aufgaben dieser gesetzlichen Vorgabe extern an eine Firma für Datenschutz, IT-Sicherheit & Compliance ausgegliedert. Somit kommt sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Einrichtung eines internen und anonymen Meldekanals nach.

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 Halle (Westf.) nutzt nur selten Sponsoring als Finanzquelle. Detaillierte Regelungen beziehungsweise Anweisungen zum Sponsoring oder ein Muster-Vertrag existieren nicht.

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 Halle (Westf.)** kommt teilweise mit Sponsoringleistungen in Verbindung, hat aber bisher keine verbindlichen Rahmenbedingungen, z. B. in einer Dienstanweisung, festgelegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring festlegen. Dies kann beispielsweise in einer eigenen Dienstanweisung oder als Teil der Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung erfolgen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden. Dabei sollten Folge- und Nebenkosten sowie Haftungsrisiken zugunsten der Stadt minimiert werden.

Sponsoringverträge bedürfen der Schriftform. Dies wird in Halle (Westf.) nicht umgesetzt. Die Notwendigkeit der Schriftform hat steuerliche Gründe und dient zudem der transparenten Beweissicherung durch die schriftliche Dokumentation der Leistung der öffentlichen Verwaltung und der Gegenleistung des Sponsors.

Die Abwicklung eines Sponsoringvertrages ist kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Dies sollte in einer besonderen Bestimmung schriftlich geregelt werden.

Bei Sponsoringverträgen muss die öffentliche Verwaltung die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden.

Sponsoringmaßnahmen sind gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen. Sofern die Stadt Halle (Westf.) mehrere Sponsoringleistungen identifiziert, empfehlen wir eine jährliche Berichterstattung. Um die Transparenz des Sponsorings weiter zu steigern, sollte der Bericht zusätzlich auf der

eigenen Homepage veröffentlicht werden. Die jeweiligen Sponsoringpartner sind darüber zu informieren, dass im Rahmen der Korruptionsprävention und zur Gewährleistung von der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung erforderliche personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden. Des Weiteren erfolgt gegebenenfalls die Erwähnung im jährlichen Bericht.

Eine Konkretisierung der Regelungen ist somit empfehlenswert, auch wenn Halle (Westf.) nur einzelne Sponsoringfälle in der Vergangenheit verzeichnete. Es ist aber auch denkbar, dass die Stadt Sponsoringfälle nicht als solche gewertet hat. Grundsätzlich sollten auch „versteckte“ Sponsoringfälle identifiziert und vertraglich abgesichert werden. Beispiele für solche Sponsoringleistungen könnten sein:

- Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen,
- von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen oder
- Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- oder Musikveranstaltungen.

Vor allem im Bereich des Schulsponsorings können vermehrt „versteckte“ Sponsoringfälle identifiziert werden. Den Schulen eröffnet die Nutzung von Sponsoring oft wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Als Schulträger hat die Stadt bei der Entscheidung von Inanspruchnahmen von Sponsoringleistungen jeweils zuzustimmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Analyse auf „versteckte“, noch laufende Sponsoringfälle durchführen, um diese rechtskonform absichern zu können.

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.¹⁹ 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 beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

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

¹⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Im interkommunalen Vergleich 2022 weist die Stadt Halle (Westf.) mit 14,63 Prozent geringere Abweichung vom Auftragswert auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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.

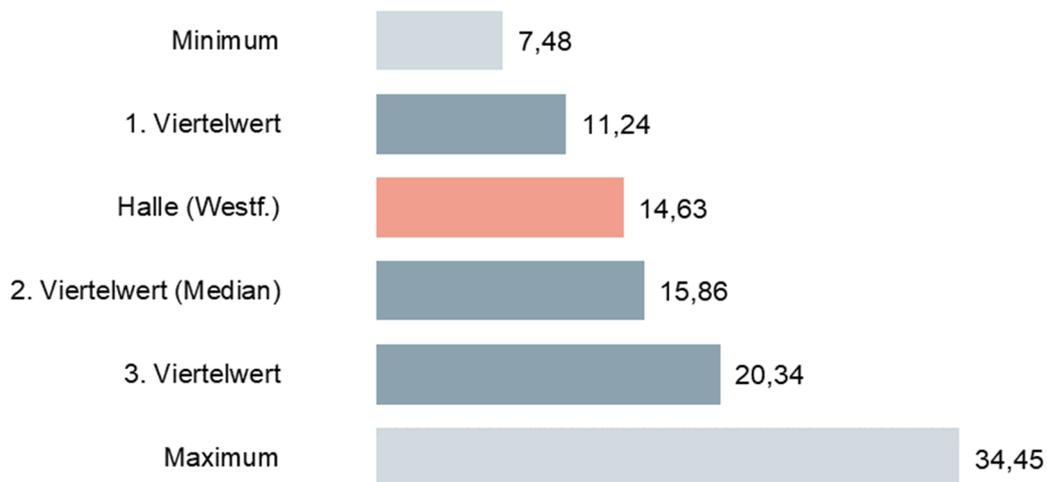
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.036.052	
Abrechnungssummen	4.239.269	
Summe der Unterschreitungen	203.131	5,03
Summe der Überschreitungen	406.348	10,07
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	609.479	15,10

In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Halle (Westf.) 22 Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 328.571 Euro beziehungsweise 14,63 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Halle (Westf.) damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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

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



2021 wurden insgesamt 13 Maßnahmen über 25.000 Euro (netto) schlussgerechnet. In dem Jahr liegt die Abweichung vom Auftragswert bei 19,41 Prozent. Zum Zeitpunkt der Datenübermittlung im Jahr 2023 wurden im laufenden Jahr lediglich zwei Maßnahmen schlussgerechnet. Die geringe Abweichung von 0,89 Prozent ist bei dieser niedrigen Anzahl als nicht aussagekräftig anzusehen.

In der Betrachtung des Gesamtzeitraumes belaufen sich die prozentualen Abweichungen auf 15,1 Prozent. Im Jahr 2021 liegt Halle (Westf.) im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Median.

Im Vergleichsjahr 2022 sind die Überschreitungen doppelt so hoch im Vergleich zu den Unterschreitungen. Im Gesamtzeitraum ergibt sich eine Überschreitung der Auftragswerte von rund 406.000 Euro.

Insgesamt wurden vier Maßnahmen freihändig vergeben. Dabei wurde eine besonders hohe Abweichung von 75 Prozent generiert. Aufgrund der geringen Anzahl der freihändigen Vergaben kann allerdings nicht von einem repräsentativen Wert ausgegangen werden.

Die Stadt Halle (Westf.) wickelt im Gesamtzeitraum lediglich drei Maßnahmen mit Nachtragsaufträgen ab, diese hatten ein Volumen von 31.000 Euro. Die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert insgesamt haben ein Auftragsänderungsvolumen von rund 609.000 Euro.

Abweichungen vom vorgesehenen Auftragswert sind für Kommunen nicht grundsätzlich vermeidbar. Nichtsdestotrotz kann die Stadt Halle (Westf.) Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der Auftragsänderungen nehmen. Im folgenden Kapitel gehen wir auf die Organisation des Nachtragswesens ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Regelungen zu Nachtragsaufträgen erlassen. Die Verantwortung für die fachliche und rechtliche Prüfung der Vertragsänderungen liegt in den jeweiligen Fachbereichsabteilungen, gegebenenfalls unter Einbeziehung der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.

→ **Feststellung**

Eine übergeordnete Erfassung von Nachtragsleistungen erfolgt bei der Stadt Halle (Westf.) nicht. Eine zentrale Auswertung erfolgt somit ebenfalls nicht.

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

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

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

Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen wurde bei der Stadt Halle (Westf.) bisher nicht in Kraft gesetzt. Dadurch existieren auch keine eindeutigen verbindlichen Regelungen zum Nachtragswesen. Wie eingangs erwähnt, verfügt die Stadt Halle (Westf.) über eine interne Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008. In dieser wird das Themengebiet der Nachtragsaufträge sehr kurz aufgenommen. Im Wesentlichen wird auf Folgendes hingewiesen:

- Nachträge sind rechtzeitig vorzulegen.
- Nachträge sind sachlich und preislich zu begründen.

- Nachträge sind förmlich zu beauftragen.
- Mengenabweichungen sind zu analysieren und zu begründen.

Im Gesamtzeitraum wurden von den insgesamt 37 schlussgerechneten Maßnahmen lediglich drei Maßnahmen mit förmlichen Nachträgen abgewickelt. Durch eine Verschriftlichung im Rahmen einer verbindlichen Dienstanweisung könnte die Stadt Halle (Westf.) einheitliche Regelungen und Handlungs- beziehungsweise Arbeitsabläufe schaffen. Die Handlungssicherheit der Mitarbeitenden kann so gestärkt werden. Beispielweise könnten prozentuale Wertgrenzen bei Auftragsänderungen festgelegt werden, um die Wesentlichkeit einheitlich beurteilen zu können. Diese können nach den verschiedenen Leistungsarten differenziert werden. Auch im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit kann hier von externem vergaberechtlichen Fachwissen profitiert werden. Durch einheitliche Rahmenbedingungen wird der Schutz der Mitarbeitenden deutlich gestärkt.

→ **Empfehlung**

Das Nachtragswesen sollte bei der Stadt Halle (Westf.) schriftlich geregelt werden, um einheitliche Rahmenbedingungen und Handlungssicherheit für die Mitarbeitenden zu schaffen. Dafür empfiehlt sich das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung für das Vergabewesen aufzunehmen.

Durch fehlende Rahmenbedingungen gibt es keine einheitliche Dokumentation und Analyse der Nachträge. Nachträge und die damit verbundenen Informationen über Unternehmen, die vorzugsweise mit Nachträgen arbeiten, sind nur in Einzelfällen dezentral vorhanden.

Aus Sicht der gpaNRW trägt ein zentrales Nachtragsmanagement und die damit verbundene Auswertung grundsätzlich dazu bei, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren. Zusätzlich könnte die Stadt Halle (Westf.) dadurch folgende Vorteile generieren:

- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- Nachtragsaufträge am Anteil der Gesamtaufträge senken,
- Einleitung entsprechender Maßnahmen, um bei bestimmten Bieterkreisen Nachträgen vorzugreifen,
- Transparenz steigern sowie
- mehr Planungssicherheit und Qualitätskontrolle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen. Damit einhergehend sollte ein systematisches Nachtragsmanagement etabliert werden.

Dem Leistungsverzeichnis in der frühen Projektphase kommt hier eine wichtige Rolle zu. Die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Dies setzt eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen voraus.

Eine gute Organisation des Nachtragswesens bildet eine solide Grundlage für vorausschauende und ganzheitliche Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse.

→ **Empfehlung**

Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte die Stadt Halle (Westf.) Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Halle (Westf.) 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 Halle (Westf.) liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	Verbindliche Regelungen hat die Stadt Halle (Westf.) in einer internen Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 festgeschrieben, eine Aktualisierung erfolgte seitdem nicht. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen existiert nicht. Ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro bedient sich Halle (Westf.) der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.	87	E1.1 Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Darin sollten die Zuständigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh benannt werden. Besondere Relevanz ergibt sich bei den eigenständig von der Stadt durchzuführenden Verfahren. Eine Dienstanweisung unterstützt die einheitliche, rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren.	89
			E1.2 Sollte es längere Zeit bis zum Erlass einer Dienstanweisung erfordern, sollte die bestehende kompakte Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 zumindest aktualisiert werden.	89
F2	Die Stadt Halle (Westf.) verfügt über keine eigene Vergabemanagementsoftware. Informationen aus der im Kreis Gütersloh verwendeten Software können nur auf explizierte Nachfrage eingeholt werden.	89	E2 Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, inwieweit Zugriffsrechte auf die Vergabesoftware möglich wären oder ob die Einführung einer eignen Software sinnvoller ist, um einen einheitlichen Vergabeprozess zu generieren.	90
Allgemeine Korruptionsprävention				
F3	Die Stadt Halle (Westf.) hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl besteht eine Dienstanweisung mit einzelnen relevanten Korruptionsaspekten.	91	E3.1 Die Stadt Halle (Westf.) sollte das Thema Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Die Dienstanweisung sollte entsprechend erweitert und aktualisiert werden. Feste und umfassende Regelungen geben den Mitarbeitenden einen sicheren Handlungsrahmen vor.	93
			E3.2 Die Stadt Halle (Westf.) sollte in regelmäßigen Abständen ihre Mitarbeitenden auf die entsprechende Dienstanweisung hinweisen. Mitarbeitende sollten zusätzlich aktiv geschult und eingebunden werden, um eine möglichst hohe Sensibilität für das Thema Korruption zu erreichen.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Halle (Westf.) kommt ihren Verpflichtungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch nicht vollumfänglich nach. So wurde die nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtende Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bislang nicht vorgenommen.	93	E4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese entsprechend dokumentieren, um den Anforderungen des § 10 Abs. 2 KorruptionsbG zu entsprechen. Damit kann sie die Arbeitsbereiche mit einem erhöhten Risiko für Korruption identifizieren. An der Analyse sollte die Stadt ihre Mitarbeitenden beteiligen, um die Meinungen und Erfahrungen aus der Praxis mit zu berücksichtigen. Die Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.	94
F5	Die Stadt Halle (Westf.) informiert über die Mitgliedschaften bisher nach § 95 Abs. 3 GO NRW im Rahmen des Jahresabschlusses. Der § 7 KorruptionsbG sieht leicht abweichende Veröffentlichungspflichten vor. Das KorruptionsbG geht im Detail über die bisherigen Bestimmungen der GO NRW hinaus.	94	E5	Die Stadt Halle (Westf.) sollte den Vorgaben des § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Veröffentlichung so gestalten, dass diese für interessierte Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglich ist. Beispielsweise könnte die Veröffentlichung auf der eigenen Homepage der Stadt Halle (Westf.) erfolgen.	95
Sponsoring					
F6	Die Stadt Halle (Westf.) nutzt nur selten Sponsoring als Finanzquelle. Detaillierte Regelungen beziehungsweise Anweisungen zum Sponsoring oder ein Muster-Vertrag existieren nicht.	96	E6.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring festlegen. Dies kann beispielsweise in einer eigenen Dienst-anweisung oder als Teil der Dienst-anweisung zur Korruptionsbekämpfung erfolgen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden. Dabei sollten Folge- und Nebenkosten sowie Haftungsrisiken zugunsten der Stadt minimiert werden.	96
			E6.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Analyse auf „versteckte“, noch laufende Sponsoringfälle durchführen, um diese rechtskonform absichern zu können.	97
Nachtragswesen					
F7	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Regelungen zu Nachtragsaufträgen erlassen. Die Verantwortung für die fachliche und rechtliche Prüfung der Vertragsänderungen liegt in den jeweiligen Fachbereichsabteilungen, gegebenenfalls unter Einbeziehung der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh.	100			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Eine übergeordnete Erfassung von Nachtragsleistungen erfolgt bei der Stadt Halle (Westf.) nicht. Eine zentrale Auswertung erfolgt somit ebenfalls nicht.	100	E8.1	Das Nachtragswesen sollte bei der Stadt Halle (Westf.) schriftlich geregelt werden, um einheitliche Rahmenbedingungen und Handlungssicherheit für die Mitarbeitenden zu schaffen. Dafür empfiehlt sich das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung für das Vergabewesen aufzunehmen.	101
			E8.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen. Damit einhergehend sollte ein systematisches Nachtragsmanagement etabliert werden.	101
			E8.3	Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte die Stadt Halle (Westf.) Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.	102
Maßnahmenbetrachtung					
F9	In der Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Halle (Westf.) zeigt sich Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	102	E9	Die Stadt Halle (Westf.) sollte den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten vollumfänglich nachkommen und die Unterlagen so zusammenstellen, dass auch Dritte den Verlauf ganzheitlich nachvollziehen können.	102

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Westf.) im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Halle (Westf.) erzielt bei der Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung bereits gute Ergebnisse. Verbesserungspotenziale bestehen vorrangig bei der Medienentwicklungsplanung, der Dokumentation von wichtigen Prozessen und Standards sowie der Erstellung einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzepts.

Um auch zukünftig eine verbindliche und zukunftsorientierte Planung der Schul-IT gewährleisten zu können, hat die Stadt Halle (Westf.) für das Jahr 2024 die Erstellung eines neuen Medienentwicklungsplanes vorgesehen. Der Prozess der Erstellung wird in diesem Zuge optimiert. Die Rollen und Verantwortlichkeiten in der Stadt Halle (Westf.) sind klar strukturiert und geregelt. Der Ressourcenüberblick, der Informationsaustausch zwischen Schulträger und Schulen sowie der Ausstattungsprozess sind vorbildlich und befinden sich im interkommunalen Vergleich bereits auf einem hohen Niveau.

Die IT-Ausstattung der Schulen der Stadt Halle (Westf.) ist modern und befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem hohen Niveau. Die eingesetzten Geräte entsprechen an allen Schulen dem aktuellen Stand der Technik. Alle Schulen sind mit einer ausreichenden Bandbreite von mindestens 1.000 MBit per Glasfaser an das Internet angeschlossen.

Die Stadt Halle (Westf.) hat das in den in den pädagogischen Medienkonzepten beschriebenen Ziel einer 1:1 Ausstattung bei den Grundschulen und der weiterführenden Schule (ein Endgerät pro Schülerin und Schüler) bereits erreicht. Jeder Schülerin und jedem Schüler steht ein eigenes IT-Endgerät zur Verfügung. Den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen kann der Schulträger somit umfassend entsprechen.

Im Bereich der IT-Sicherheit erreicht die Stadt Halle (Westf.) ein Ergebnis, dass mit 72 Prozent schulübergreifend interkommunal oberhalb des dritten Viertelwertes der Vergleichskommunen liegt. Das bedeutet, dass mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen einen niedrigeren Erfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit erreichen. Dennoch bestehen Handlungs- und Optimierungsbedarfe bei verschiedenen Sicherheitsaspekten. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheit weiter zu erhöhen.

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Eine regelmäßige Fortschreibung des schulübergreifenden Medienentwicklungsplans sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards würden 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-Support²⁰, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Stadt Halle (Westf.)** ist Schulträger von vier Grundschulen und einer Gesamtschule mit insgesamt 64 Klassen und 1.509 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2022/23.

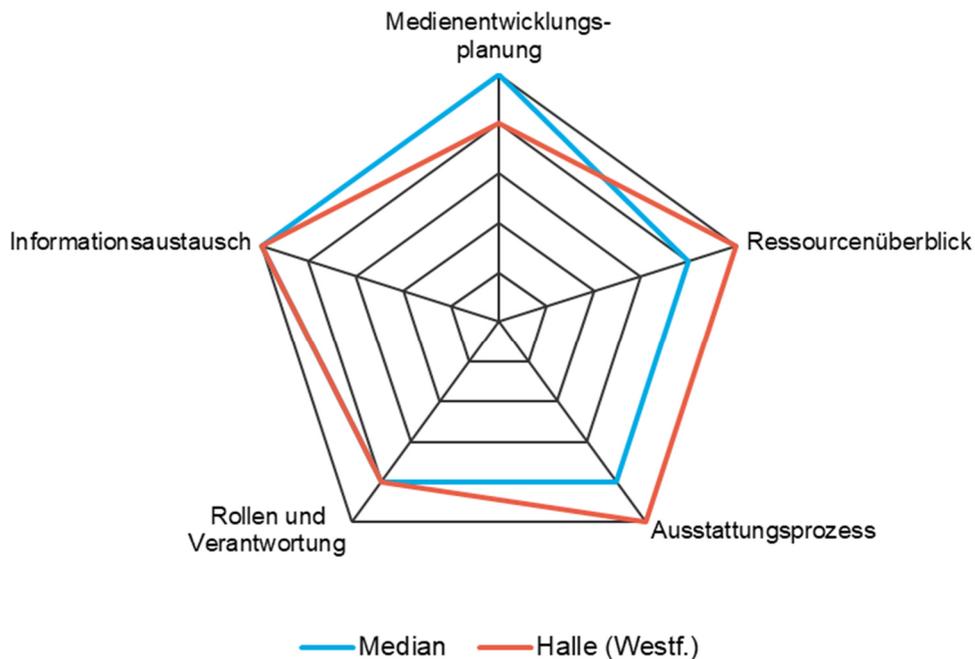
Schulen der Stadt Halle (Westf.) im Schuljahr 2022/2023

Schulen	Klassen in Schulen	Schülerinnen und Schüler in Schulen
Grundschulen	35	805
Grundschule Hörste	7	157
Grundschule Künsebeck	8	162
Grundschule Gartnisch	10	227
Grundschule Lindenschule	10	259
Weiterführende Schulen		
Gesamtschule Halle (Westf.)	29	704
Gesamtergebnis	64	1.509

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Stadt Halle (Westf.)** 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.

²⁰ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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



Die Stadt Halle (Westf.) hat die IT-Ausstattung ihrer Schulen schon früh vorangetrieben. Hierbei hat sie, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt.

Auf Grundlage der pädagogischen Medienkonzepte hat der Schulträger zusammen mit den Schulen technisch-pädagogische-Einsatzkonzepte (TPEK) entwickelt. Die geltenden TPEK's datieren aus dem Jahr 2021. Der daraus entwickelte, noch nicht vollständig schulübergreifende Medienentwicklungsplan war auch Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln vom Land NRW aus dem „Digital Pakt Schule“. Der derzeit vorliegende Medienentwicklungsplan wurde seit dem Jahr 2018 nicht mehr grundlegend evaluiert, jedoch jährlich fortgeschrieben.

Die Stadt Halle (Westf.) hat für das Jahr 2024 die Erstellung eines neuen Medienentwicklungsplans beabsichtigt. Der Prozess der Medienentwicklungsplanung wird dabei gleichzeitig im Jahr 2024 optimiert. Es ist vorgesehen, dass alle Schulen, die Schülervertretungen und auch die Elternvertretungen an diesem Prozess beteiligt werden. Dies ist vor dem Hintergrund wichtig, dass zukünftig eventuell auch Leasingkonzepte für die IT-Endgeräte in Betracht gezogen werden. Es wird von einer Optimierungsdauer von ein bis zwei Jahren ausgegangen.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und diesen für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.

Die Schulen sind hardwareseitig alle gleich ausgestattet (Server, Netzwerktechnik und IT-Endgeräte der gleichen Serie). Hierdurch wird der Aufwand für die Pflege auf Seiten des Schulträgers deutlich reduziert.

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 Halle (Westf.) hat alle mobilen Endgeräte der weiterführenden Schule in einem eigenen gehosteten Mobile Device Management (MDM) erfasst. Die Grundschulen werden derzeit in einem MDM eines der führenden Anbieter verwaltet. Für das Jahr 2024 ist die sukzessive Zusammenlegung der Systeme in das eigene gehostete Verfahren für alle Schulen geplant. Die Zusammenlegung vereinfacht die Verwaltung und bietet der IT eine schnellere und einfachere Übersicht über alle mobilen Endgeräte.

Über das MDM kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie zur Sicherheit auf Geräteebeane abrufen. Alle Kosten können zusätzlich über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Damit ist ein schnellerer Gesamtüberblick möglich. Der Aufwand für die Erstellung des Gesamtüberblicks wird durch die Zusammenführung der beiden MDM Systeme weiter reduziert.

Die Stadt Halle (Westf.) betreibt ihre Schul-IT eigenständig und hat, gemeinsam mit den Schulen, den Beschaffungsprozess für die IT-Ausstattung in den Schulen verbindlich geregelt. Die Bedarfe werden der IT gemeldet und dort zentral beschafft. Die Beschaffung erfolgt ausschließlich durch den Schulträger, und zwar von der städtischen EDV der Abteilung 1.1 Zentrale Dienste im Fachbereich 1.

Eine Ausstattungsstrategie ist zwar vorhanden, es gibt aber keine aktuelle Dokumentation über die Vorgaben. Es fällt hier auf, dass einige wichtige Prozesse und Regelungen nicht hinreichend formalisiert sind. Hierdurch werden höhere Anforderungen an alle handelnden beziehungsweise beteiligten Personen gestellt, da ein Rückgriff auf dokumentierte Abläufe nicht möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte die konsequente Verschriftlichung von Prozessen und Standards der IT-Steuerung weiter vorantreiben.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept existiert in der Stadt Halle (Westf.) aktuell nicht. Im Jahr 2024 wurde mit der Erstellung eines Notfallhandbuchs begonnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, die auch die Schulen umfassen.

Die Rollen und die Verantwortlichkeiten in der Stadt Halle (Westf.) sind klar strukturiert und geregelt. Eine Unterscheidung von Verwaltungs- und pädagogischem Bereich erfolgt nicht. Der Schulträger hat durch Fernwartungsmöglichkeiten und die Zentralisierung der Server Rahmenbedingungen geschaffen, die nur sehr selten eine persönliche Anwesenheit in den Schulen erfordern. Alle eingesetzten Geräte können per Fernwartung angesteuert werden.

Der First-Level Support wird durch Medienbeauftragte der jeweiligen Schule gewährleistet. Der Medienbeauftragte ist erster Ansprechpartner für die Schule und löst kleinere Probleme direkt Vor-Ort. Die EDV-Abteilung der Stadt Halle (Westf.) übernimmt den Second-Level-Support und wird in der Regel durch den Medienbeauftragten der Schule oder die Schulleitung kontaktiert.

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 beziehungsweise Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern.

Die Stadt Halle (Westf.) führt regelmäßig und in kurzen Abständen Gespräche durch. An diesen nehmen die Schulverwaltung, die Schul-IT und die Medienverantwortlichen der Schulen teil. Gespräche der EDV-Abteilung der Stadt mit der Schulverwaltung erfolgen einmal pro Monat, ein Austausch mit den Schulleitungen einmal in der Woche. In diesen Gesprächen werden die einzelnen Bedarfe erfasst und koordiniert. Ein Mitarbeiter der zentralen IT der Stadt hat sein Büro in der Gesamtschule und besucht in regelmäßigen Abständen die weiteren Schulen. Auf diese Weise wird ein enger Kontakt zu den Schulen gehalten.

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 Halle (Westf.) ist modern. Jeder Schülerin und jedem Schüler steht ein eigenes IT-Endgerät zur Verfügung. Die Stadt erreicht im interkommunalen Vergleich gute Werte und kann bereits heute den pädagogischen Anforderungen umfassend gerecht werden.

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

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

Die **Stadt Halle (Westf.)** treibt die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über das Programm „Digitalpakt Schule“, bereits seit einigen Jahren strukturiert voran.

Die Schulen der Stadt Halle (Westf.) sind über ein eigenes Glasfasernetz mit einer Bandbreite von mindestens 1.000 Mbit/s an das Internet angebunden. Damit bietet die Stadt ihren Schulen eine hohe Performance, die in allen Klassenräumen mittels WLAN und LAN nutzbar ist. Das pädagogische Netz ist vom Verwaltungsnetz logisch durch den Einsatz von VLANs (Virtual Local Area Network) getrennt. Auch die Benutzerverwaltungen sind komplett voneinander getrennt. Die Stadt hat damit gute Voraussetzungen für den - aufgrund der steigenden Anzahl von IT-Endgeräten - voraussichtlich weiter steigenden Datenverkehr geschaffen.

Die Betreuung der Schul-IT für die fünf Schulen stellt die Stadt Halle (Westf.) weitestgehend autark bereit. Hierfür hat die Stadt 1,3 Vollzeit-Stellen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzt. Zur Orientierung hat die gpaNRW die Betreuungsquote anhand der Kennzahl Endgeräte je IT-Vollzeit-Stelle ermittelt. Demnach betreut eine Schul-IT-Vollzeit-Stelle in Halle (Westf.) rechnerisch 1.530 IT-Endgeräte. Der Median der Vergleichskommunen, die die Schul-IT autark betreuen und eine weiterführende Schule besitzen, liegt bei 772 IT-Endgeräten. Diese erste Einordnung lässt den Schluss zu, dass der Personaleinsatz für die Schul-IT in der Stadt Halle (Westf.) eher niedrig kalkuliert ist.

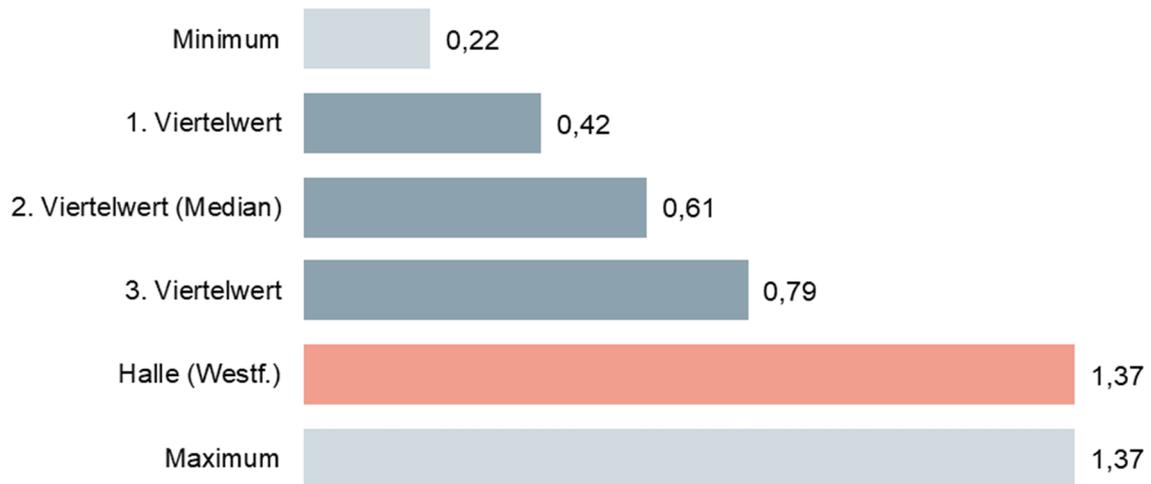
Die IT-Ausstattung der Stadt Halle (Westf.) entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von zwei bis drei Jahren entsprechen die eingesetzten IT-Endgeräte dem allgemeinen Stand der Technik und liegen deutlich innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Erste Ersatzbeschaffungen stehen im Jahr 2025 an.

Die in den Schulen eingesetzte Hardwareausstattung ist homogen. Eine Fernwartungssoftware steht für die IT-Strukturen aller Schulen der Stadt Halle (Westf.) zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Stadt über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher. Aktuell werden für die Grundschulen und die weiterführende Schule noch getrennte MDM-Systeme verwendet. Für das Jahr 2024 ist die Zusammenlegung der beiden im Einsatz befindlichen MDM-Systeme geplant.

Nachfolgend betrachten wir zunächst die Anzahl der IT-Endgeräte in der Pädagogik und das hieraus resultierende Verhältnis von Endgeräten zu Schülerinnen und Schülern. IT-Endgeräte sind bspw. Personal Computer, Tablets, Laptops, ThinClients und weitere Geräte, die im Unterricht von den Lehrkräften und den Schülerinnen und Schülern eingesetzt werden.

In den Schulen der Stadt Halle (Westf.) stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Ausstattungsquoten in den vier Grundschulen der Stadt Halle (Westf.) verteilen sich dabei wie folgt:

IT-Endgeräte Pädagogik der Stadt Halle (Westf.) in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Schulen	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Grundschule Hörste	157	211	1,34
Grundschule Künsebeck	162	240	1,48
Grundschule Gartnisch	227	304	1,34
Grundschule Lindenschule	259	346	1,34
Grundschulen	805	1.101	1,37

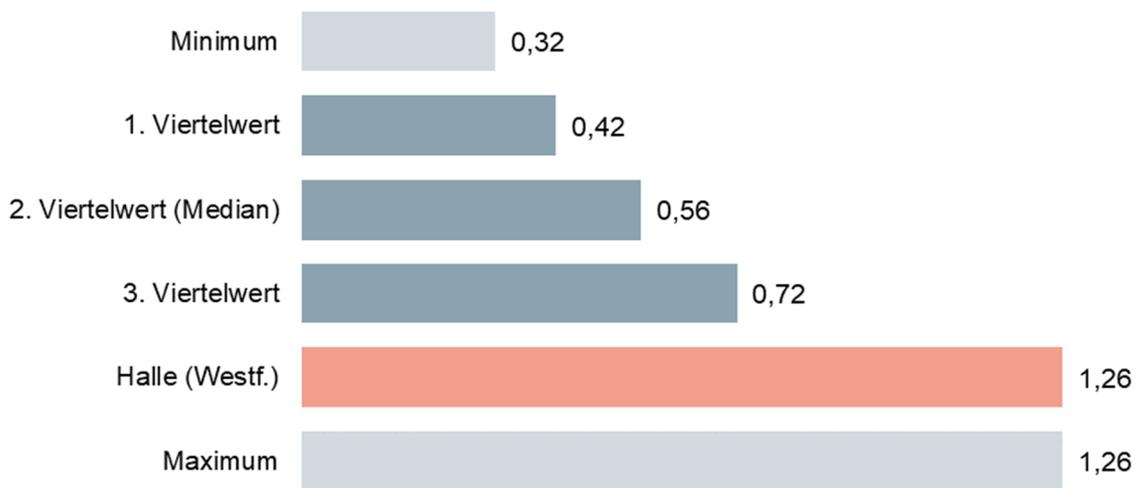
Die Ausstattung mit Endgeräten in den Grundschulen der Stadt Halle (Westf.) bildet im interkommunalen Vergleich einen neuen Maximalwert bei den bisher geprüften Kommunen. Insgesamt stehen an den Grundschulen 1.101 Endgeräte für die Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Bei einer Schülerzahl an den Grundschulen von 805 ergibt sich damit ein rechnerischer Wert von 1,37 Geräten pro Schülerin und Schüler. Der rechnerische Wert von mehr als einem Gerät pro Schüler und Schülerin ergibt sich dadurch, dass bei der Anzahl der IT-Endgeräte

auch Lehrergeräte, Klassenlaptops und zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits erworbene Reservegeräte eingerechnet werden.

Die Stadt Halle (Westf.) hat mit der aktuellen Ausstattung an den Grundschulen den in den pädagogischen Medienkonzepten beschriebenen Wunsch nach einer 1:1-Ausstattung bei den Grundschulen (ein Endgerät pro Schülerin und Schüler) bereits erreicht. Jede Schülerin und jeder Schüler sind mit einem digitalen Endgerät ausgestattet.

Für die Gesamtschule der Stadt Halle (Westf.) als einzige kommunale weiterführende Schule 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 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



An der weiterführenden Schule der Stadt Halle (Westf.) zeigt sich ein gleich hohes Ausstattungs-niveau mit IT-Endgeräte wie bei den Grundschulen. Die Ausstattung mit Endgeräten bildet auch hier im interkommunalen Vergleich einen neuen Maximalwert. Keine der bisher geprüften Vergleichskommune setzt mehr IT-Endgeräte pro Schüler ein. Insgesamt stehen an der Gesamtschule 888 Endgeräte für die Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Bei einer Schülerzahl an den Grundschulen von 704 ergibt sich damit ein rechnerischer Wert von 1,26 Geräten pro Schülerin und Schüler. Der rechnerische Wert von mehr als einem Gerät pro Schüler und Schülerin ergibt sich auch bei der weiterführenden Schule dadurch, dass bei den IT-Endgeräte

Lehrergeräte, Laptopklassen und zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits erworbene Reservegeräte eingerechnet wurden.

Die Stadt Halle (Westf.) hat somit den in den pädagogischen Medienkonzepten beschriebenen Wunsch nach einer 1:1 Ausstattung bei der weiterführenden Schule (ein Endgerät pro Schülerin und Schüler) bereits erreicht. Jede Schülerin und Schüler ist mit einem digitalen Endgerät ausgestattet.

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 Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Stadt Halle (Westf.) wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2022/2023

Geräteart	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. Tafeln	1,43	0,00	0,06	0,44	1,11	1,70	41
Beamer	0,14	0,00	0,06	0,16	0,53	1,61	41
Großformatige Bildschirme	0,03	0,00	0,00	0,00	0,08	1,53	41
Dokumentenkameras und Visualizer	1,40	0,00	0,00	0,07	0,88	1,56	41
Sonstige (Set-Top Boxen)	1,43	0,00	0,00	0,00	0,06	1,71	41

In den Grundschulen der Stadt Halle (Westf.) sind die meisten Klassen- und Unterrichtsräume aktuell mit interaktiven Whiteboards beziehungsweise Tafeln ausgestattet. Ergänzt werden diese durch geeignete Set-Top-Boxen zum Spiegeln der Bildschirme der mobilen Endgeräte.

In einem umfangreichen Auswahlverfahren unter Beteiligung der IT, Lehrern, Politik und Schülern wurden die interaktiven Whiteboards eines lokalen Partners im Jahr 2017 ausgewählt. Die Resonanz der Nutzer als auch die Erfahrungen der IT mit den eingesetzten interaktiven Whiteboards sind seitdem durchweg positiv. Daher soll auch zukünftig auf die interaktiven Whiteboards gesetzt werden. Auf Grund der angenommenen Nutzungsdauer von zehn Jahren stehen erste Ersatzbeschaffungen der Präsentationsgeräte erst im Jahr 2027 an.

Die Quote aller Präsentationsgeräte liegt insgesamt bei über 100 Prozent. Damit sind grundsätzlich in allen Unterrichts- und Fachräumen entsprechende Präsentationsgeräte vorhanden. Folglich ist an den Grundschulen eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich.

Präsentationsgeräte in den weiterführenden Schulen je Klasse im Schuljahr 2022/2023

Grundzahl	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. Tafeln	1,69	0,00	0,07	0,53	1,22	2,27	37
Beamer	0,03	0,00	0,24	0,66	1,19	2,54	37
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,38	1,71	37
Dokumentenkameras und Visualizer	1,69	0,00	0,00	0,12	0,88	3,91	37
Sonstige (Set-Top Boxen)	1,69	0,00	0,00	0,00	0,04	1,97	37

Auch bei der Gesamtschule der Stadt Halle (Westf.) als einzige städtische weiterführende Schule werden interaktive Whiteboards in Verbindung mit geeigneten Set-Top Boxen eingesetzt. Die positiven Erfahrungen in der weiterführenden Schule decken sich mit den Erfahrungen aus den Grundschulen.

Folglich ist auch in der weiterführenden Schule der Stadt Halle (Westf.) eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung mit modernen Präsentationsgeräten möglich.

Die Stadt Halle (Westf.) hat alle ihre Schulen mit modernen Geräten für eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung mit digitalen Medien ausgerüstet. Die Ausstattung entspricht vollumfänglich den pädagogischen Anforderungen.

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 BSI²¹-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.

²¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

➔ **Feststellung**

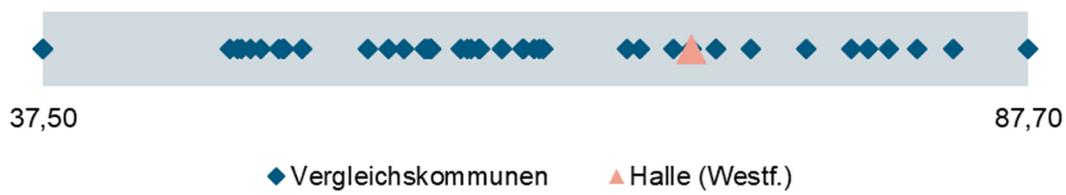
Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Halle (Westf.) weisen im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Niveau auf. Je nach Schule zeigt sich aber bei den geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger ein großer Handlungsbedarf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Stadt Halle (Westf.) als verantwortlichem Schulträger erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

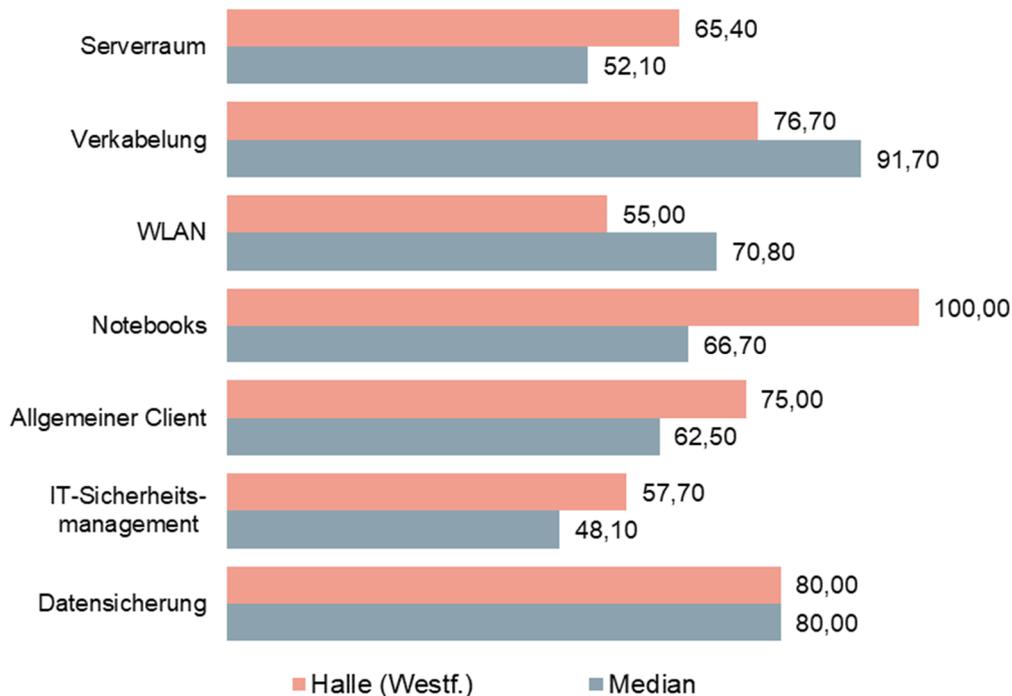
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Der Erfüllungsgrad der Stadt Halle (Westf.) entspricht mit einem Wert von 70,50 Prozent dem dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass drei Viertel der Vergleichskommunen einen niedrigeren Erfüllungsgrad erreicht haben.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Halle (Westf.) wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die in der Grafik dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten Werte unterscheiden sich je nach Schulstandort ein wenig. Auch wenn einige geprüfte Sicherheitsaspekte bereits gut bewertet wurden, finden sich bei der Mehrzahl der geprüften Bereiche weitere Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren. Daher sollten die bisher noch nicht erfüllten Prüfkriterien zeitnah bearbeitet werden.

Der größte Nachholbedarf besteht im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der Dokumentation der noch nicht immer gelebten Vorgaben und Richtlinien. Die Stadt Halle (Westf.) hat die Hinweise zur Verbesserung der IT Sicherheit in den einzelnen Prüfbereichen offen aufgenommen und bereits erste Umsetzungen initiiert.

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

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule stellen wir der Stadt Halle (Westf.) deshalb in einem separaten Bericht zur Verfügung.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete technische und organisatorische 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 Halle (Westf.) hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Eine regelmäßige Fortschreibung des schulübergreifenden Medienentwicklungsplans sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards würden die Steuerung noch optimieren.	108	E1.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und diesen für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.	110
			E1.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte die konsequente Verschriftlichung von Prozessen und Standards der IT-Steuerung weiter vorantreiben.	111
			E1.3	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, die auch die Schulen umfassen.	111
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen der Stadt Halle (Westf.) weisen im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Niveau auf. Je nach Schule zeigt sich aber bei den geprüften Sicherheitsaspekten mehr oder weniger ein großer Handlungsbedarf.	118	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	119

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Halle (Westf.)** 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 Halle (Westf.) schwankt die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2022. Interkommunal verglichen ist das Fallaufkommen hoch. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel und in der Covid19-Pandemie.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Halle (Westf.) konsequent ein. Die Stadt stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Halle (Westf.) rechtmäßig. Die vergleichsweise hohen Fallzahlen lassen auf die Notwendigkeit von zusätzlichen Checklisten und Arbeitshilfen schließen. So kann die Stadt auch zukünftig die Rechtssicherheit bei höherem Arbeitsaufkommen sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Halle (Westf.) ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Seit 2023 erhebt sie eine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um damit möglichst den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Im interkommunalen Vergleich 2022 weist die Stadt Halle (Westf.) bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ein hohes Niveau auf. Der Fehlbetrag ist in dem Jahr interkommunal noch durchschnittlich und insoweit unauffällig. Die Stadt sollte durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die überdurchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen. Eine weitere Möglichkeit hierzu besteht auch im Schließen von Rahmenverträgen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise

und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls 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 Halle (Westf.)** 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 Halle (Westf.) befinden sich vier Seniorenpflegeeinrichtungen und ein Krankenhaus. Diese Einrichtungen beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Halle (Westf.) maßgeblich, da nach Auskunft der Stadt viele Fälle aus den Seniorenheimen und dem Krankenhaus gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Halle (Westf.) 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	7	10	10	14
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	1	4	1

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	5	9	6	13

In der Stadt Halle (Westf.) ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf zwar schwankend, jedoch tendenziell steigend. Gründe sieht die Stadt sowohl im demografischen Wandel als auch in der Covid 19 - Pandemie. Bei einem Teil der Fälle war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Stadt Halle (Westf.) über.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Halle (Westf.) mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,31	4,17	2,80	6,03

Korrespondierend mit den absoluten Fallzahlen stellt sich auch die Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6,03	0,00	0,98	1,73	3,43	8,29	28

Die Stadt Halle (Westf.) zählt im interkommunalen Vergleich 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Das vergleichsweise hohe Fallaufkommen der Stadt Halle (Westf.) unterstreicht, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Halle (Westf.) hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche 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.

Die **Stadt Halle (Westf.)** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach Verstorbene spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen sind. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung beziehungsweise Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Stadt.

Während der allgemeinen Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung wenden sich die ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen und das Krankenhaus an das Ordnungsamt der Stadt Halle (Westf.) und melden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Für die dienstfreien Zeiten hat die Stadt aus Kostengründen keinen Notdienst installiert. Durch Absprachen mit den vorgenannten

Einrichtungen zur Überführung in eine Leichenhalle wird die 36-Stunden eingehalten. Über andere ordnungsbehördliche Bestattungsfälle wird die Stadt im Regelfall durch die Polizei informiert. Bei ungeklärter Todesursache führt diese zunächst ein Todesermittlungsverfahren durch. Die Polizei beauftragt in diesen Fällen in eigener Zuständigkeit ein örtliches Bestattungsunternehmen. Nach Abschluss der Ermittlungen übergibt sie den Fall zur weiteren Veranlassung an das Ordnungsamt der Stadt Halle (Westf.).

Im Anschluss führt die Stadt nach Einhaltung der 24-stündigen Mindestfrist die Einäscherung beziehungsweise Erdbestattung durch. Hierbei beachtet die Stadt, inwieweit Wünsche der verstorbenen Person hinsichtlich der Beisetzungsform bekannt sind. Eine Erdbestattung erfolgt dann innerhalb weniger Tage und bei der Beisetzung einer Urne wird die oben genannte sechs-Wochen-Frist eingehalten

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Halle (Westf.) führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelang es ihr in der Vergangenheit auch, zumindest einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen.

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Halle (Westf.) noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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 beziehungsweise
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Die **Stadt Halle (Westf.)** versucht unverzüglich mit bis zum Tode bestellten Betreuern, aus Einwohnermeldedaten sowie den Daten des Standesamtes zu ermitteln, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige existierten. Sofern die verstorbene Person in einer Pflegeeinrichtung lebte, wird versucht, den Lebensweg der verstorbenen Person nachzuvollziehen.

Im Zuge der Nachlass-Sicherung begeht die Stadt Halle (Westf.) gegebenenfalls die Wohnung der verstorbenen Person. Hierdurch nutzt sie nun eine weitere Möglichkeit zur Informationsbe-

schaffung und der Sicherung des Nachlasses, der zur Deckung der Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung eingesetzt werden kann. Auch können sich im privaten Umfeld Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden.

Die Stadt Halle (Westf.) dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Checklisten verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (vgl. Hinweise im Kapitel 4.5 – Verfahrensstandards).

Folgende grundlegende Ermittlungsschritte sollten in einer Checkliste verankert werden. Diese Punkte kann die Stadt beliebig erweitern:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des oder der Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der oder die Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der oder die Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten Betreuungsperson (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern die verstorbene Person eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen: Dabei sollte die Kommune versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen,
- Recherche im Internet (unter anderem soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch Handlungsschritte für eine mögliche Bestattung sowie für die Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen beinhalten.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe einer strukturierten Checkliste kann die Stadt Halle (Westf.) die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Halle (Westf.) finden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als Urnenbeisetzungen statt, da die Stadt sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

Die **Stadt Halle (Westf.)** führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Urnenbeisetzungen durch. Diese Bestattungsart hat sie als wirtschaftlichste Form ermittelt. Zuvor wurden Preise abgefragt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Halle (Westf.) die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Stadt Halle (Westf.) führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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 Ersatzvornahme führt die **Stadt Halle (Westf.)** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragte die Stadt Halle (Westf.) das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne für bis zu sechs Wochen. Die vorgenannte sechs-Wochen-Frist bis zur Beisetzung nutzt die Stadt, um gegebenenfalls Bestattungspflichtige zu ermitteln.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diesen in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Be-

stattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Halle (Westf.) weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Halle (Westf.) den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Stadt nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Halle (Westf.) setzt ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent durch. Durch die Verwaltungsgebühr kann die Stadt ihren Aufwand zum Teil refinanzieren.

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.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Halle (Westf.)** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Klageverfahren verzeichnete die Stadt hierzu bisher nicht.

Seit 2023 macht die Stadt Halle (Westf.) ihren Rechtsanspruch geltend, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Sie erhebt seitdem eine aufwandsentsprechende Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes. Diese steht im Einklang mit § 77 VwVG NRW (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW).

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.

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

Die **Stadt Halle (Westf.)** hat Standards bisher nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Bislang hat die Stadt für die Bearbeitung von ordnungsbehördliche Bestattungen noch keine Checklisten erstellt. Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Den informationsbezogenen Austausch stellt Halle (Westf.) sowohl innerhalb des Ordnungsamtes als auch mit angrenzenden Kommunen sicher.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, gegebenenfalls auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen beziehungsweise Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Halle (Westf.) aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

Diese Arbeitshilfe sollte die Stadt mit Blick auf ein nachhaltiges Wissensmanagement fortschreiben und so insbesondere Erfahrungswissen von ausscheidenden Kolleginnen und Kollegen erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Halle (Westf.) deutlich gestiegen und in allen Jahren interkommunal überdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt nicht durchgängig über die realisierten Kostenerstattungen und weitere Erträge die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem steigenden und vielfach überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Fall wider.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

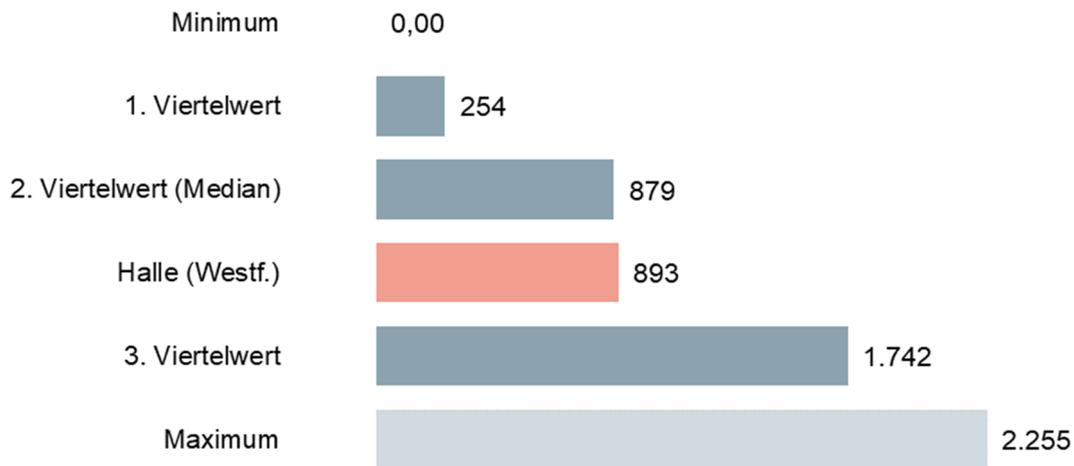
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Halle (Westf.) in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	578	605	568	893

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführten ordnungsbehördliche Bestattung weist im Betrachtungszeitraum eine deutliche Zunahme in 2022 auf.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Die Stadt Halle (Westf.) weist ab 2019 bis auf das Jahr 2021 einen höheren Fehlbetrag je Fall auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. In 2022 gab es insgesamt 13 Fälle, bei denen die Stadt eine Bestattung durchführen musste. Bei diesen Fällen als auch in den Vorjahren konnten interkommunal überdurchschnittliche Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten geltend gemacht werden. Sowohl die Kostenerstattungen, die weiteren Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Halle (Westf.) bieten, den Fehlbetrag auf einem möglichst geringen Niveau zu stabilisieren.

4.6.2 Aufwendungen

➔ Feststellung

Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Halle (Westf.) deutlich angestiegen und vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag je Fall aus.

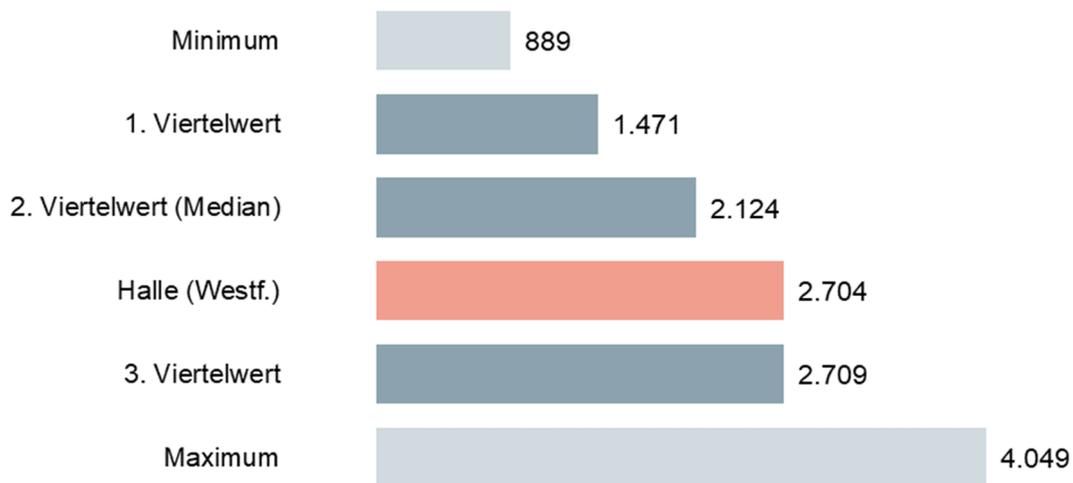
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Halle (Westf.) in Euro 2019 bis 2022

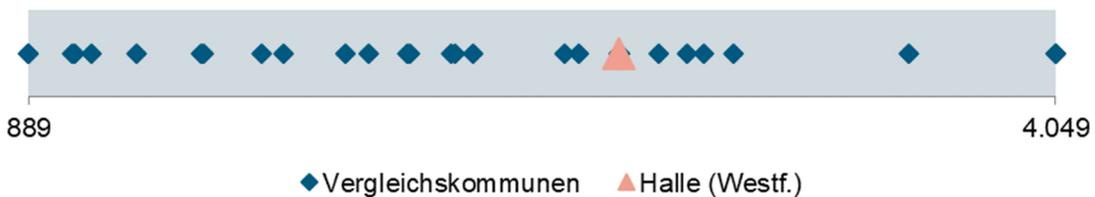
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	9.362	16.866	13.724	35.125
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.872	1.874	2.287	2.704

Die Anzahl der durch die Stadt Halle (Westf.) durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt steigen die Fallzahlen von 2019 bis 2022 tendenziell. Die absoluten Aufwendungen der Stadt entwickeln sich im betrachteten Zeitraum entsprechend. In den beiden letzten Jahren ist dabei die deutliche Zunahme der fallbezogenen Aufwendungen augenscheinlich.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Halle (Westf.) hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den Vorjahren hat Halle (Westf.) ebenfalls interkommunal überdurchschnittliche fallbezogenen Aufwendungen. Als Grund für den hohen Kennzahlenwert in 2022 nennt die Stadt, dass sie im Vergleichsjahr eine ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durchgeführt. Diese Bestattungsform ist teu-

rer als eine Feuerbestattung. Hierdurch erklären sich die in der Zeitreihe höheren Aufwendungen. Die hilfsweise Einordnung der Aufwendungen je Fall aus den Jahren 2019 bis 2021 zeigt ohne Erdbestattungen eine eher günstige Positionierung im Vergleich.

Die Stadt Halle (Westf.) arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Sie schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundung bei anderen Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an der Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

Die gpaNRW hat im Zusammenhang mit der Prüfung festgestellt, dass die Kommunen mit eher niedrigen Aufwendungen die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen ausgeschrieben haben oder zumindest regelmäßig Markterkundungen durchführen. Diese Kommunen erzielen hierdurch noch größere Transparenz über die Aufwendung und können beurteilen, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden. Gleichzeitig kann es mit Hilfe von Rahmenverträgen gelingen, die günstigen Aufwendungen auch zukünftig zu stabilisieren und ebenso das Vergaberecht einzuhalten (vgl. Hinweise im Kapitel 4.6.3 – Kostenerstattungen durch Dritte). Um die Beauftragung der Bestattungen mittels Rahmenvertrag rechtssicher zu gestalten, müssen die Vorschriften des § 15 Unterschwellenverordnung (UVgO) eingehalten werden. Die Vergabe erfolgt dann entweder in einem öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungsverfahren. Die Laufzeit des zu schließenden Rahmenvertrages darf hierbei sechs Jahre nicht überschreiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte durch Markterkundungen und Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen prüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann. Alternativ bietet sich das Schließen von Rahmenverträgen an.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

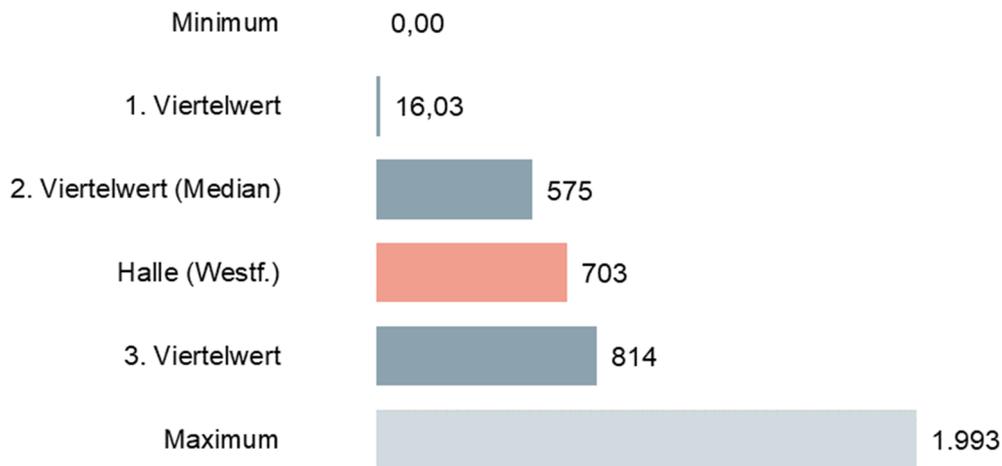
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Halle (Westf.) 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.708	5.913	4.142	9.140
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	742	657	690	703

In den Jahren 2019 bis 2022 konnte die **Stadt Halle (Westf.)** für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Beisetzungen zu großen Teilen Kostenerstattungen durch zur Bestattung verpflichtete Angehörige realisieren.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Halle (Westf.) ordnet sich im Jahr 2022 bei der Hälfte der Kommunen ein, die eher höhere Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen. Das gilt ebenfalls für die Vorjahre seit 2019. Dieses beeinflusst den oben genannten Fehlbetrag positiv.

Hinzu kommen noch weitere Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sich zusätzlich positiv auf den Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördliche Bestattung auswirken. Hierunter fallen insbesondere alle möglichen Erträge aus dem Nachlass von Verstorbenen. Bei der Kennzahlenermittlung der Kostenerstattungen je Fall bleiben diese nach der Systematik der gpaNRW aber unberücksichtigt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Halle (Westf.) 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.764	5.512	6.171	14.404
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	553	612	1.029	1.108

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Halle (Westf.), die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen. Sie sollte, sofern sie Rahmenverträge abschließt, auch das Vergaberecht einhalten. Denn die

Entwicklung der Aufwendungen zeigt, dass sich Halle (Westf.) der zulässigen Grenze von 25.000 Euro für die Vergabe einer Leistung per Direktauftrag (Bestattungen ohne Beisetzung) annähert. Zudem ist bei wiederkehrenden Aufträgen nicht der Wert einer einzelnen Beauftragung für die Einhaltung der Wertgrenze und somit für die korrekte Wahl der Vergabeart entscheidend. In diesem Zusammenhang ist der Verweis der Kommunalen Vergabegrundsätze auf § 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV über die Schätzung des Auftragswertes relevant. Danach ist der maßgebliche Auftragswert bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen auf der Grundlage des tatsächlichen Wertes der Beauftragungen des vorangegangenen Haushaltsjahres oder auf der Grundlage der zu erwartenden Menge der nächsten zwölf Monate zu schätzen. Ergibt sich aus dieser Betrachtung ein Auftragswert oberhalb der Wertgrenze, ist eine Beauftragung mittels Direktauftrag nicht statthaft.

Um die Beauftragung der Bestattungen mittels Rahmenvertrag rechtssicher zu gestalten, müssen die Vorschriften des § 15 Unterschwellenverordnung (UVgO) eingehalten werden. Die Vergabe erfolgt dann entweder in einem öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungsverfahren. Die Laufzeit des zu schließenden Rahmenvertrages darf hierbei sechs Jahre nicht überschreiten.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Bisher hat die Stadt Halle (Westf.) noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	125	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Halle (Westf.) die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	126
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	129	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	130
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Halle (Westf.) deutlich angestiegen und vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag je Fall aus.	131	E3	Die Stadt Halle (Westf.) sollte durch Markterkundungen und Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen prüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann. Alternativ bietet sich das Schließen von Rahmenverträgen an.	133

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Halle (Westf.)** im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Friedhofswesen

Die Stadt Halle (Westf.) steht vor einer großen Veränderung des Angebotes der kommunalen Friedhöfe. Voraussichtlich zum 01. Januar 2026 sollen die sogenannten Friedhöfe II und III von der evangelischen Kirche übernommen werden. Bislang wurden auf den kommunalen Friedhöfen in Hörste und Kölkebeck im interkommunalen Vergleich eher wenige Bestattungen durchgeführt. Die Zahl der kommunalen Bestattungen wird aber nun zukünftig gerade durch den großen und häufig nachgefragten Friedhof III an der Bielefelder Straße steigen. Die Stadt steht hier vor der Aufgabe nicht nur für die bisherigen, sondern auch fortan für alle zu betreibenden Friedhöfe eine verlässliche Planung aufzustellen. Hierzu zählt, eine valide Datenlage zu schaffen und die Ressourcen entsprechend anzupassen. Dazu kommt, dass der Wandel der Bestattungskultur bei den bislang zwei kommunalen Friedhöfen der Stadt Halle (Westf.) trotz zuletzt steigender Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten führt. Damit wachsen die Herausforderung für die Stadt, unter anderem diese kostenrechnende Einrichtung beziehungsweise den Gebührenhaushalt auszugleichen. Hierzu gehören die frühzeitige Gebührenneukalkulation und Anpassung der Satzungen. Hilfreich ist es für die kommunalen Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen aufzubauen. Über die hierzu erforderliche Datengrundlage verfügt die Stadt Halle (Westf.) für die Friedhöfe in Hörste und Kölkebeck grundsätzlich. Es gilt, diese Datengrundlagen ebenso für die Friedhöfe II und III aufzubauen. Hiermit kann die Stadt ihre Strategie untermauern, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken. Denn es ist der Stadt bewusst, dass gerade die Entscheidungen im Friedhofswesen erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Eine Besonderheit im Vergleich zu vielen anderen Kommunen ist, dass es in Halle (Westf.) derzeit annähernd gleich viele Urnen- wie Sargbestattungen gibt. Dennoch steigen zuletzt die Zahlen der Urnenbestattungen. Es wird deutlich, dass der landesweite Trend in Halle (Westf.) zwar später, aber dennoch angekommen ist. Dies führt zwangsläufig dazu, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Halle (Westf.) bewusst auch mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel mit Rasenurnenreihengrabstätten ab. Bestattung in weiteren modernen Formen wird die Stadt nach der Übernahme des Friedhofes III durchführen können. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW

unter anderem bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt Halle (Westf.) die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Halle (Westf.) im Betrachtungszeitraum steigend und im letzten Vergleichsjahr 2022 auf einem guten Niveau. Gleichwohl befindet sich hier die Stadt im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte Halle (Westf.) bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung des neuen umfangreichen Friedhofangebotes weiterhin auch die dauerhafte Kostendeckung verfolgen. Hierzu zählt unter anderem die Notwendigkeit der Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren für 2026 mit der Übernahme der Friedhöfe II und III und entsprechend die zeitnahe Nachkalkulation. Dieses gilt auch vor dem Hintergrund, frühzeitig notwendige Anpassungsbedarfe zu erkennen.

Bei der notwendigen Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren für 2026 sollte die Grabfläche weiterhin grundsätzlich einen relativ geringen Einfluss auf die Gebührenhöhe haben. So sollten sich die Grabnutzungsgebühren aus einem hohen flächenunabhängigen und einem allenfalls geringen flächenbezogenen Anteil zusammensetzen. Hierbei sind weitere Parameter generell sachgerecht. Dadurch wird generell der Effekt des flächenabhängigen Faktors reduziert.

Aktuell betreibt die Stadt Halle (Westf.) keine eigene Trauerhalle. Dies wird sich mit der Übernahme der Friedhofes III mit der dortigen Friedhofskapelle ändern. Die Stadt sollte eine Bestandsaufnahme zum baulichen Zustand des Objektes vornehmen, die Benutzungsgebühren kalkulieren und hierbei eine gute Kostendeckung anstreben. Bei einer nicht ausreichenden Kostendeckung sind Planungen und Entscheidungen zum Fortbestand der Trauerhalle und eines wirtschaftlichen Betriebes notwendig.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Halle (Westf.) noch keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Es ist erforderlich, dass sie grundsätzlich einheitliche Standards für sämtliche zukünftige kommunale Friedhöfe festlegt. Diese Standards können dazu beitragen, die bislang sehr hohen Unterhaltungskosten zu reduzieren. Insgesamt sollte die Stadt prüfen, ob sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringen kann. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen und somit die Kostendeckung positiv beeinflussen

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2	1	2	4	6	22	31
Kommunale Friedhofsfläche in qm	11.667	4.900	52.608	67.019	85.548	120.201	31
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	9,44	6,94	50,57	69,48	78,44	107	31
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,31	1,20	1,99	2,57	2,98	4,08	31
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der	77,56	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46

Grund- / Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gemeindefläche in Prozent							
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	2.506	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	0,54	0,24	2,58	3,31	4,06	6,07	31

In der **Stadt Halle (Westf.)**, die sich neben der Kernstadt²² in fünf Ortsteile gliedert, gibt es aktuell zwei kommunale Friedhöfe:

- Friedhof Hörste und
- Friedhof Kölkebeck.

Diese städtischen Angebote haben im interkommunalen Vergleich sowie in Relation zum kirchlichen Angebot in der Kommune eine eher untergeordnete Rolle. Dies wird neben den Flächen dieser beiden Friedhöfe besonders auch bei der Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune“ deutlich.

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 70 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Mit der geplanten Übernahme der Friedhöfe II und III wird sich dieser Anteil bei der Stadt Halle (Westf.) stark verändern. Während des Prüfungszeitraums stand die Stadt auf Initiative der evangelischen Kirche in entsprechenden Vertragsverhandlungen. Die evangelische Kirche hatte sich zu einer Übergabe dieser konfessionellen Friedhöfe in die Trägerschaft der Stadt entschieden. Der voraussichtlich frühestmögliche Zeitpunkt zur Übernahme dieser Friedhöfe ist der 01. Januar 2026. Gerade der Friedhof III an der Bielefelder Straße mit der Friedhofskapelle (Trauerhalle) wird das kommunale Angebot stark erweitern. Auf diesem Friedhof finden in Halle (Westf.) die meisten Beisetzungen statt. Hingegen werden die zu erwartenden Beisetzungen auf dem Friedhof II an der Alleestraße eher nachrangig sein, da auf diesem Friedhof nur noch beschränkt Beisetzungen stattfinden. Dort werden lediglich noch Ehepartner der bereits dort beigesetzten Person bestattet. Mit der Übernahme dieser Friedhöfe wird sich der in vielen Kommunen gespürte Konkurrenzdruck zu nichtkommunalen Angeboten relativieren. Mit der Übernahme sind jedoch zugleich beachtliche Herausforderungen für die Stadt Halle (Westf.) verbunden.

Im interkommunalen Vergleich zählt Halle (Westf.) bisher zu den Kommunen, die wenige Friedhofsflächen vorhalten. Dies wird sich durch die geplanten Änderungen stark verändern. Zu den bisher rund 11.700 qm Friedhofsfläche werden weitere circa 114.000 qm Fläche hinzukommen. Die Stadt Halle (Westf.) wäre mit einem Wert von dann etwa 126.000 qm im interkommunalen Vergleich die Kommune mit den meisten Friedhofsflächen. Halle (Westf.) weist eher einen geringen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche sowie Erholungs- und Grünfläche je Einwohner auf. Relativierend ist die eher ländliche Lage der Stadt. Daher ist die

²² inklusive Oldendorf, Ascheloh, Eggeberg und Gartnisch

Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen in Halle (Westf.) niedriger als in Städten und Gemeinden, die eher urbane Strukturen vorweisen. Gleichwohl gibt es in Halle (Westf.) sowohl durch den außer Dienst gestellten Friedhof I mit Skulpturenpark als auch mit dem Geschichtspfad zu den Waldbegräbnissen am Lotteberg ein außergewöhnliches Angebot im Bereich der Park- und Gartenanlagen. Zudem wurde bei der Besichtigung des Friedhofes III die Weitläufigkeit der Friedhofsfläche offensichtlich.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen sind landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte und Gemeinden zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Stadt Halle (Westf.) ab und wird im Kapitel 5.6.1 näher analysiert. Ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung unter anderem zum Umgang mit freien Flächen hat die Stadt bislang nicht aufgestellt. Vergleichskommunen haben zu Teilen hier bereits Friedhofsentwicklungskonzepte erstellt, in denen sie mit konkreten Umsetzungsvorschlägen ihr Handeln ausrichten. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen sind häufig folgende Aspekte Gegenstand dieser Planungen:

- der Aufbau von nachfrageorientierten Bestattungsangeboten,
- die Überprüfung von Strukturen im Hinblick auf die Grünflächenpflege und
- das Konzept zur Instandhaltung und -setzung von Friedhofswegen.

Vorgenannte Aspekte sollten bei den Planungen zur Entwicklung des zukünftigen kommunalen Friedhofangebotes berücksichtigt werden.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

→ Feststellung

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist in der Abteilung 3.3 – Umwelt und Klimaschutz angesiedelt. Bisher ist der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe, der Unterhaltung durch den Bauhof und dem Finanzmanagement gewährleistet.

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

Die Aufgaben der **Stadt Halle (Westf.)**, die im Zusammenhang mit der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt die Abteilung 3.3 – Umwelt und Klimaschutz im Fachbereich 3 Planen, Bauen, Umwelt wahr. Die Aufgaben des Betriebs, der Verwaltung und der Pflege der bislang zwei kommunalen Friedhöfe inklusive Trauerhallen werden in dieser Abteilung erledigt. Die Unterhaltung übernimmt der Bauhof, der ebenfalls der Abteilung 3.3 zugeordnet ist. Für die

finanzwirtschaftlichen Aufgaben im Friedhofswesen ist die Abteilung 1.2 – Finanzen zuständig. Die Zuständigkeiten sind nach Auskunft der Stadt klar geregelt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den Organisationseinheiten findet statt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in der oben genannten Abteilung. Gleichzeitig leiten die Friedhofsgärtner Anfragen weiter.

Durch die geplante Übernahme der Friedhöfe II und III werden sich die Friedhofsflächen mehr als verzehnfachen. Dies wird unter anderem bei den Fallzahlen widerspiegeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte die gegenwärtigen Organisationsstrukturen prüfen. Sie muss gewährleisten, dass diese geeignet sind, die Aufgaben durch die hinzukommenden Friedhöfe sicherzustellen. In diesem Kontext sind ebenfalls insbesondere die zukünftig notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen zu ermitteln.

5.4.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.

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

Die **Stadt Halle (Westf.)** hat bislang für die Friedhöfe keine Ziele und Kennzahlen hinterlegt.

In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben beziehungsweise Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

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

Nachdem die Stadt konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro,

- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro,
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling. So kann sie das Aufgabengebiet der kommunalen Friedhöfe auch zukünftig strukturiert steuern.

Nachdem die Stadt Halle (Westf.) durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten nutzen und in eine Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen. Hierzu besteht vor dem Hintergrund der Übernahme der Friedhöfe II und III eine dringende Notwendigkeit.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.

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

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Halle (Westf.)** werden durch den Einsatz einer Friedhofssoftware unterstützt. So ist z.B. die Laufzeit von Nutzungsrechten hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist jedoch bislang nicht eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.

In Hinblick auf die digital vorhandenen Informationen zu den Grün- und Wegeflächen besteht in Halle (Westf.) noch Verbesserungsbedarf. Daten zu den Grün- und Wegeflächen, Bäumen und Hecken sind der Stadt bekannt, aber aktuell nicht in der Friedhofssoftware hinterlegt. Generell sollte Halle (Westf.), um Synergieeffekte zu erzielen, eine Verbindung zwischen dem bestehenden Grüninformationssystem und der Friedhofssoftware herstellen.

Eine besondere Herausforderung besteht bei der geplanten Friedhofsübernahme in der Zusammenführung der Daten der kirchlichen Friedhöfe mit denen der kommunalen Friedhöfe. Die evangelische Kirche als Träger setzt eine andere Software ein. Hier besteht ein besonderer Abstimmungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Übernahme der kirchlichen Friedhöfe sollte die Stadt ein besonderes Augenmerk auf die verfügbaren sowie erforderlichen Daten richten. Sie sollte notwendige Harmonisierungen und Zusammenführungen aus den unterschiedlichen Datenquellen bereits im Vorfeld prüfen und Lösungen finden. Ziel muss es sein, zukünftig auf alle erforderlichen Daten ohne aufwendige Mehrarbeiten zugreifen zu können.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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 Halle (Westf.)** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für ihre Friedhöfe. Auch das Informationsangebot des Internetauftritts der Stadt beschränkt sich auf das Nötigste. Aufgrund der bislang geringen Bestattungszahlen auf den kommunalen Friedhöfen hat die Stadt dies in der Vergangenheit als nachrangig betrachtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken und auch weiterhin als kompetenter Partner bei Bestattungen wahrgenommen zu werden.

Ein richtiger Schritt war sicherlich die Errichtung einer Boule-Bahn und eines Fitnessbereichs für Erwachsene in der direkten Nähe zum Friedhof in Hörste. Auf diese Weise kann sich die Stadt Halle (Westf.) positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung verbessern. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Diese unterstützen die Stadt dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

5.5 Gebühren

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

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

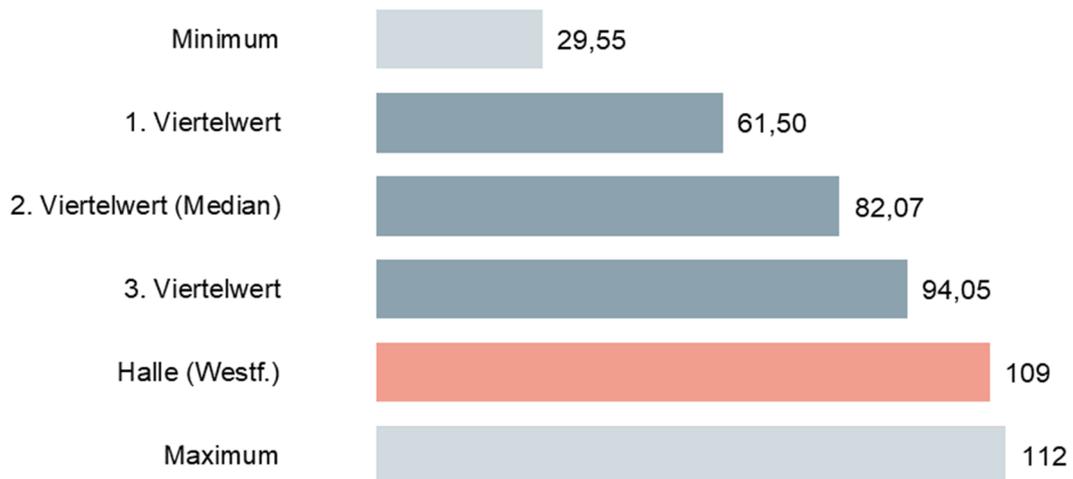
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Halle (Westf.) erzielte im Vergleichsjahr 2022 für das Friedhofswesen einen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Für die übrigen Jahre 2019 bis 2021 ergibt sich ein Gebührendefizit von durchschnittlich 17.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen wurde.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Die Kostendeckungsgrad der **Stadt Halle (Westf.)** in 2022 ist mehr als auskömmlich.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Nach Aussage der Stadt beträgt dieser in Halle (Westf.) dreißig Prozent der Flächen. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Halle (Westf.) in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
65,40	75,16	76,92	109

Die Betrachtung der Zeitreihe des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser mit Ausnahme des Vergleichsjahres nicht auskömmlich war. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen. Bei der vorliegenden Entwicklung lässt sich jedoch insgesamt vermuten, dass sich die Entscheidungen der Stadt Halle (Westf.) zur Gestaltung der kommunalen Friedhöfe positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken. Diese Aktivitäten sollten sich nach Möglichkeit auch auf die zu übernehmenden Friedhöfe übertragen.

Die erzielten Kostenunter- sowie -überdeckungen werden nach Auskunft der Stadt über die jeweilige Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt gemäß § 6 Abs. 4 KAG, dass Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Bei Kostenüberdeckungen besteht eine gesetzliche Verpflichtung zum Deckungsausgleich. Die Stadt Halle (Westf.) befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt Halle (Westf.) verrechnet auskunftsgemäß entstandene Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, dass die Stadt Halle (Westf.) zeitnah im Jahr 2027 eine Nachkalkulation für das Jahr 2026 aufstellt, um Erfordernisse, Anpassungsbedarfe usw. zu erkennen und dann entsprechend für 2027 wieder neu zu kalkulieren. Auf die rechtzeitige Anpassung der Friedhofssatzung und Friedhofsgebührensatzung zum Übernahmezeitpunkt der kirchlichen Friedhöfe gehen wir im nachfolgenden Berichtsteil näher ein.

Sofern es in Halle (Westf.) weiterhin zu Unterdeckungen kommen sollte, muss die Stadt für sich entscheiden, inwieweit sie den Weg der Verrechnung weiter beschreiten möchte und kann. Welche Möglichkeiten sich für Halle (Westf.) bieten, die Kostendeckung auf dem Niveau des Jahres 2022 zu stabilisieren, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren bislang in unregelmäßigen Abständen. Möglichkeiten, Kostenunterdeckungen zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bislang nur punktuell.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²³ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Halle (Westf.)** haben die Grabnutzungsgebühren. Nach § 6 Abs. 4 Satz 1 KAG NRW beträgt der maximale Kalkulationszeitraum für eine Gebührenkalkulation drei Jahre. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt wurden in der Vergangenheit recht unregelmäßig angepasst. Durch die zuletzt erfolgten Kalkulationen erreicht Halle (Westf.), dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen. Hierbei sind die Bestimmungen des § 6 KAG zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Deckungsausgleich zu beachten.

In der Gebührenkalkulation von Halle (Westf.) sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird nicht verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten eingerechnet. Kalkuliert die Stadt die Abschreibungen jedoch auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, kann sie die Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen refinanzieren.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022²⁴ die bisherige Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren in Bezug auf die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen geändert. Das Verfahren über die von der beklagten Stadt eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG ist vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im März 2023 eingestellt worden. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Die Stadt Halle (Westf.) wendet das Äquivalenzziffernmodell lediglich zu Teilen bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren bei den Rasenurnenreihengrabstätten für die anfallenden Pflegearbeiten an. Somit nutzt die Stadt aber nicht alle möglichen Parameter und auch nicht bei allen angebotenen Grabformen. Ein Großteil der Vergleichskommunen orientiert sich inzwischen, auch bedingt durch einen steigenden Urnenanteil, bei der Kalkulation der Gebühren an Äquivalenzziffern. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden. Hierzu werden neben der Grabfläche z.B. die Parameter

²³ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

²⁴ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit und
- Pflegeaufwand

ins Verhältnis zur bis dato gültigen Grabnutzungsgebühr als Ausgangswert gesetzt.

Durch die voraussichtliche Übernahme zum 01. Januar 2026 der kirchlichen Friedhöfe II und III besteht für die Stadt Halle (Westf.) die Notwendigkeit, sowohl die Friedhofssatzung als auch die Friedhofsgebührensatzung zu überarbeiten. Hierzu benötigt die Stadt hinreichend wahrscheinliche Prognosedaten zu Fall- und Kostenzahlen von der evangelischen Kirche.

→ **Empfehlung**

Die anstehende Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren sollte die Stadt Halle (Westf.) nutzen, um die Optionen einer durchgängigen Äquivalenzziffernkalkulation für alle Grabarten eingehend zu prüfen.

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Stadt bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- beziehungsweise Urnengräber Einfluss nehmen.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Halle (Westf.) bereits auch moderne Bestattungsformen (z.B. in Rasenurnenreihengrabstätten) anbietet. Dieses Angebot und die modernen Grabformen auf den kirchlichen Friedhöfen kann auch zukünftig dazu beitragen, die Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen zu erhalten. Ebenso sollte die Stadt weiterhin regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und den Einsatz weiterer Bestattungsarten prüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch Kostensenkungsoptionen nutzen, um auch zukünftig auskömmliche Kostendeckungen zu erreichen.

5.5.3 Trauerhallen

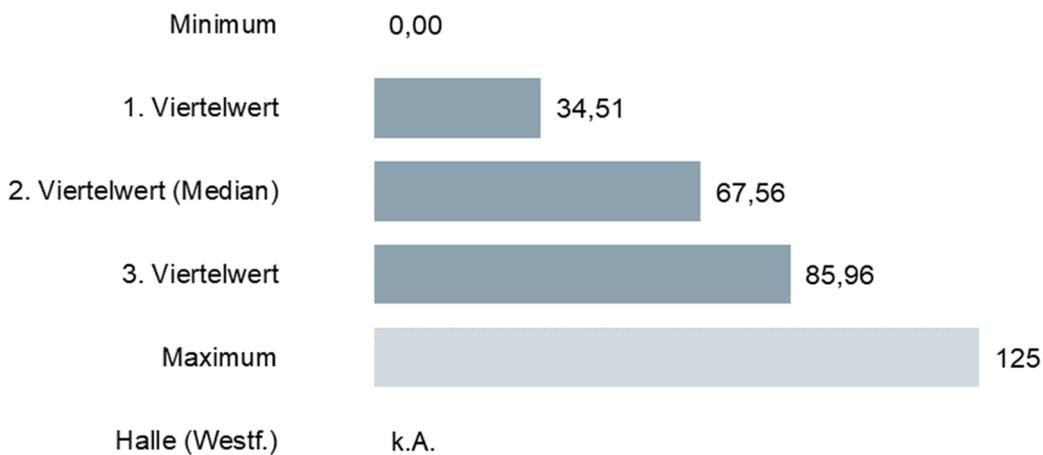
→ **Feststellung**

Bislang verfügt die Stadt Halle (Westf.) auf den kommunalen Friedhöfen über keine eigene Trauerhalle. Mit der Übernahme des Friedhofes III wird es zukünftig eine kommunale Trauerhalle geben. Da Kommunen hier häufig keine ausreichende Kostendeckung erzielen, sind bereits jetzt Planungen und Entscheidungen zum wirtschaftlichen Betrieb dieser Trauerhalle notwendig.

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 Sanierungsstau meist nicht kostendeckend betreiben. Dies beeinflusst die Kostendeckung des Betriebs der Friedhöfe häufig zusätzlich negativ. Zur Orientierung verweist die gpaNRW an dieser Stelle auf den interkommunalen Vergleich des Kostendeckungsgrades für Kommunen mit Trauerhallen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Wichtig für die Stadt Halle (Westf.) ist es, zu prüfen in welchem baulichen Zustand sich die Trauerhalle (Friedhofskapelle) auf dem Friedhof III befindet. Gibt es Sanierungsstau? Sind größere Arbeiten in absehbarer Zeit erforderlich? In welchem Verhältnis steht die Nutzung der Trauerhalle zu den Beisetzungen auf dem Friedhof?

Die Stadt Halle (Westf.) sollte daher planen, wie sie sich beim zukünftigen Angebot der Trauerhalle positionieren möchte. So ist zum Beispiel auch die Übernahme der Trauerhalle durch Bestatter oder die ergänzende Nutzung als Kolumbarium denkbar. Vergleichskommunen bieten die Räumlichkeiten ebenfalls für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse kann der Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) hat für die Trauerhalle auf dem Friedhof III Benutzungsgebühren zu kalkulieren und satzungsrechtlich festzusetzen. Hierbei sollten Maßnahmen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhalle und eine auskömmliche Kostendeckung analysiert und im Bedarfsfall umgesetzt werden. Das gilt auch hinsichtlich perspektivischer Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

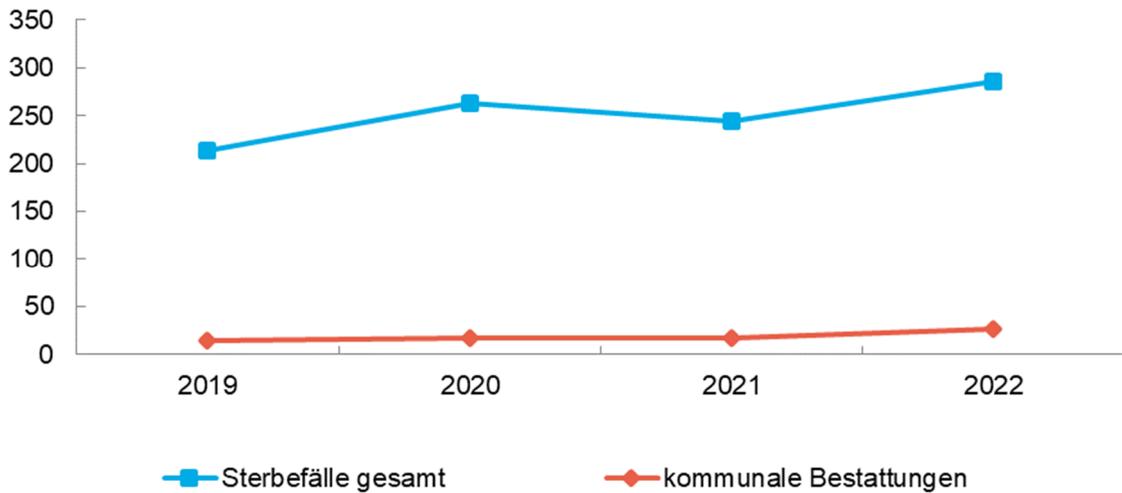
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es für Halle (Westf.) wichtig, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen und den zu übernehmenden Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Analysen sollten auch in ein Friedhofsentwicklungskonzept einfließen. Die Bevölkerung in Halle (Westf.) ist in der Vergangenheit gestiegen. So wohnten im Jahr 1992 circa 19.200 Personen in der Kommune. Dreißig Jahre später in 2022 hatte die Stadt rund 22.000 Einwohner.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Halle (Westf.) tendenziell gestiegen. Diese Entwicklung zeigte sich auch bei den kommunalen Bestattungen. Ebenfalls weisen die Prognosedaten von IT.NRW auf einen weiteren Anstieg der kommunalen Sterbefälle von 2022 bis zum Jahre 2039 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Halle (Westf.) in der Zeitreihe von 2019 bis 2022²⁵



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist wie die Sterbefälle insgesamt leicht gestiegen. Es ist wichtig, diese Entwicklung weiterzuverfolgen. Wie oben bereits ausgeführt, wurden in 2022 nur rund neun Prozent der in Halle (Westf.) Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Durch die Übernahme insbesondere des stark nachgefragten Friedhofes III ist mit einem erheblichen Anstieg bei den kommunalen Bestattungen zu rechnen.

Welche kommunale Bestattungsform in 2022 am häufigsten in Halle (Westf.) gewählt wurde, zeigen die folgende Kennzahlen.

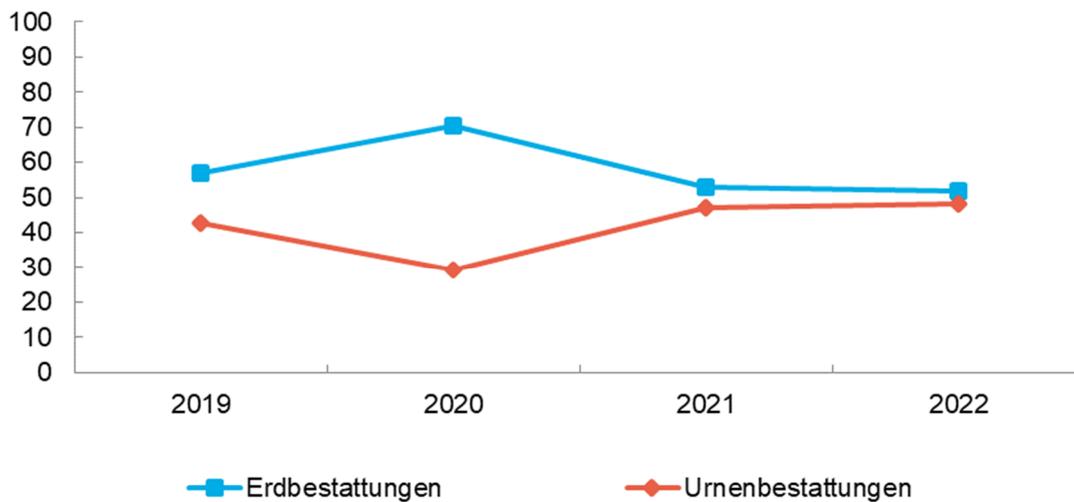
Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	51,85	12,77	20,93	31,88	40,06	71,08	31
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	48,15	28,43	57,49	66,18	77,66	87,23	31

Anders als in den Vergleichsstädten wird in Halle (Westf.) noch häufig die Erdbestattung ausgewählt. Korrespondierend hierzu zählt Halle (Westf.) in 2022 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit einem Anteil rund 48 Prozent zu den Städten und Gemeinden, in denen sich die Bevölkerung seltener für diese Bestattungsform entschließt.

²⁵ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Stadt Halle (Westf.), 2023

Erd- und Urnenbestattungen in Halle (Westf.) in der Zeitreihe von 2019 bis 2022 in Prozent²⁶



Die Grafik zeigt einen schwankenden und tendenziell rückläufigen Trend der Sargbestattungen, auch wenn er in der Stadt Halle (Westf.) später eingesetzt hat als in vielen Vergleichskommunen. Dennoch sinkt ebenso hier der Anteil der Erdbestattungen von 2019 bis 2022. Die landesweite Entwicklung hat nun gleichfalls Halle (Westf.) erreicht, auch wenn sie nicht so ausgeprägt ist wie in vielen Vergleichskommunen. In 2021/2022 sind in Halle (Westf.) zumindest nahezu gleich viele Bestattungen in Särgen und Urnen durchgeführt worden. Konkrete Quoten der konfessionellen Friedhöfe liegen nicht der Kommune nicht vor.

Die zu erwartende weitere Entwicklung hin zu mehr Urnenbestattungen wird die Stadt Halle (Westf.) vor Herausforderungen stellen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Halle (Westf.) gerade auch bei zukünftig deutlich mehr Bestattungen mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

In der Stadt Halle (Westf.) existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Halle (Westf.). Unbekannt ist noch die konkrete Aufteilung der Friedhofsflächen auf den zu übernehmenden evangelischen Friedhöfen.

²⁶ Quelle: Stadt Halle (Westf.), 2023

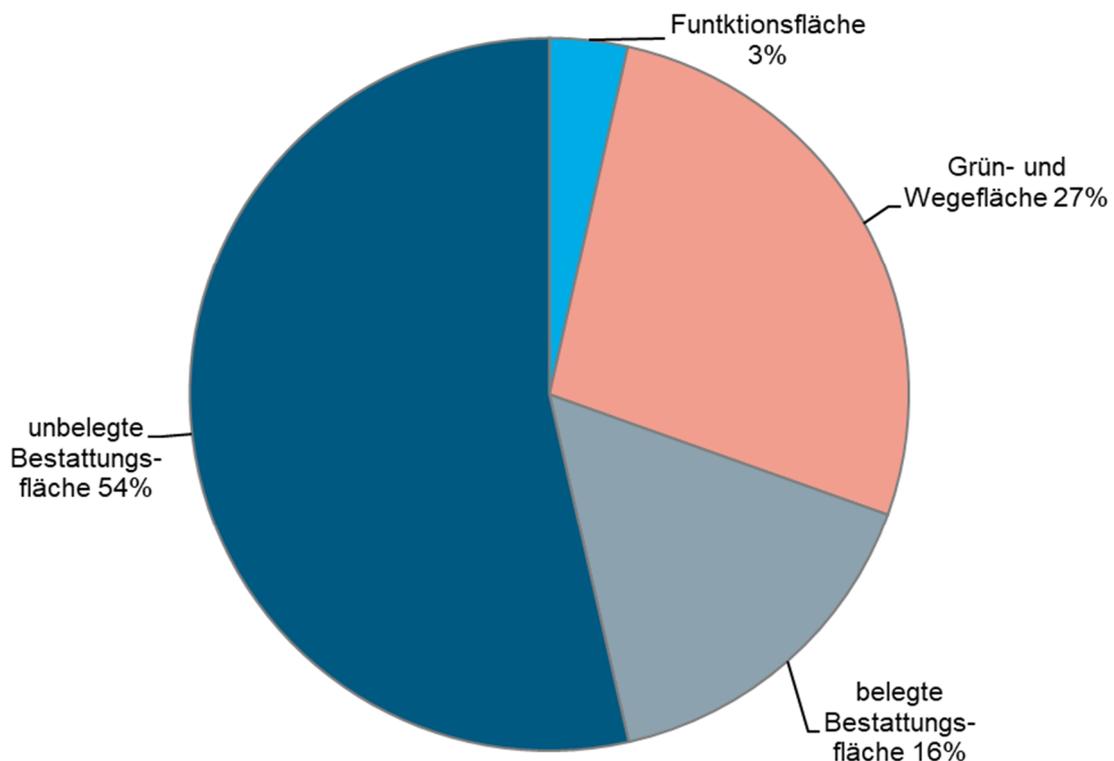
- Der bislang noch hohe Anteil von Erdgräbern an der belegten Bestattungsfläche wird zwangsläufig nach Ablauf der Nutzungsrechte die ungenutzten Friedhofsflächen vergrößern. Dies gilt voraussichtlich auch für den Friedhof III.

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

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

Der **Stadt Halle (Westf.)** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen auf den bisher zwei kommunalen Friedhöfen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Halle (Westf.) in Prozent 2022



In den meisten Kommunen entfallen wie in Halle (Westf.) die größten Flächenanteile auf die unbelegten Bestattungsflächen sowie die Grün- und Wegeflächen. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig

größeren Erdgräbern führen perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern. Dieses gilt selbstverständlich ebenfalls für die Flächen auf den Friedhöfen II und III.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	22,99	11,43	24,10	37,78	52,94	86,10	24
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	21,65	7,94	21,87	34,40	48,11	79,37	24
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,34	0,80	1,80	2,86	4,34	9,85	24

Die Tabelle gibt Auskunft über die Aufteilung innerhalb der belegten Bestattungsflächen. Die Stadt Halle (Westf.) zählt zu den Vergleichskommunen, in denen nur ein geringer Anteil der Bestattungsfläche mit Gräbern belegt ist. Die Stadt hat erkannt, dass es auf den kommunalen Friedhöfen in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen.

Konkret bedeutet das in Halle (Westf.), dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche freie Grabstellen zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen bei der Stadt einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. So lange diese Gräber bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

→ Empfehlung

Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Halle (Westf.) die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen beziehungsweise den des Jahres 2022 stabilisieren. Diese Überlegungen und Maßnahmen sollte sie auch auf den zu übernehmenden Friedhof III übertragen.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Halle (Westf.) analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe. Unklar ist noch das genaue Grabwahlverhalten gerade auf dem großen Friedhof III.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten in Halle (Westf.)

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	3
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	24
Neukäufe Urnengräber 2022	7
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Auf Basis der Nachfrage 2022 bei den kommunalen Friedhöfen werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich achtmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Halle (Westf.)** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen überschreitet. Diesen Bedarf kann sie jedoch durch freie Grabstellen decken. Die Begehung des Friedhofes III im Rahmen der Prüfung zeigt ein ähnliches Bild.

Von zentraler Bedeutung für Halle (Westf.) ist es daher, die oben dargestellte Prognose zur Entwicklung auf den jetzigen Friedhöfen ebenfalls für die zu übernehmenden Friedhöfen vorzunehmen. Diese Prognosen sind dann für eine Zukunft gerichtete und funktionsfähigen Steuerung zu nutzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Halle (Westf.) sollte auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen für alle Friedhöfe, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der evangelischen Kirche, aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen.

Um den bislang belastenden Resultaten aus den Entwicklungen entgegenzuwirken, sollte die Stadt Halle (Westf.) konkrete Maßnahmen festlegen und stringent weiterverfolgen, wie z.B.:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten beziehungsweise Nutzungsrechten auf bestimmten Grabfeldern (organisatorische Sperrung von Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),

- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen beziehungsweise Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung).

Mit diesen Lösungsansätzen kann die Stadt einerseits die Bestattungsbereiche auf den Friedhöfen konzentrieren. Auf diese Weise kann sie die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen. Andererseits gelingt es durch diese Steuerung, die bestehenden Friedhofsflächen zu reduzieren beziehungsweise zu entwidmen.

Denn es ist wichtig, dass die Stadt Halle (Westf.) berücksichtigt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können. Denn bis dahin können noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen.

Des Weiteren hat sich die Stadt Halle (Westf.) zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig an den Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen zudem die kommunalen Friedhöfe aufwerten.

Generell hat die Stadt für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität beziehungsweise gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet die Stadt Halle (Westf.) neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. Rasenurnenreihengrabstätten an. Moderne Grabformen auf dem Friedhof III runden das zukünftige kommunale Angebot ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Halle (Westf.) kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren kommunalen Friedhöfen.

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 Halle (Westf.)** verfügt über die zentralen Informationen zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen. So liegen ihr auch aktuelle Daten zu den unterschiedlichen Vegetationsarten- und -flächen auf den Friedhöfen im Geoinformationssystem vor.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Halle (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	26,96	23,58	43,05	58,81	68,59	79,86	24
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	34,66	14,96	45,03	59,60	66,99	81,93	17
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	65,34	18,07	33,01	40,40	54,97	85,04	17

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. Nur wenige Kommunen haben einen so geringen Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche wie Halle (Westf.). Korrespondierend zu den Kennzahlen im Kapitel 5.6.2 „Aufteilung der Friedhofsflächen“ entfällt ein großer Anteil auf die unbelegten Bestattungsflächen. Der Anteil der Grünflächen an der Grün- und Wegefläche ist in Halle (Westf.) tendenziell niedrig. Passend weisen die kommunalen Friedhöfe einen vergleichsweise hohen Anteil an Wegeflächen auf. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung der Friedhöfe im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

Die Pflege orientiert sich in Halle (Westf.) daran, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Inwieweit die Bemühungen der Stadt Halle (Westf.), die Pflege der Grün- und Wegeflächen preis- und kostengünstig sicherzustellen, Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

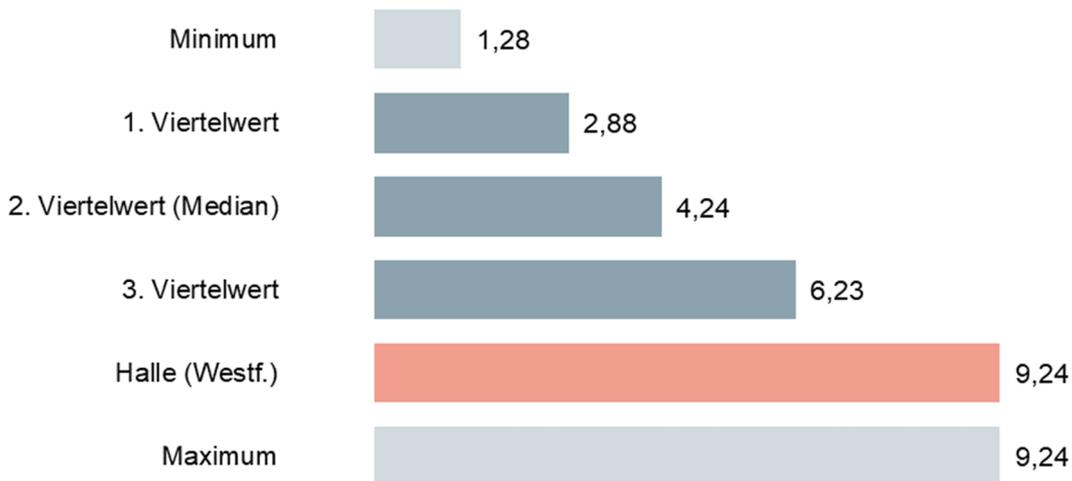
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Halle (Westf.) so hoch wie keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen. Besondere Herausforderungen ergeben sich durch die Übernahme der Friedhöfe II und III.

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 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen sind die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche so hoch wie in Halle (Westf.). Die Stadt sieht Gründe unter anderem in der ehemaligen Bepflanzung der Friedhöfe mit Thuja-Hecken. Diese erwiesen sich nach Aussage der Stadt gerade beim Heckenschnitt als sehr kostenintensiv. Aus diesem Grund werden diese

Hecken nun sukzessive entfernt. Zudem gestattet die Stadt nun nach einer Änderung der Satzung den Grabnutzungsberechtigten zusätzlich das Setzen von Kantensteinen. Mit diesen Maßnahmen erwartet sie nun eine Reduzierung der Kosten für die Grün- und Wegefläche.

Außer Vorgaben für die Häufigkeit des Rasenschnitts und der Abfallbeseitigung hat die Stadt bislang keine verbindlichen Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definiert. Die Friedhofsgärtner legen die Pflege in eigenem Ermessen fest. Richtgrößen sind für sie eine möglichst kostengünstige und bedarfsorientierte Aufgabenerledigung. So können nach Einschätzung der Stadt auch individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen berücksichtigt werden. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang keinem regelmäßigen Controlling. Gerade vor dem Hintergrund des umfangreichen Aufgabenzuwachses durch die Übernahme der Friedhöfe II und III sind Standards und ein damit einhergehendes Controlling der Grün- und Wegeflächenpflege von zentraler Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte umfassende, verbindliche Pflegestandards festlegen sowie ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie neben einer verlässlichen Planung für die Arbeiten auf den Friedhöfen II und III insgesamt eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.

Für die Stadt Halle (Westf.) ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

In einem ersten Schritt sollte Halle (Westf.) daher schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte für:

- die regelmäßige Überprüfung der festgelegten Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

→ **Empfehlung**

Hinsichtlich der Kosten für die Grün- und Wegefläche auf den zu übernehmenden Friedhöfen II und III sollte die Stadt die gegenwärtige Kostensituation prüfen und die kommunalen Pflegestandards übertragen.

Als dritte Stellschraube folgt die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Halle (Westf.) die Wirtschaftlichste ist. Auf dem Friedhof in Hörste übernimmt der städtische Bauhof die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung. In Kölkebeck werden diese Arbeiten bis auf die Grabbereitung durch eine private Firma erledigt. Baumkontrollen werden durch den Bauhof sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können und diese Erkenntnisse auf allen Friedhöfe anwenden.

So hat die Stadt Halle (Westf.) die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten ein zukunftsfähiges und wirtschaftliches Entwicklungskonzept für alle Friedhöfe aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den zuletzt erreichten Kostendeckungsgrad zu stabilisieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist in der Abteilung 3.3 – Umwelt und Klimaschutz angesiedelt. Bisher ist der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe, der Unterhaltung durch den Bauhof und dem Finanzmanagement gewährleistet.	141	E1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte die gegenwärtigen Organisationsstrukturen prüfen. Sie muss gewährleisten, dass diese geeignet sind, die Aufgaben durch die hinzukommenden Friedhöfe sicherzustellen. In diesem Kontext sind ebenfalls insbesondere die zukünftig notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen zu ermitteln.	142
F2	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.	142	E2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling. So kann sie das Aufgabengebiet der kommunalen Friedhöfe auch zukünftig strukturiert steuern.	143
F3	Die Stadt Halle (Westf.) setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.	143	E3.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.	143
			E3.2	Im Zuge der Übernahme der kirchlichen Friedhöfe sollte die Stadt ein besonderes Augenmerk auf die verfügbaren sowie erforderlichen Daten richten. Sie sollte notwendige Harmonisierungen und Zusammenführungen aus den unterschiedlichen Datenquellen bereits im Vorfeld prüfen und Lösungen finden. Ziel muss es sein, zukünftig auf alle erforderlichen Daten ohne aufwendige Mehrarbeiten zugreifen zu können.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Halle (Westf.) hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	144	E4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken und auch weiterhin als kompetenter Partner bei Bestattungen wahrgenommen zu werden.	144
Gebühren					
F5	Die Stadt Halle (Westf.) kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren bislang in unregelmäßigen Abständen. Möglichkeiten, Kostenunterdeckungen zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bislang nur punktuell.	147	E5.1	Die anstehende Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren sollte die Stadt Halle (Westf.) nutzen, um die Optionen einer durchgängigen Äquivalenzziffernkalkulation für alle Grabarten eingehend zu prüfen.	148
			E5.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.	148
			E5.3	Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch Kostensenkungsoptionen nutzen, um auch zukünftig auskömmliche Kostendeckungen zu erreichen.	148
F6	Bislang verfügt die Stadt Halle (Westf.) auf den kommunalen Friedhöfen über keine eigene Trauerhalle. Mit der Übernahme des Friedhofes III wird es zukünftig eine kommunale Trauerhalle geben. Da Kommunen hier häufig keine ausreichende Kostendeckung erzielen, sind bereits jetzt Planungen und Entscheidungen zum wirtschaftlichen Betrieb dieser Trauerhalle notwendig.	148	E6	Die Stadt Halle (Westf.) hat für die Trauerhalle auf dem Friedhof III Benutzungsgebühren zu kalkulieren und satzungsrechtlich festzusetzen. Hierbei sollten Maßnahmen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhalle und eine auskömmliche Kostendeckung analysiert und im Bedarfsfall umgesetzt werden. Das gilt auch hinsichtlich perspektivischer Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.	150
Friedhofsflächen					
F7	In der Stadt Halle (Westf.) existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Halle (Westf.). Unbekannt ist noch die konkrete Aufteilung der Friedhofsflächen auf den zu übernehmenden evangelischen Friedhöfen.	152	E7	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Halle (Westf.) die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen beziehungsweise den des Jahres 2022 stabilisieren. Diese Überlegungen und Maßnahmen sollte sie auch auf den zu übernehmenden Friedhof III übertragen.	154

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Halle (Westf.) analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe. Unklar ist noch das genaue Grabwahlverhalten gerade auf dem großen Friedhof III.	155	E8.1	Die Stadt Halle (Westf.) sollte auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen für alle Friedhöfe, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der evangelischen Kirche, aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen.	155
			E8.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.	156
Grün- und Wegeflächen					
F9	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Halle (Westf.) so hoch wie keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen. Besondere Herausforderungen ergeben sich durch die Übernahme der Friedhöfe II und III.	158	E9.1	Die Stadt sollte umfassende, verbindliche Pflegestandards festlegen sowie ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie neben einer verlässlichen Planung für die Arbeiten auf den Friedhöfen II und III insgesamt eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.	159
			E9.2	Die Stadt Halle (Westf.) sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.	159
			E9.3	Hinsichtlich der Kosten für die Grün- und Wegefläche auf den zu übernehmenden Friedhöfen II und III sollte die Stadt die gegenwärtige Kostensituation prüfen und die kommunalen Pflegestandards übertragen.	160
			E9.4	Die Stadt Halle (Westf.) sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können und diese Erkenntnisse auf allen Friedhöfe anwenden.	160

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de