

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Rahden
im Jahr 2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rahden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rahden	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rahden	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rahden	32
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	50
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Vergabewesen	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	85
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	87
2.5	Sponsoring	89
2.6	Nachtragswesen	91
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	92
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	94
2.7	Maßnahmenbetrachtung	95
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	97
3.	Informationstechnik an Schulen	100
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	IT an Schulen	101
3.3.1	IT-Steuerung	101
3.3.2	Stand der Digitalisierung	105
3.3.3	IT-Sicherheit	110
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	113
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	115
4.3	Örtliche Strukturen	116
4.4	Rechtmäßigkeit	117
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	118
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	118
4.4.3	Art der Bestattung	120
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	120
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	121
4.5	Verfahrensstandards	122
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	123
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	124
4.6.2	Aufwendungen	125
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	127

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
5.	Friedhofswesen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
5.3	Örtliche Strukturen	131
5.4	Friedhofsmanagement	132
5.4.1	Organisation	132
5.4.2	Steuerung	133
5.4.3	Digitalisierung	134
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	134
5.5	Gebühren	135
5.5.1	Kostendeckung	135
5.5.2	Grabnutzung	137
5.5.3	Trauerhallen	137
5.6	Friedhofsflächen	139
5.6.1	Einflussfaktoren	140
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	142
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	144
5.7	Grün- und Wegeflächen	146
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	146
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	149
	Kontakt	150

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rahden

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Rahden 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.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die **Haushaltssituation** der Stadt Rahden verbessert. Unterstützt durch die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen erzielt sie von 2018 bis 2022 durchgehend Überschüsse. Dazu tragen wesentlich die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteuererträge bei. In der Folge kann die Stadt ihre Eigenkapitalausstattung weiter stärken - 2022 gehört Rahden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote.

Für die kommenden Jahre rechnet die Stadt mit zunehmenden Belastungen für die Haushaltswirtschaft. Dies zeigt sich bereits 2023. Ein Defizit von rund 11,7 Mio. Euro setzt dem positiven Ergebnistrend ein Ende. In ihrer Haushaltsplanung geht die Stadt von einer Verstetigung der negativen Jahresergebnisse aus. Daraus erwächst Handlungsbedarf. Die Herausforderung besteht dabei weniger darin, die Haushaltssituation wieder zu verbessern. Vielmehr wird es darum gehen, das erreichte Niveau möglichst zu halten. Von Vorteil ist dabei die vergleichsweise niedrige Verschuldung. Allerdings plant die Stadt umfangreiche Investitionen, insbesondere in ihre Gebäude. Deren Finanzierung wird sie nicht allein durch Eigenmittel realisieren können.

Beim **Vergabewesen** profitiert die Stadt von ihrer Zusammenarbeit mit der Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke. Dadurch unterstützt sie rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren. Auch die wichtige organisatorische und personelle Trennung der Verantwortlichkeiten für die Auftragsvergabe und die spätere Auftragsabwicklung wird dadurch ermöglicht. Dies sollte die Stadt auch bei den durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben berücksichtigen.

Die Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass die Stadt ihre Vergaben weitestgehend rechtskonform durchführt. Auffällig sind die vergleichsweise hohen Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten. Ursächlich dafür sind insbesondere Kostenunterschreitungen. Die Stadt sollte die Abweichungen zentral erheben und die Ursachen dafür systematisch im Sinne eines Nachtragsmanagements auswerten.

Im Tätigkeitsfeld der **Korruptionsprävention** besteht akuter Handlungsbedarf. Die Stadt hat die besonders gefährdeten Dienstposten und Aufgabenbereiche noch nicht festgelegt. Dieser gesetzlichen Vorgabe sollte sie, wie beabsichtigt, kurzfristig nachkommen. Sie schafft dadurch eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung. Dies dient nicht zuletzt auch dem Schutz der Beschäftigten. Gleiches gilt für die Annahme von **Sponsoringleistungen**. Die Stadt sollte dafür einen verbindlichen Rahmen setzen.

Bei der Ausstattung mit **Informationstechnik an Schulen** hat die Stadt qualitativ und quantitativ bereits ein hohes Niveau erreicht. Sie profitiert dabei von einem zusammen mit den Schulen entwickelten Medienentwicklungsplan. Dieser liefert eine gute Grundlage für eine effiziente und vorausschauende Steuerung der Schul-IT. Unterstützen könnte dabei ein Überblick an zentraler Stelle über die gesamte IT-Ausstattung, Lizenzen und die damit einhergehenden Kosten. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang, dass die Stadt bereits eine Inventarisierung der Schul-IT initiiert hat, um künftig einen zentralen Ressourcenüberblick zu gewährleisten.

Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der noch deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen. Die Stadt sollte daher gemeinsam mit ihrem IT-Dienstleister und in Zusammenarbeit mit den Schulen ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln. Mit ihrer Anmeldung für das Projekt „B-Hard“ hat sie dazu einen ersten wichtigen Schritt gemacht. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen dazu hat die gpaNRW dokumentiert und mit den Verantwortlichen im Verlauf der Prüfung direkt kommuniziert.

Perspektivisch werden die Anforderungen an die Steuerung, die Digitalisierung und die IT-Sicherheitsstrukturen weiter steigen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung sind ausreichende personelle Ressourcen erforderlich. Die Stadt sollte daher mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

Im Aufgabenbereich der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** musste die Stadt in den letzten Jahren vergleichsweise viele Fälle bearbeiten. Einfluss nehmen dabei die örtlichen Strukturen mit mehreren stationären Seniorenpflegeeinrichtungen und dem Krankenhaus. Die im Zuge dieser kommunalen Pflichtaufgabe abzuwickelnden Bestattungen hat die Stadt weitestgehend rechtmäßig bearbeitet. Lediglich bei der Urnenbestattung überschreitet sie in Einzelfällen die Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung. Die Aufwendungen liegen dabei insgesamt auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Die Stadt macht regelmäßig ihren Anspruch auf Kostenerstattung geltend und erhebt zudem eine Verwaltungsgebühr. Dies führt dazu, dass sie vergleichsweise geringe Fehlbeträge bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen realisiert. Trotzdem sollte die Stadt regelmäßig Vergleichsangebote für die Durchführung der Bestattungen einholen.

Den mit der Bearbeitung beauftragten Beschäftigten stehen noch keine schriftlichen Regelungen zu Arbeitsabläufen und Prozessstandards zur Verfügung. Die Stadt sollte daher auch für diesen Aufgabenbereich verbindliche Vorgaben als Hilfestellung formulieren.

Wie in vielen Kommunen verändert sich in Rahden im **Friedhofswesen** die Bestattungskultur. Seit 2018 liegt die Anzahl der Urnenbestattungen über derjenigen der Sargbestattungen. Generell orientiert sich die Nachfrage hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Die Stadt stellt sich hierauf mit Angeboten wie beispielsweise Baumbestattungen und pflegefreien Grabstellen für Sargbestattungen ein.

Sie erreicht dabei einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad. Dies gilt auch für ihre Trauerhallen. Allerdings besteht in diesem Bereich Handlungsdruck aufgrund des zu erwartenden Instandhaltungs- und Sanierungsbedarfs. Die Stadt sollte sich daher Anzahl und Art der für

diesen Zweck vorzuhaltenden Räumlichkeiten kritisch hinterfragen.

Der Stadt liegen Informationen zu den Friedhofsflächen vor. Seit 2022 stehen diese auch differenziert zu den belegten und freien Bestattungsflächen zur Verfügung. Es ist absehbar, dass sich der Bedarf an Friedhofsflächen verringern wird. Die Stadt sollte die Datenbasis für eine zielgerichtete Steuerung und eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung nutzen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rahden

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.

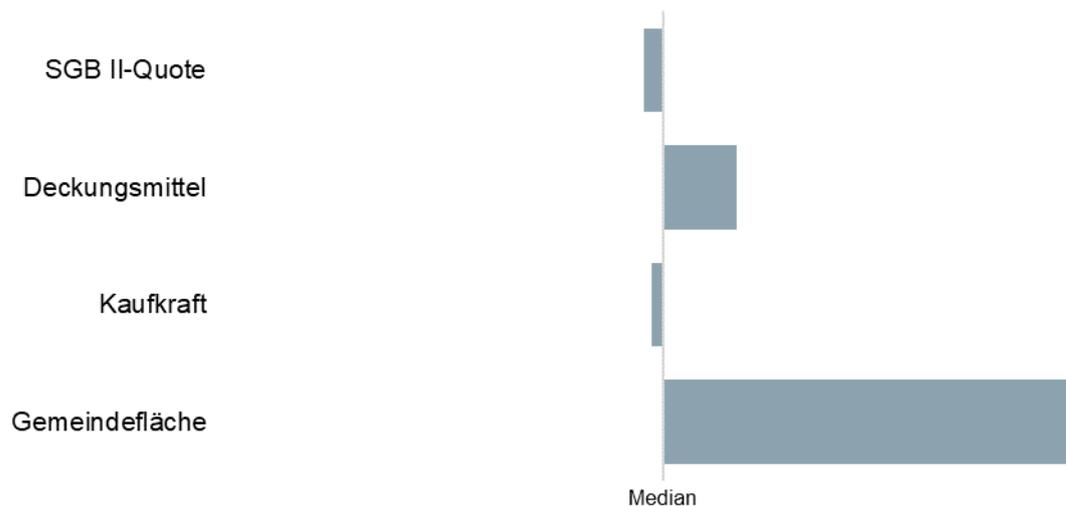
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rahden. 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 Rahden 2023

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



Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2019 hat sich die Sozialstruktur der Stadt Rahden verbessert. Entsprechend dem allgemeinen Trend im Land NRW ist die SGB II-Quote zurückgegangen. Mit 3,97 Prozent liegt der Anteil der Leistungsberechtigten an den Personen im erwerbsfähigen Alter weiterhin unterhalb des Medians (4,15 Prozent). Die Stadt Rahden hat damit in Bezug auf dieses Strukturmerkmal eine günstigere Ausgangslage als die meisten anderen Vergleichskommunen.

Ebenfalls begünstigend wirken die allgemeinen Deckungsmittel. Die Erträge aus Steuern und Zuweisungen haben sich dabei deutlich dynamischer entwickelt als im Landesdurchschnitt. Mit 1.725 Euro je Einwohner liegen diese jetzt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre um 245 Euro oberhalb des Medians. Die Stadt Rahden gehört damit bei dieser Strukturkennzahl zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Erträgen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in diese Betrachtung auch ein Einmaleffekt aus dem Jahr 2021 einfließt. Aufgrund von Nachzahlungen erzielte die Stadt um rund 26,3 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge als ursprünglich geplant.

Auch bei der Kaufkraft zeigt sich grundsätzlich ein positiver Trend. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner ist um rund 2.970 Euro angestiegen. Trotzdem erreicht die Stadt mit 25.176 Euro je Einwohner weiterhin nur ein unterdurchschnittliches Niveau (Median: 25.848 Euro je Einwohner).

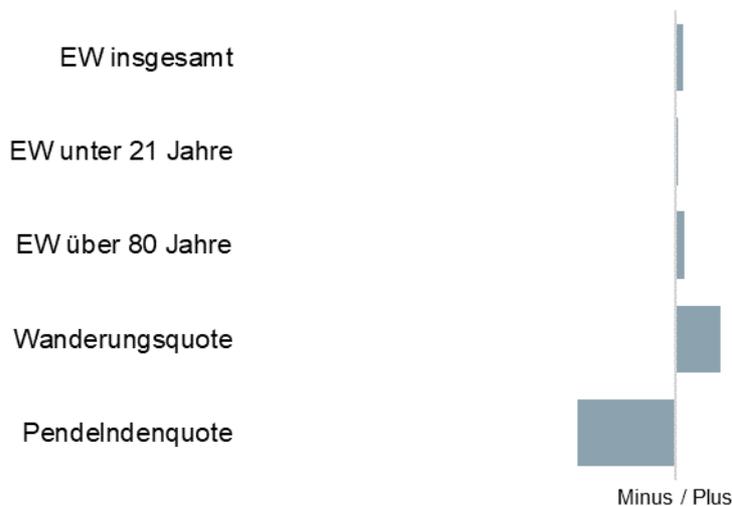
Weiterhin belastend wirkt die Gebietsfläche. Mit 137,5 qkm ist diese deutlich größer als bei den meisten der 108 Vergleichskommunen (Median: 70,75 qkm). Die Einwohnerinnen und Einwohner verteilen sich dabei auf sieben Ortsteile. Die Stadt hat dadurch eine ungünstigere Ausgangsposition als Kommunen mit einer konzentrierteren Siedlungsstruktur. Konkret wirkt sich dies beispielsweise auf die Aufgabenfelder Schulen, Friedhöfe und Verkehrsflächen aus.

Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw.

die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

Strukturmerkmale Rahden 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

Im Vergleich zu unserer letzten Prüfung hat sich die Einwohnerzahl leicht erhöht. Änderungen ergeben sich dabei hinsichtlich der Altersstruktur. Entsprechend der allgemein festzustellenden demografischen Entwicklung wird die Bevölkerung zunehmend älter. Dieser Trend ist allerdings in der Stadt Rahden weniger stark ausgeprägt, als im Landesdurchschnitt. So steigt die Zahl der Einwohner über 80 Jahre lediglich um 32 auf 1.205 an. Dies bedeutet eine Zunahme um rund 2,7 Prozent. In mehr als Dreiviertel der 108 Vergleichskommunen nimmt der Anteil der Hochbetagten stärker zu. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Stadt bereits eine vergleichsweise alte Bevölkerung hat. Mit 7,6 Prozent liegt der Anteil der über 80-jährigen höher als bei den meisten anderen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000. Die vergleichsweise geringe Zunahme in dieser Altersgruppe ist damit zu relativieren. Dem Trend zur tendenziell zunehmend älter werdenden Einwohnerschaft kann auch die Entwicklung der Zahl der unter 21-jährigen nicht wesentlich entgegenwirken. Deren Zahl nimmt im Vergleich zur letzten Prüfung um rund 2,8 Prozent zu. Dieser Anstieg entspricht dem Landestrend. Mit aktuell 3.289 machen die unter 21-jährigen nun rund ein Fünftel der Gesamtbevölkerung aus.

Die positive Wanderungsquote zeigt, dass die Stadt Rahden in dem fünfjährigen Betrachtungszeitraum von Zuzügen profitieren konnte. Die Stadt gehört dabei zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die in den letzten Jahren die höchsten Zuzüge zu verzeichnen hatten. Diese Entwicklung versucht die Stadt weiter zu unterstützen. Allerdings gestaltet sich die Vermarktung von Baugrundstücken aufgrund der Entwicklung der Baupreise und der gleichzeitig gestiegenen Finanzierungskosten als schwierig.

Hinsichtlich der Pendlerquote ist Rahden als „Schlafstadt“ einzuordnen. Es gibt deutlich mehr Aus- als Einpendler. Der negative Pendlersaldo hat sich dabei in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Durchschnittlich liegt die jährliche Zahl der Auspendler um 1.980 über der der Einpendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Stadt Rahden zuletzt 2019 überörtlich geprüft. Im Nachgang der Prüfung hat die Stadt das gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW vorgeschriebene Verfahren durchgeführt. Abschließend hat der Rat am 25. Juni 2020 über die Stellungnahme zu den Feststellungen und Empfehlungen beschlossen.

In der Folge haben sich Rat und Verwaltung weiterhin mit den Handlungsempfehlungen auseinandergesetzt. Einige Maßnahmen sind in die weitere Arbeit der Stadt eingeflossen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu nennen:

- die Erstellung einer einheitlichen Elternbeitragssatzung für die offenen Ganztagschulen zum Schuljahr 2023/ 2024,
- der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit allen OGS-Trägern,
- die Aufstellung eines Spielplatzkatasters, verbunden mit der Nutzung einer Spielplatzkatalogsoftware zur Koordinierung von visuellen und operativen Kontrollen sowie
- die Schaffung eines bedarfsgerechten Spielplatzangebotes.

Verschiedene aufgezeigte Handlungsmöglichkeiten haben Rat und Verwaltung diskutiert, auf eine Umsetzung aber bewusst verzichtet. So berücksichtigt die Stadt aufgrund der Gebührenerhöhe bei der Kalkulation der Abwassergebühren weiterhin keine Wiederbeschaffungszeitwerte bei den Abschreibungen.

Angesichts der in der Haushaltsplanung ausgewiesenen Defizite kann es angezeigt sein, dass sich die Stadt erneut mit den Handlungsempfehlungen auseinandersetzt. Dies sollte ergänzend zu den Erkenntnissen aus der aktuellen Prüfung erfolgen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Rahden haben wir von Dezember 2023 bis August 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Rahden überwiegend das Jahr 2022. Lediglich in den Prüfgebieten Ordnungsbehördliche Bestattungen sowie Friedhofswesen zielen wir auf 2021 ab. Basis der Finanzprüfung sind dabei die Jahresabschlüsse von 2018 bis 2023. Daneben berücksichtigen wir die Haushaltsplanung 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Holger Pohl
Finanzen	Joel Kießling/ Markus van der Zee
Vergabewesen	Holger Pohl
Informationstechnik an Schulen	André Reising
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok
Friedhofswesen	Hermann Ptok

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

Herne, den 03. September 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber, Thomas
Abteilungsleitung

Pohl, Holger
Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Rahden konnte bis 2022 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltsspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr ab dem Haushaltsjahr 2023 nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltsspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	E1	Die Stadt Rahden sollte weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltsspositionen identifizieren. Bei der seit 2023 eingetretenen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Rahden hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung meist nicht ein.	E2	Die Stadt Rahden sollte die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.
F3	Im investiven Bereich kann die Stadt Rahden die im Zeitraum 2018 bis 2023 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu 38,18 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.	E3	Die Stadt Rahden sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnahmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Rahden bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt.	E4	Die Stadt Rahden sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen. Zudem könnte sie das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.
F5	Die Stadt Rahden akquiriert Fördermittel dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht.	E5	Die Stadt Rahden sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Rahden hat kein umfassend geregeltes Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	E6.1	Die Stadt Rahden sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese könnte die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern und Risiken minimieren.
		E6.2	Die Stadt Rahden sollte Entscheidungstragende wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig und standardisiert über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
F7	Die Stadt Rahden hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Stadt Rahden sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.
F8	Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Rahden noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	E8	Die Stadt Rahden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement regeln, oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Rahden hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Die Fachbereiche sind dabei als Vergabestelle sowohl für wesentliche Tätigkeiten der Auftragsvergabe als auch der späteren Auftragsabwicklung zuständig.	E1.1	Die Stadt Rahden sollte ihre Vergabedienstanweisung um eindeutige Vorgaben für die Inanspruchnahme der zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke ergänzen.
		E1.2	Die Stadt Rahden sollte Arbeitsschritte und Zuständigkeiten in den Vergabeverfahren konkret festlegen. Dies betrifft insbesondere die Verfahren, welche in Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke abgewickelt werden.
		E1.3	Die Stadt Rahden sollte bei den in den Fachbereichen auszuführenden Tätigkeiten zur Auftragsvergabe und späteren Auftragsausführung eine strikte organisatorische und personelle Trennung anstreben. Dies unterstützt die Korruptionsprävention und dient dem Schutz ihrer Beschäftigten.
F2	Die Stadt Rahden verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine systematische Prüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht geregelt.	E2	Die Stadt Rahden sollte eine regelmäßige Prüfung oder prüferische Begleitung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung ihrer Haushaltsmittel sowie die Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Rahden geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen berücksichtigen allerdings nicht alle aktuellen gesetzlichen Vorgaben. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sowie die Anzeige der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters an den Rat.	E3.1	Die Stadt Rahden sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren und an die derzeit geltenden Regelungen des KorruptionsbG anpassen.
		E3.2	Die Stadt Rahden sollte - wie beabsichtigt - kurzfristig die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.
		E3.3	Der Bürgermeister sollte künftig – wie beabsichtigt – jährlich dem Rat eine Auflistung seiner Nebentätigkeiten vorlegen. Er schafft dadurch Transparenz und kommt der gesetzlichen Vorgabe gemäß § 8 KorruptionsbG nach.
F4	Die Stadt Rahden hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.	E4.1	Die Stadt Rahden sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.
		E4.2	Die Stadt Rahden sollte prüfen, die Annahme von Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Sponsoringberichts umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Stadt Rahden liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.	E5	Die Stadt Rahden sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann zu geringeren Über- und Unterschreitungen des ursprünglichen Kostenansatzes beitragen. Im Ergebnis führt dies zu wirtschaftlicheren und transparenten Vergabeverfahren.
F6	Die Stadt Rahden verfügt über keine differenzierten Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.	E6.1	Die Stadt Rahden sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Rahden sollte die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Stadt Rahden ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	E1.1	Die Stadt Rahden sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.
		E1.2	Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Stadt gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.
		E1.3	Die Stadt Rahden sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.
F2	Die Stadt Rahden hat die Anforderungen aus den Medienkonzepten der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der Breitbandanschluss an den Grundschulen für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.	E2.1	Die Stadt Rahden sollte die Internetverbindung an den Grundschulen optimieren und dabei, wenn sinnvoll, auch alternative Technologien neben der Glasfaser in Betracht ziehen.
		E2.2	Die Stadt Rahden sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Rahden weisen Optimierungsansätze und mithin ein Risikopotenzial auf.	E3	Die Stadt Rahden sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Rahden hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht beschrieben. Hieran arbeitet die Stadt jedoch zukünftig.	E1	Die Stadt Rahden sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Im interkommunalen Vergleich ist der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Rahden in den Jahren 2019 und 2020 unterdurchschnittlich. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Fall überdurchschnittlich.	E2	Die Stadt Rahden sollte Vergleichsangebote für eine ordnungsbehördliche Bestattung einholen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Rahden hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	E1	Die Stadt Rahden sollte zur systematischen Steuerung ihres Friedhofswesens konkrete Zielvorgaben erarbeiten. Die Zielerreichung sollte sie über ein entsprechendes Controlling anhand von Kennzahlen nachhalten.
F2	Die Stadt Rahden betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Diese kann die Stadt noch ausbauen.	E2	Die Stadt Rahden sollte bei der Neugestaltung ihrer Internetseite die Informationen für das Friedhofswesen bündeln. Bei der Einführung neuer Bestattungsformen sollte sie diese auf der Internetseite vorstellen.
F3	Die Stadt Rahden verfügt nicht über eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung. Ihr fehlt damit eine Steuerungsgrundlage für eine wirtschaftliche Flächenauslastung.	E3	Die Stadt Rahden sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung erstellen, mit der sie die vorzuhaltenden Flächen bedarfsgerecht steuern kann. Hierfür kann die Stadt die bereits vorliegende Kartierung der Friedhöfe nutzen.
F4	Die Stadt Rahden weist unterdurchschnittliche Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen aus.	E4	Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Rahden Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen

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 Rahden nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkdb.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)

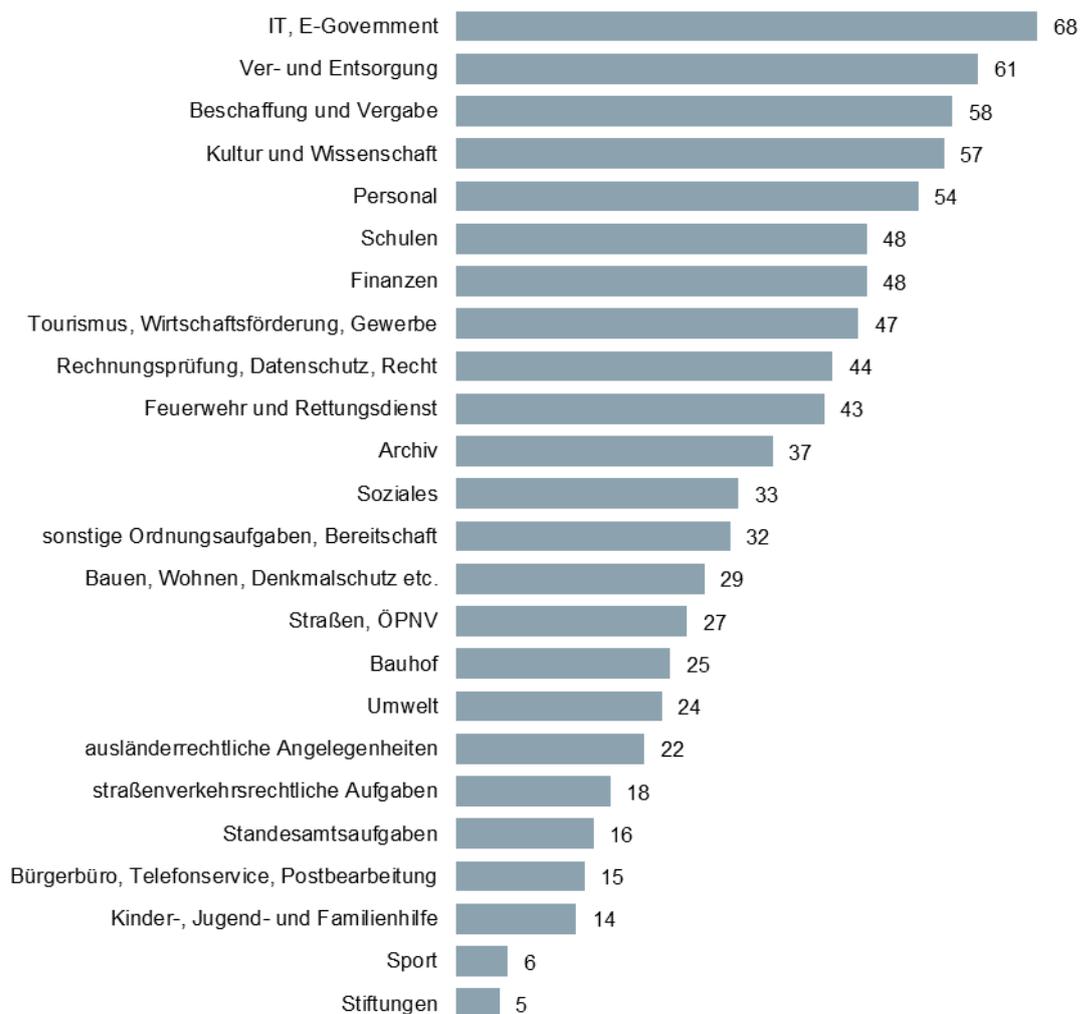
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 79 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

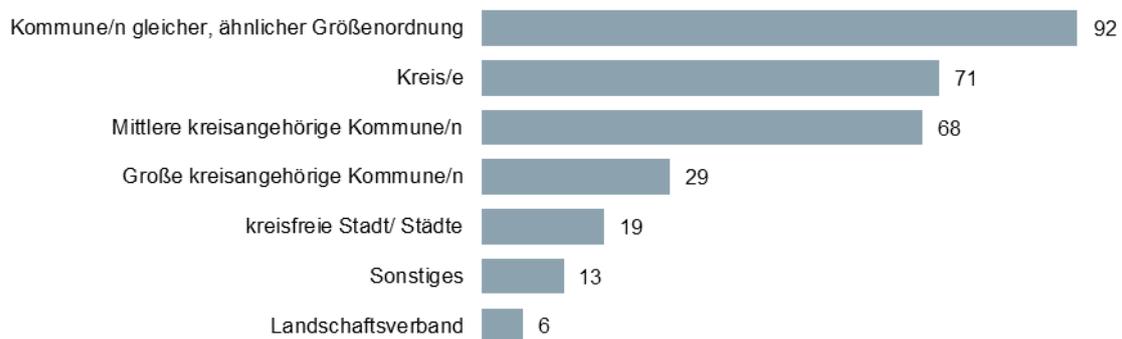


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



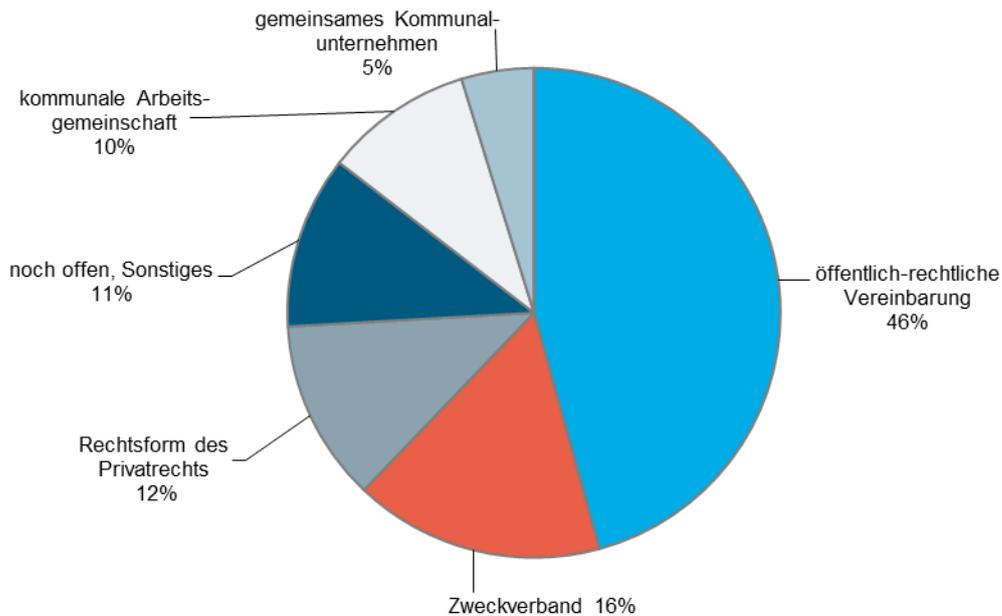
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rahden

Für die Stadt Rahden ist die interkommunale Zusammenarbeit ein wesentliches Instrument zur Sicherung der Aufgabenerledigung und zum Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Stadt der gpaNRW in der Datenerhebung 18 bereits umgesetzte IKZ-Projekte mitteilen konnte. Wie bei den meisten bisher betrachteten Kommunen erfolgt die Zusammenarbeit dabei überwiegend mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder in einem Zweckverband.

Das Tätigkeitsfeld der Informationsverarbeitung deckt die Stadt durch ihre Mitgliedschaft im Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT ab. Im Aufgabenbereich Kultur ist sie im Musikschulverband Espelkamp Rahden Stemwede und im Zweckverband Volkshochschule Lübbecke Land aktiv. In diesen altbewährten Arbeitsgebieten funktioniert die Zusammenarbeit meist reibungslos und effektiv.

Einen hohen Stellenwert hat zudem die Zusammenarbeit mit dem Kreis und den Nachbarkommunen. Dies geschieht meist in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Beispiele dafür sind die Inanspruchnahme der zentralen Submissionsstelle des Kreises und die Kooperation beim Breitbandausbau. Auch beim Tourismus setzt die Stadt auf eine regionale Zusammenarbeit. Gemeinsam mit sechs benachbarten Städten und Gemeinden vermarktet sie erfolgreich die touristischen Angebote der Region. Seit 2020 geschieht dies unter dem Dach des Tourismusverbandes Sieben.

Grundsätzlich steht die Stadt einer interkommunalen Zusammenarbeit positiv gegenüber. In der Ausgestaltung ist sie dabei pragmatisch orientiert. Eine Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben sowie gegenseitiges Vertrauen sind dabei die wesentlichen Erfolgsfaktoren. Unterstützend wirkt zudem der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung. In Summe trägt dies dazu bei, dass die praktizierten IKZ-Projekte im Allgemeinen positiv bewertet werden. Sie erhöhen die Flexibilität und tragen zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung bei.

Weitere Chancen sieht die Stadt in der zunehmenden Digitalisierung. Eine interkommunale Zusammenarbeit ist dadurch einfacher umzusetzen. Viele Standardleistungen, die in allen Kommunen auf gleiche Art und Weise zu erbringen sind, können digital unterstützt leichter interkommunal bereitgestellt werden. Insofern sieht sich die Stadt am Anfang einer Entwicklung hin zu einer weitergehenden interkommunalen Zusammenarbeit.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 84 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 Rahden.

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

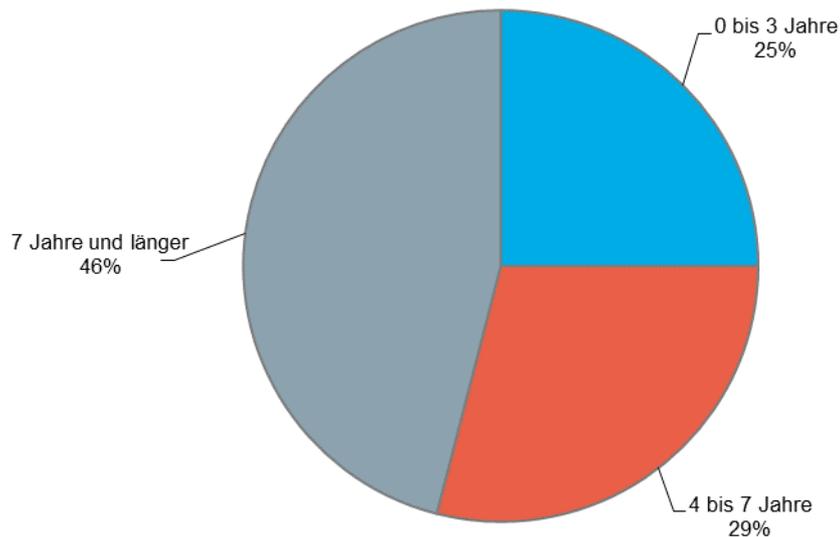


- In 69 von 84 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.

- Nur in fünf Fällen (Sechs Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

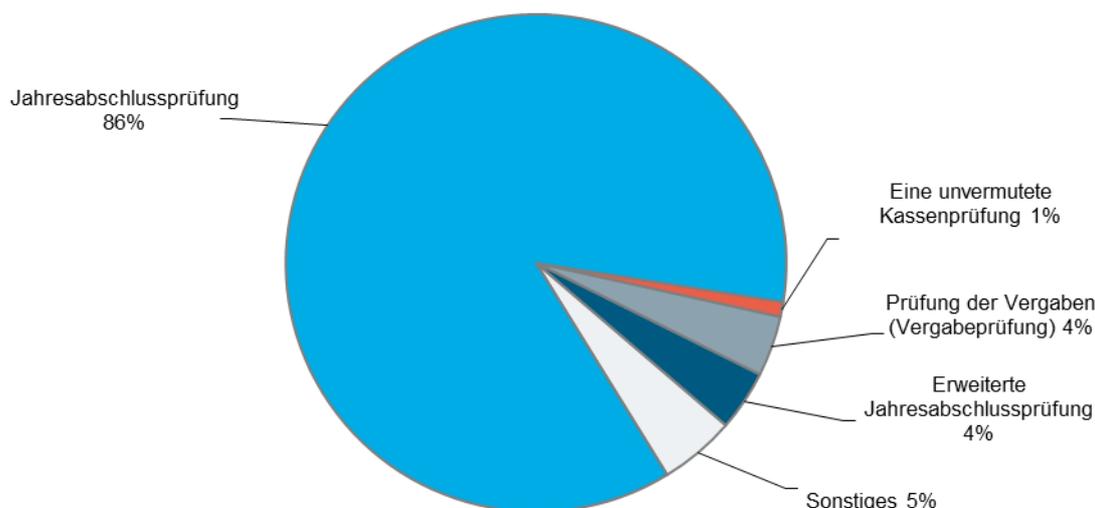
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

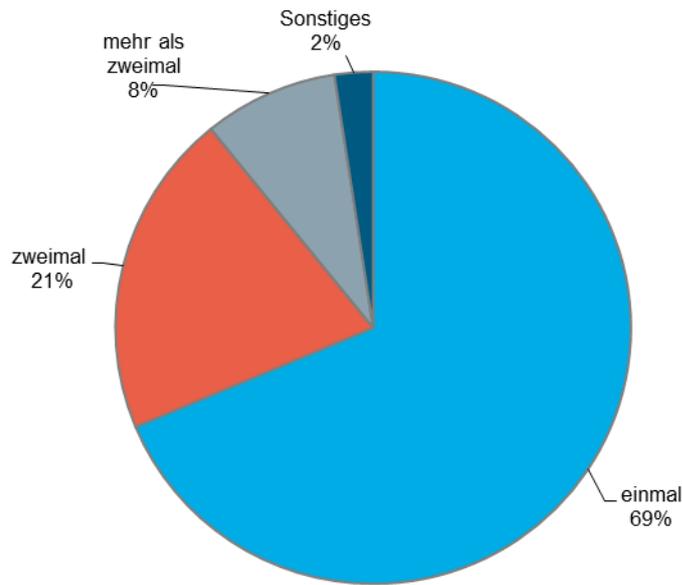
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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



- 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 Rahden

In der Stadt Rahden werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss und von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

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

Die erstmalige Beauftragung des derzeitigen Wirtschaftsprüfers erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2007. Danach hat die Stadt die Prüfungsleistung einmal erneut ausgeschrieben. Dabei hat sich das bestehende Vertragsverhältnis weiterhin als die wirtschaftlichste Alternative für die Abschlussprüfung herausgestellt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft schwerpunktmäßig den städtischen Jahresabschluss. Im Jahr 2021 hat die Stadt darüber hinaus weitere Prüfungen beauftragt. Im Zusammenhang mit einer größeren Baumaßnahme hat der Wirtschaftsprüfer einzelne Vergabemaßnahmen geprüft. Daneben wurde über die Zahlungsabwicklung und die Finanzbuchhaltung berichtet.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Rahden** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage 1 aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	□	▲	□

Bei der Stadt Rahden besteht **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Dieser resultiert in erster Linie aus der sich ab 2023 voraussichtlich auch nachhaltig verschlechternden Haushaltslage. Im Betrachtungszeitraum ist es der Stadt von 2018 bis 2022 zunächst gelungen, ausschließlich positive Jahresergebnisse auszuweisen. 2023 hatte sie einen Fehlbetrag zu verzeichnen. Ab 2024 rechnet die Stadt bis zum Ende des Planungszeitraums durchgehend mit negativen Jahresergebnissen. Die strukturelle Haushaltssituation ist defizitär.

Die Stadt Rahden wird ihre Ausgleichsrücklage in der Folge dieser Entwicklung voraussichtlich im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzrechnung vollständig verzehren. Rahden macht in der aktuellen Haushaltsplanung von der haushaltsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch, Verluste in die Folgejahre vorzutragen. Die Haushaltssatzung 2024 bedurfte demzufolge der Genehmigung durch die Finanzaufsicht.

Handlungsbedarf für die Stadt Rahden sieht die gpaNRW darin, entgegen ihrer Planungen, zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen. Hierfür sollte sie Konsolidierungspotenziale identifizieren und ausschöpfen. Die Eigenkapitalausstattung in Rahden ist 2022 im interkommunalen Vergleich zwar überdurchschnittlich. Durch den ab 2023 kontinuierlich fortschreitenden Verzehr der Ausgleichsrücklage nimmt allerdings die Möglichkeit deutlich ab, auch in defizitären Jahren zumindest einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen zu können. Durch die geplanten Verlustvorträge könnte ein weiterer Eigenkapitalverzehr ggf. nicht verhindert, sondern lediglich zeitlich verschoben werden.

Bei ausgeglichenen Haushalten können Kommunen positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigen sie, um die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu vermeiden. Allerdings erwartet die Stadt Rahden in den kommenden Jahren ausschließlich negative Salden aus der Verwaltungstätigkeit. Eine daraus resultierende Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten wird sie nur mit einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung eingrenzen können.

Daneben zeigt der Immobilienbestand anhand bilanzieller Daten aus der Anlagenbuchhaltung mehrheitlich eine Überalterung. Zukünftig sind zur Kompensierung des Werteverzehrs erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe zu erwarten, die den Haushalt zusätzlich belasten könnten. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie Investitionen zumindest anteilig nur über neue Kredite finanzieren können. Die weiterhin vorherrschende Inflation und tendenziell steigende Fremdkapitalzinsen stellen diesbezüglich weitere schwer zu kalkulierende Haushaltsrisiken dar.

Haushaltssteuerung

Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltssatzung hat die Stadt Rahden in der Vergangenheit meist nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse stellt sie fristgerecht auf. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungstragenden (Politik und Verwaltung) die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation vor. Diese sind hierdurch in der Lage, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zur **Haushaltssteuerung** zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Der Stadt Rahden ist es bis einschließlich 2022 insbesondere durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen gelungen, Aufwandssteigerungen teilweise zu kompensieren. Daher sind zusätzlich weitere eigene Anstrengungen erforderlich, um künftig, entgegen der Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, auch in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Rahden überträgt 2022 nicht ausgeschöpfte investive **Haushaltsermächtigungen** in einem unterdurchschnittlichen Umfang in die Folgejahre. Gleichzeitig nimmt sie aber im Betrachtungszeitraum insgesamt weniger als 40 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel für investive Maßnahmen tatsächlich in Anspruch. Die Stadt sollte daher in ihre Haushaltsplanung optimieren und zukünftig ihre Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen.

Die **Fördermittelakquise** erfolgt in Rahden grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweils zuständigen Organisationseinheiten. Für das **Fördermittelmanagement** sowie für das für das **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Stadt Rahden noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen fixiert. Um Verbindlichkeit und Rechtsicherheit zu schaffen, sollte sie die in diesen Themenfeldern bereits praktizierte und etablierte Vorgehensweise beispielsweise in einer Dienstanweisung oder einer Richtlinie verschriftlichen.

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. immer noch für den Ukraine-Krieg und in der jüngeren Vergangenheit zudem für die Corona-Pandemie. Die gpaNRW geht, soweit möglich, in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen dieser Effekte auf den Haushalt der **Stadt Rahden** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Rahden 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
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	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2024**	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

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

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

Für die Gesamtjahresabschlüsse ab 2019 liegen größenabhängige Befreiungen gem. § 116a GO NRW vor. 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.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt 2024 der Stadt Rahden ist aufgrund des geplanten Vortrages von Jahresdefiziten in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung genehmigungspflichtig. Die Handlungsfähigkeit der Stadt ist hierdurch eingeschränkt.

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 Rahden 2018 bis 2024

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x	x		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						x	
Genehmigungspflichtiger Verlustvortrag							x

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. Da die **Stadt Rahden** im Betrachtungszeitraum stets über eine Ausgleichsrücklage verfügt, kann sie ihren Haushalt auch bei negativen Jahresergebnissen fiktiv ausgleichen. Die Rücklagen entwickeln sich in der Stadt dabei wie folgt:

Jahresergebnisse und Rücklagen Rahden 2018 bis 2023 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.171	1.137	3.418	16.073	449	-11.698
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.547	3.684	7.103	23.176	23.624	11.927
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	47.672	47.642	47.616	46.590	46.590	46.550
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	16,66				

In der letzten überörtlichen Prüfung wiesen insgesamt sechs der acht geprüften Jahre 2010 bis 2017 ein negatives Jahresergebnis auf. Im aktuellen Betrachtungszeitraum erzielt die Stadt von 2018 bis 2022 durchgehend positive Jahresergebnisse. Lediglich 2023 verzeichnet sie ein Defizit. Diesen Jahresfehlbetrag kann sie durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Im Zeitraum von 2018 bis 2023 erzielt die Stadt im Durchschnitt jährlich einen Überschuss von rund 1,93 Mio. Euro. Hierdurch stärkt sie das Eigenkapital und damit auch die Ausgleichsrücklage. Ende 2023 weist die Ausgleichsrücklage einen Bestand von rund 11,93 Mio. Euro auf.

Jahresergebnisse und Rücklagen Rahden in Tausend Euro 2024 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-6.074	-5.840	-5.625	-4.740
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro**	5.853	14	0	0
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW in Tausend Euro**	0	0	-5.612	-4.740
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	46.550	46.550	46.550	46.550
Fehlbetragsquote in Prozent	10,39	11,14	12,08	10,18

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

** Für die Fortschreibung der Ausgleichsrücklage und des Verlustvortrages wird das Ist-Jahresergebnis des aufgestellten Jahresabschlusses 2023 berücksichtigt. Hierdurch verändert sich die Entwicklung der Ausgleichsrücklage und der Zeitpunkt ihres vollständigen Verzehrs sowie die Höhe des Verlustvortrags gegenüber der Haushaltsplanung 2024.

Die Stadt Rahden plant ab 2024 mit Jahresdefiziten von summiert 22,28 Mio. Euro. Bei Eintritt der Plan-Daten droht in absehbarer Zeit ein wesentlicher Verzehr des Eigenkapitals. Die Ausgleichsrücklage würde unter Zugrundelegung der Plandaten voraussichtlich 2026 erstmalig vollständig verbraucht sein.

Die Landesregierung hat am 28. Februar 2024 das 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW (3. NKFVG NRW) beschlossen. Die Neuerungen umfassen unter anderem den Haushaltsausgleich sowie die Pflicht zur Haushaltssicherung. § 84 GO NRW beinhaltet z. B. nun die Möglichkeit, den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung über das Vortragen von Jahresfehlbeträgen herzustellen.

Durch den Einsatz des neuen haushaltsrechtlichen Instruments des Verlustvortrages gleicht die Stadt Rahden die Fehlbedarfe in den Jahren 2025 bis 2027 aus. Insgesamt plant die Stadt einen Vortrag von Jahresdefiziten in Höhe von 12,99 Mio. Euro. Sie vermeidet hierdurch buchhalterisch eine Verringerung der allgemeinen Rücklage im Finanzplanungszeitraum, die im konkret zugrundeliegendem Ausmaß nach vorheriger Rechtslage die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zur Folge gehabt hätte.

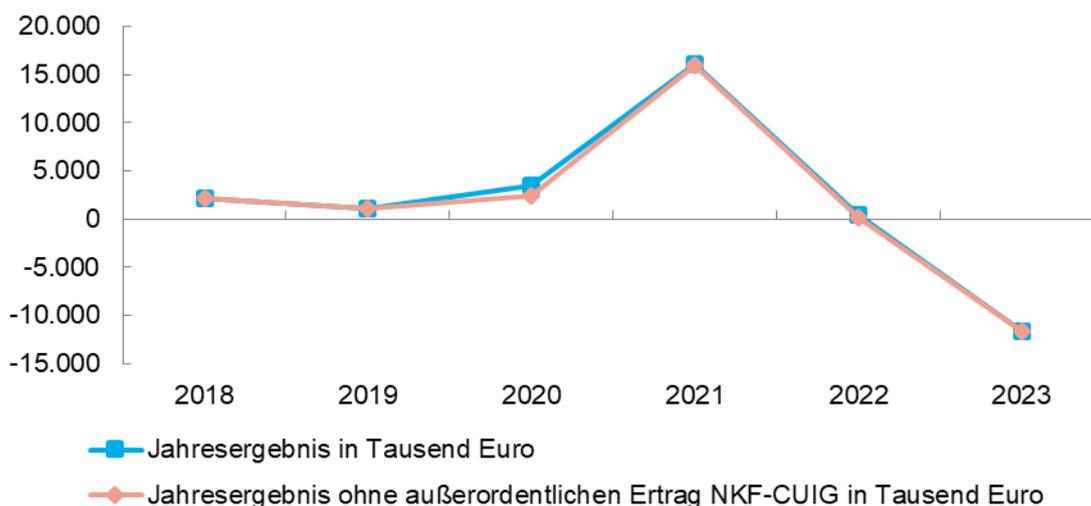
Das Vortragen von Verlusten führt zur Genehmigungspflicht der Haushaltssatzung durch die zuständige Finanzaufsichtsbehörde. Diese kann eine Genehmigung mit Bedingungen und Auflagen verknüpfen. Sie kann die Kommunen z. B. zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichten, wenn aus ihrer Sicht deren stetige Erfüllung der Aufgaben nicht gesichert erscheint. Der Kreis Minden-Lübbecke verzichtet als zuständige Finanzaufsichtsbehörde jedoch auf diese Auflage und hat die Haushaltssatzung 2024 genehmigt.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Von 2018 bis 2022 erzielt die Stadt Rahden positive Jahresergebnisse. Dabei werden die Jahresergebnisse auch von der konjunkturellen Entwicklung getragen. 2023 erzielt sie einen Jahresfehlbetrag. Die Haushaltssituation ist strukturell defizitär.

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

Jahresergebnisse Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2023



Die Jahresergebnisse der **Stadt Rahden** schwanken in einer Bandbreite zwischen -11,70 Mio. Euro im Jahr 2023 und 16,07 Mio. Euro im Jahr 2021. Kumuliert erzielt die Stadt im Betrachtungszeitraum einen Überschuss von 11,55 Mio. Euro.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2018 bis 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis PLAN	-1.188	236	-819	-1.837	-1.289	-14.331
Jahresergebnis IST	2.171	1.137	3.418	16.073	449	-11.698
Abweichung	+3.359	+901	+4.237	+17.910	+1.738	+2.633

Die Stadt Rahden erzielt im Betrachtungszeitraum in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen sind besonders im Jahr 2021 erheblich. Hier betragen die tatsächlichen Gewerbesteuererträge 26,28 Mio. Euro und liegen damit 18,78 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz in Höhe von 7,50 Mio. Euro. Die Mehrerträge sind ganz überwiegend durch die nachträgliche Zuweisung von zusätzlichen Zerlegungsanteilen für mehrere zurückliegende Jahre entstanden.

Zu den Ergebnisverbesserungen der übrigen Jahre haben die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer sowie der Gewerbesteuer. Die Gemeindeanteile

an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des pandemiebedingten Rückgangs 2020 stetig an. Für den Eckjahresvergleich 2018 und 2023 ergibt sich für sie eine Zunahme um 15,30 Prozent bzw. um 1,03 Mio. Euro auf 7,80 Mio. Euro. Die Gewerbesteuererträge zeigen zwar einen deutlich positiven Trend, unterliegen im Betrachtungszeitraum jedoch auch erkennbaren Schwankungen. Für den Eckjahresvergleich 2018 und 2023 ergibt sich für sie eine Zunahme um 13,71 Prozent bzw. 1,12 Mio. Euro auf 9,25 Mio. Euro.

Das hohe Defizit im Haushaltsjahr 2023 ist geprägt von den Folgen einer außergewöhnlich hohen Steuerkraft im für den kommunalen Finanzausgleich maßgeblichen Zeitraum (01. Juli 2021 bis 30. Juni 2022). Auf dieser Grundlage erhält die Stadt 2023 keine Schlüsselzuweisungen. Im Jahr zuvor erhielt sie noch einen Betrag von 3,14 Mio. Euro. Die Steuerkraft wirkt sich über die Umlagegrundlage auch auf die Höhe der allgemeinen Kreisumlage und die Jugendamtsumlage aus. Beide Umlagen betragen 2023 kumuliert 20,45 Mio. Euro und übersteigen den kumulierten Vorjahresbetrag um 8,23 Mio. Euro.

Nach dem NKF-CUIG¹⁰ hat die Stadt Rahden die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung darzustellen und ggf. als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. In den Jahren 2020 bis 2022 wurden die Haushaltsbelastungen entsprechend ausgewiesen und isoliert. 2023 fiel kein zu bilanzierender Finanzschaden an. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG betragen summiert 1,49 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigen dagegen die tatsächlichen Belastungen der Kommune auf.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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

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)



Im Gegensatz zum Jahr 2022 ist das Jahresergebnis je Einwohner zwischen 2018 und 2021 interkommunal verglichen in jedem Jahr überdurchschnittlich. 2021 bildet das Ergebnis sogar den Maximalwert.

2023 erzielt die Stadt einen Jahresfehlbetrag von 11,70 Mio. Euro. Einen pandemie- und kriegsbedingten Finanzschaden hatte die Stadt nicht zu verzeichnen. Eine Isolierung, die das Ergebnis begünstigt hätte, ist folglich unterblieben.

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 2023, 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 2019 bis 2023 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2023 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert.

Die pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2023

Grund- und Kennzahlen	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-11.698
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	4.919
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	0
= Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-16.617
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	14.411

Grund- und Kennzahlen	2023
= Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-2.206

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Das in der Modellrechnung ermittelte „Strukturelle Ergebnis“ ist 2023 rund 9,49 Mio. Euro besser als das tatsächliche Jahresergebnis der Stadt Rahden. Die Begründung für das sehr negative Ergebnis 2023 liegt in der außergewöhnlich hohen eigenen Steuerkraft im für den kommunalen Finanzausgleich maßgeblichen Zeitraum.

Die Stadt erhält durch diesen Umstand 2023 keine Schlüsselzuweisungen. Durchschnittlich konnte sie im Fünfjahreszeitraum zwischen 2019 und 2023 einen Betrag von 2,96 Mio. Euro pro Jahr verzeichnen. Die sich ebenfalls aus der hohen eigenen Steuerkraft im maßgeblichen Zeitraum ergebende hohe Umlagegrundlage führt zudem zu hohen Zahllasten bei den Kreisumlagen. 2023 hatte die Stadt eine allgemeine Kreisumlage von 13,36 Mio. zu entrichten. Der Durchschnittsbetrag der letzten fünf Jahre liegt dagegen bei nur 9,18 Mio. Euro. Der zu leistende Betrag für die Jugendamtsumlage beträgt 7,10 Mio. Euro. Auch hier ist der Durchschnittsbetrag der letzten fünf Jahre mit 4,53 Mio. Euro deutlich niedriger.

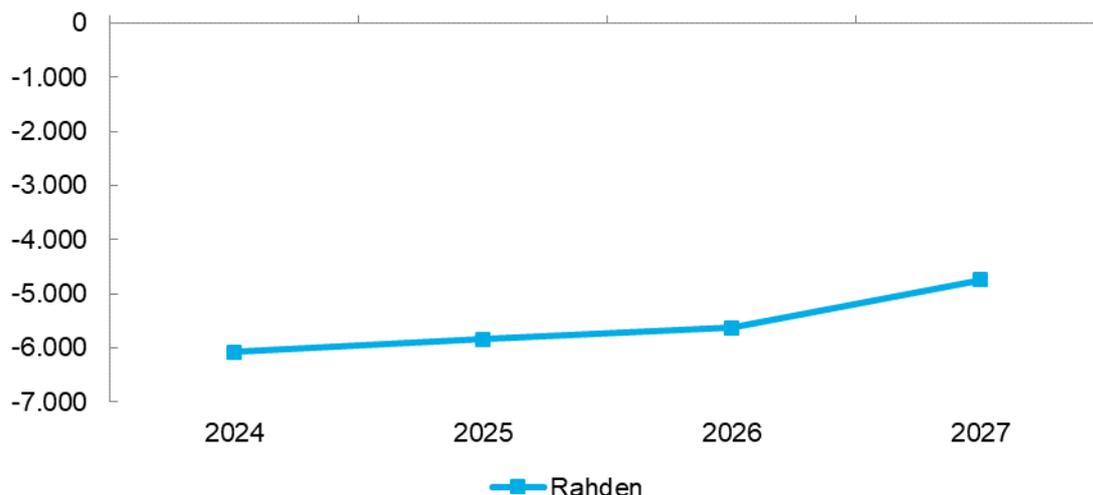
Auch wenn das strukturelle Ergebnis 2023 deutlich besser ausfällt, als der tatsächliche Fehlbetrag, ist es dennoch negativ. Die Planzahlen ab 2024 setzen die Entwicklung fort und zeigen hohen Konsolidierungsbedarf auf.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planergebnisse der Stadt Rahden sind ab 2024 durchgehend negativ. Der Haushalt ist darüber hinaus von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer.

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 Rahden in Tausend Euro 2024 bis 2027



Die **Stadt Rahden** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für die Planjahre mit Defiziten von summiert 22,28 Mio. Euro. Den geplanten Fehlbedarf im Haushaltsjahr 2024 kann sie noch durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Dies gilt jedoch nicht mehr für die Jahre der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2025 bis 2027.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2023 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2023 (Durchschnitt 2019 bis 2023* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	9.251 (12.243)	8.675	-576 (-3.568)	-1,59 (-8,25)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*	7.800 (7.345)	9.830	2.030 (2.485)	5,95 (7,56)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	1.195 (1.255)	1.430	235 (175)	4,59 (3,31)
Schlüsselzuweisungen vom Land*	0 (2.955)	6.715	6.715 (3.760)	k.A. (22,78)
Übrige Erträge	12.142	12.160	18,42	0,04
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	4.534	5.555	1.021	5,21

Kennzahlen	2023 (Durchschnitt 2019 bis 2023* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.665	9.070	1.405	4,30
Allgemeine Kreisumlage*	13.355 (9.137)	12.795	-560 (3.658)	-1,06 (8,78)
Übrige Aufwendungen	16.532	17.010	478	0,72

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023 ergänzt.

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

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

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

Erträge

- Die **Gewerbesteuer** ist die wichtigste Ertragsposition der Stadt Rahden. Ihre Entwicklung ist grundsätzlich mit erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Konkretisiert werden diese durch aktuell eingetrübte Konjunkturprognosen.

In Rahden sind wenige Steuerpflichtige für einen großen Anteil der Gewerbesteuererträge verantwortlich. Für das Haushaltsjahr 2024 hat die Stadt Rahden die Gewerbesteuererträge unter Berücksichtigung der örtlichen wirtschaftlichen Entwicklung mit einem Betrag von 8,00 Mio. Euro kalkuliert. Sie geht damit von einem Rückgang gegenüber dem Ist-Wert 2023 aus. In der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung rechnet die Stadt Rahden unter Berücksichtigung ortsabhängiger Gegebenheiten mit einem knapp unterhalb der Orientierungsdaten des Landes NRW liegenden moderaten Anstieg. 2027 plant sie Gewerbesteuererträge von 8,68 Mio. Euro. Die gpaNRW sieht in den Planungen dieser Position kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** und deren künftige Entwicklung haben eine hohe Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Er ist wie die Gewerbesteuererträge stark konjunkturell abhängig. Auch hier besteht grundsätzlich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko. Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt Rahden auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Planung aktuellsten Steuerschätzungen mit rund 8,35 Mio. Euro veranschlagt. Die weitere Fortschreibung hat sie anhand der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses des Landes NRW vorgenommen. Die Planung ist nachvollziehbar und beinhaltet kein zusätzlich in Kauf genommenes haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** kalkuliert die Stadt Rahden für 2024 mit einem Betrag von rund 1,34 Mio. Euro. Auch hier hat sie eine Berechnung aufgrund von Steuerschätzungen vorgenommen und in Anlehnung an die Orientierungsdaten des Landes NRW fortgeschrieben. Die Planung ist ebenfalls mit keinem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko verbunden.
- Für das Haushaltsjahr 2023 hat die Stadt keine **Schlüsselzuweisungen** erhalten. Ursächlich hierfür waren hohe Gewerbesteuererträge in der zweiten Jahreshälfte 2021. Auf Basis der Festsetzungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 plant die Stadt Rahden im Haushaltsjahr 2024 Schlüsselzuweisungen von 6,00 Mio. Euro. Sie rechnet für 2025 und 2026 mit darunterliegenden Beträgen.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

- Bei den **übrigen Erträgen** haben sich bei der Analyse keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Die Analyse von Plan-Ist-Vergleichen zurückliegender Jahre offenbart daneben keine nennenswerten Chancen zur Generierung zusätzlicher übriger Erträge.

Aufwendungen

- Die **Personalaufwendungen** hat die Stadt Rahden für 2024 insgesamt mit rund 5,37 Mio. Euro veranschlagt. Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2023 erwartet sie bis 2027 einen Anstieg von 22,50 Prozent. Der Personalaufwand wurde auf der Basis des Stellenplans 2024 und der tatsächlichen Stellenbesetzung unter Berücksichtigung geplanter Aufwüchse sowie der bereits bekannten und zu erwartenden Tarifabschlüsse berechnet.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Rahden für 2024 einen Gesamtbetrag von 12,18 Mio. Euro. Der Betrag liegt 4,52 Mio. Euro über dem Ist-Wert des Jahres 2023. Ab 2025 nimmt die Höhe der geplanten Aufwendungen für

Sach- und Dienstleistungen kontinuierlich ab. Die Stadt Rahden berücksichtigt jahresbezogen konkrete Planzahlen für Einzelmaßnahmen und weicht daher von den Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes NRW ab.

Im Haushaltsjahr 2024 veranschlagt die Stadt u. a. zusätzliche Mittel von rund 2,00 Mio. Euro für Dachsanierungen an den Schulen sowie rund 0,65 Mio. für Planungsdienstleistungen in den Bereichen Windkraft und Photovoltaik. Diese Werte nehmen in den Folgejahren nach Abwicklung der Maßnahmen ab. 2027 beträgt der Planwert für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 9,07 Mio. Euro.

Auf Grundlage der nachvollziehbaren Planung von Einzelpositionen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die Stadt Rahden plant den Ansatz für die **allgemeine Kreisumlage** 2024 mit einem Betrag von 9,97 Mio. Euro. Sie berücksichtigt hierbei die Festsetzungen zum GFG 2024 sowie den vom Kreis Minden-Lübbecke für das Jahr 2024 festgesetzten Umlagehebesatz in Höhe von 39,49 v. H.. Dieser liegt 3,99 v. H. über dem des Vorjahres.

Die Aufwendungen für die Kreisumlage sind aufgrund der individuellen Steuerkraft aller Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises über das aktuelle Planjahr hinaus schwer planbar. In der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt die Stadt die vom Kreis mitgeteilten weiteren Erhöhungen der Hebesätze. Die Entwicklung der allgemeinen Kreisumlage verdeutlicht die finanzielle Belastung der Stadt durch den Kreis. Die Gemeinde Rahden plant nachvollziehbar und nimmt kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in Kauf.

- Für die **Jugendamtsumlage** veranschlagt Rahden 2024 einen Betrag von 5,05 Mio. Euro. Auch hier berücksichtigt die Stadt Rahden den für das Jahr 2024 festgesetzten Umlagehebesatz (19,99 v. H.) und die Festsetzungen zum GFG 2024. Der Kreis Minden-Lübbecke hat den Hebesatz für 2024 um 1,68 v. H. gegenüber dem Vorjahr erhöht. Wie bei der allgemeinen Kreisumlage berücksichtigt die Stadt die vom Kreis für die Folgejahre mitgeteilten Erhöhungen der Hebesätze in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzrechnung. Die gpaNRW sieht bei der Planung kein haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Bei den **übrigen Aufwendungen** zeigen sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Aufnahme von Investitionskrediten wird entgegen der Planung voraussichtlich erst frühestens Ende des Jahres 2024 erfolgen. Hierdurch ergibt sich für 2024 einmalig ein Einsparungspotenzial bei den Zinsaufwendungen.

Einige wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterliegen großen Risiken. Die Stadt Rahden plant ihre Ansätze nachvollziehbar und mit der gebotenen Vorsicht. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Positionen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken gezeigt.

Im Betrachtungszeitraum von 2018 bis 2023 hat die Stadt Rahden stets ein besseres als das geplante Ergebnis erreichen können. Sie hat u. a. ihre Gesamtaufwendungen jährlich im Schnitt um 0,65 Prozent unterschritten. Ab der Haushaltsplanung 2024 plant die Stadt erstmals jährlich einen globalen Minderaufwand in Höhe von rund zwei Prozent der ordentlichen Aufwendungen

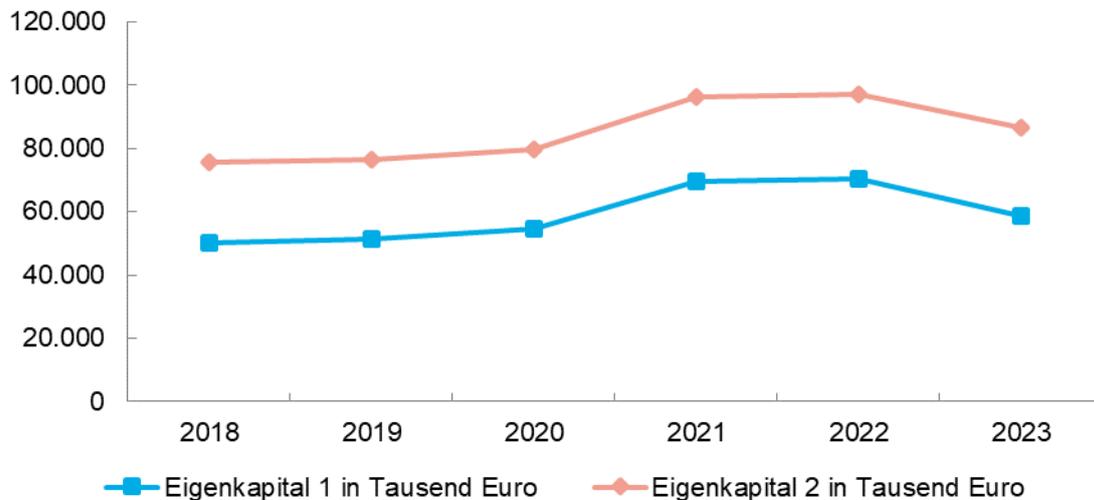
ein. Zur Realisierung der geplanten Jahresergebnisse hat die Stadt den globalen Minderaufwand in der Bewirtschaftung zu erreichen. Für sie wird es künftig zur Herausforderung, darüber hinausgehende Aufwandseinsparungen zu erzielen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Rahden verfügt interkommunal verglichen über eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Beginnend mit dem Defizit im Jahr 2023 erwartet sie bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2027 negative Ergebnisse, die das Eigenkapital sukzessive verringern werden.

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

Eigenkapital Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2023



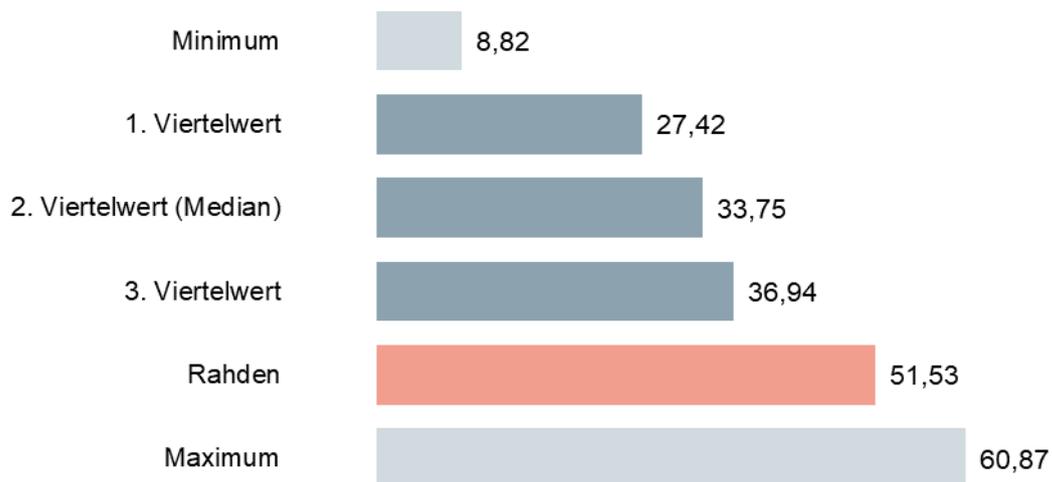
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital der **Stadt Rahden** nimmt im Eckjahresvergleich (2018 bis 2023) um insgesamt rund 8,26 Mio. Euro zu. Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement zum 1. Januar 2007 hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 57,61 Mio. Euro auf rund 58,48 Mio. Euro zum 31. Dezember 2023 erhöht.

Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Den geplanten Jahresfehlbetrag 2024 gleicht sie wie schon den des Jahres 2023 durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage aus. Die Defizite der Jahre 2025 bis 2027 schreibt sie zunächst fort.

Aktuell stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskommunen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Im Betrachtungszeitraum hat sich die Eigenkapitalquote 1 wie folgt entwickelt:

Grund- und Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	47,80	46,95	47,67	52,34	51,53	46,33

Weitere Eigenkapitalkennzahlen in Prozent bzw. je Einwohner 2022

Grund- und Kennzahlen	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	71,42	33,99	60,07	65,79	69,74	81,29	20
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	51,00	5,80	24,40	33,22	36,53	59,46	20
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	71,10	31,21	59,57	65,07	69,57	81,17	20
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	1.524	0,00	287	528	889	1.524	20

Ziel der Stadt Rahden muss es sein, ihr Eigenkapital in den Jahren 2024 bis 2027 nicht oder zumindest nicht in dem geplanten Umfang zu verringern. Mittelfristig sollte sie ihren Haushalt soweit konsolidieren, dass sie zur Stärkung ihres Eigenkapitals Überschüsse erzielt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der der Stadt Rahden entstandene und bilanzierte kumulierte Finanzschaden des NKF-CUIG in Höhe von 1,49 Mio. Euro 2026 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden kann¹¹. Rahden verfügt hierfür über eine allgemeine Rücklage in ausreichender Höhe. Sollte sich die Stadt aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 30.000 Euro jährlich.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Rahden sind im interkommunalen Vergleich 2022 unterdurchschnittlich. Die Stadt plant zum dauerhaften Erhalt ihres Vermögens in den Jahren 2024 bis 2027 Investitionen in Höhe von 10,09 Mio. Euro. Der Finanzierungsbedarf für Investitionskredite wird voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg der Schulden führen. Dies wird den künftigen Handlungsspielraum einschränken.
- Die Altersstruktur des Immobilienbestandes zeigt ein kritisches Bild. Insgesamt betrachtet ist hier eine Überalterung und damit verbundener Investitions- und Instandhaltungsbedarf erkennbar.

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

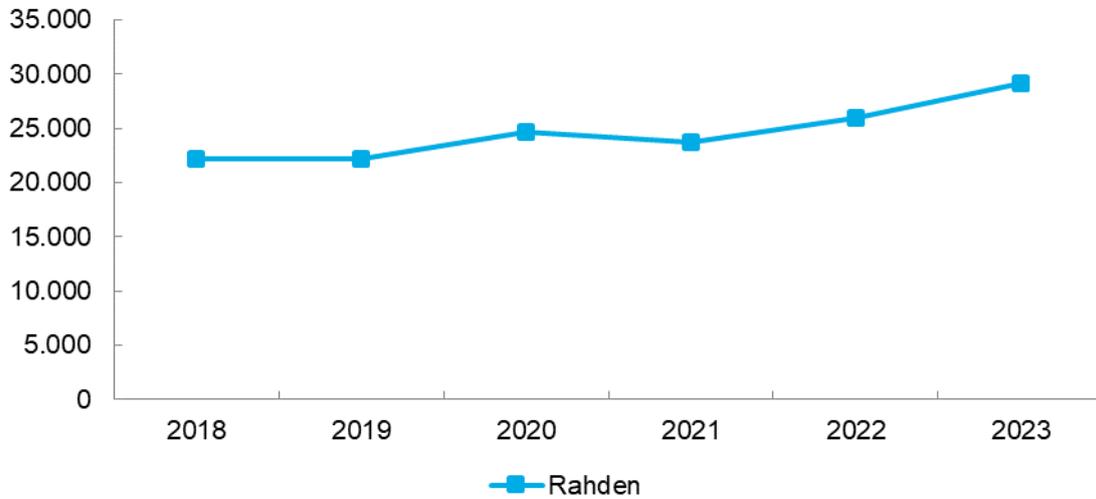
Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabchluss 2018 der **Stadt Rahden** verwendet. Ab dem Jahr 2019 nimmt Rahden, wie die meisten Kommunen, die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 116a GO NRW zur Aufstellung von Gesamtabchlüssen in Anspruch. Für die Jahre 2019 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert¹². Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen

¹¹ Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CUIG steht den Kommunen in 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig ausübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

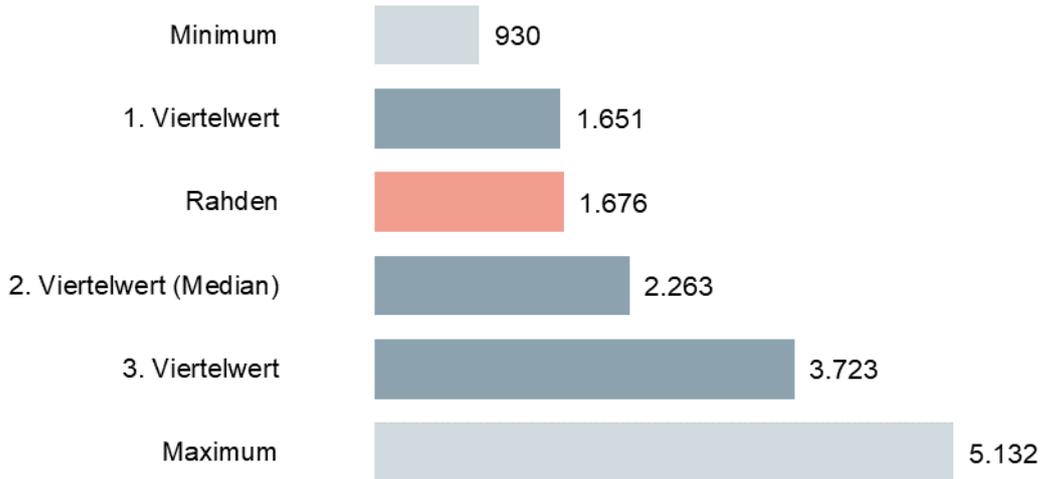
¹² In der Stadt Rahden werden das „Wasserwerk der Stadt Rahden und Städtische Bäder“ (Eigenbetrieb), die „Abwasserentsorgung der Stadt Rahden“ (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) und der „Straßenbetrieb der Stadt Rahden“ (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) mit in die Berechnungen einbezogen.

ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2023



Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Von 2018 bis 2023 steigen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um rund 6,94 Mio. Euro auf 29,16 Mio. Für die Steigerung sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts ursächlich. Diese erhöht die Stadt Rahden im selben Zeitraum um rund 8,73 Mio. Euro auf 26,41 Mio. Euro. Der Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts an den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns ist im Eckjahresvergleich um 10,98 Prozent auf 90,57 Prozent gestiegen.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts basiert vor allem auf gestiegenen erhaltenen Anzahlungen. Diese haben im Betrachtungszeitraum von 4,77 Mio. Euro auf 13,90 Mio. Euro zugenommen. Unter die erhaltenen Anzahlungen fallen Fördermittel, die die Stadt bereits erhalten, aber noch nicht für die vorgesehenen Zwecke verwendet hat. Bei diesen Verbindlichkeiten ergibt sich bei zweckentsprechender Verwendung keine Rückzahlungspflicht.

Ihre Investitionskredite vermindert die Stadt von 2018 bis 2023 um rund 1,24 Mio. Euro auf 4,43 Mio. Euro. Sie bilanziert zum 31. Dezember 2023 Liquiditätskredite in Höhe von rund 1,09 Mio. Diese Kreditmittel stammen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“, für die das Land Nordrhein-Westfalen die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhe trägt.

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.

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese ebenfalls heran.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Rahden 2023

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Rahden in Jahren	Ø RND* Rahden in Jahren	Anlagen- abnut- zungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	44,00	17,41	60,43
Verwaltungsgebäude	40	80	70,00	15,14	78,37
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	64,00	24,45	61,80
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	58,00	13,21	77,22
Schulen – alle Schulformen	40	80	73,57	26,23	64,35
Schulsporthallen	40	60	56,00	20,60	63,21
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	66,00	22,20	66,36
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	60	52,86	16,14	69,46

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Rahden** hat sich bei der überwiegenden Anzahl der Gebäude und baulichen Anlagen für eher hohe Abschreibungszeiträume entschieden. Durch längere Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Aufgrund der hohen Anlagenabnutzungsgrade ist die Altersstruktur des städtischen Immobilienbestandes überwiegend unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Ein Großteil der Immobilien wird im Zeitraum der nächsten 15 bis 25 Jahren abgeschrieben sein. Die unausgewogene Altersstruktur betrifft alle Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität.

Der Bilanzwert der Gebäude ist im Eckjahresvergleich 2018 zu 2023 um rund 0,98 Mio. Euro gestiegen. Bilanziell betrachtet hat sich der Wert mit einer Zunahme von 2,28 Prozent nicht wesentlich verändert. Nach Aussage der Stadt wurden im Gebäudebestand laufend Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt (u. a. Sanierung der Duschen und der Lüftungsanlage in der Stadtsporthalle, Wärmedämmung der Dächer der Grundschulen, Sanierung der Laufbahn des Sportplatzes im Schulzentrum, Fassadensanierung des ehemaligen, denkmalgeschützten Bahnhofsgebäudes). Durch diese und weitere Maßnahmen kann der tatsächliche Zustand besser sein, als der bilanzielle Wert dies darstellt. Gleichwohl sieht die Stadt insgesamt weiteren Investitions- und Instandhaltungsbedarf. Dies hat Rahden in der Haushaltsplanung 2024 berücksichtigt. Einen hohen Umfang hat hier u. a. die Sanierung der Dächer im Schulzentrum in den Jahren 2024 bis 2026.

Eine Besonderheit stellt das Hallenbad dar. Dieses wird beim Eigenbetrieb „Wasserwerk der Stadt Rahden und Städtische Bäder“ bilanziert. Über einen konkreten Investitionsbedarf könnte nach Aussage der Stadt ein noch zu erstellendes Konzept Aufschluss geben.

Die Verkehrsflächen^[1] bilanziert in Rahden die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Straßenbetrieb der Stadt Rahden“. Für die qualitative Einschätzung des Zustandes liegen aktuelle Zustandsbewertungen in digitaler Form vor. Demnach dominieren leichte bis mittlere flächenhafte Schadensbilder. Bei den Wirtschaftswegen betrifft dies rund 80 Prozent der Flächen. Nach Aussage der Stadt liegt in diesem Bereich ein Investitions- und Instandhaltungstau vor.

Das Kanalvermögen wird in Rahden in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Abwasserentsorgung der Stadt Rahden“ bilanziert. Die Stadt schätzt den Gesamtzustand als weitestgehend gut ein. Sie stützt diese Annahme auf vorliegende aktuelle Zustandsbewertungen und das Abwasserbeseitigungskonzept. Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen verzögern sich nach Aussage der Stadt gelegentlich aufgrund notwendiger Abstimmungsmaßnahmen (z. B. mit der oberen Wasserbehörde).

Die Stadt Rahden plant 2024 mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rund 5,64 Mio. Euro. Der Großteil hierfür fällt auf den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (35,47 Prozent) sowie auf Baumaßnahmen (45,67 Prozent). Hinzu kommen investive Ermächtigungsübertragungen aus Vorjahren in Höhe von rund 14,62 Mio. Euro. Wichtige Investitionsmaßnahmen sind z. B. die Erweiterung der Sekundarschule, der Umbau eines Werkraums in eine Mensa in der Grundschule sowie die Erweiterung eines Feuerwehrgerätehauses.

Insgesamt belaufen sich unter Berücksichtigung investiver Ermächtigungsübertragungen aus Vorjahren die geplanten Investitionen der Stadt 2024 bis 2027 auf rund 24,71 Mio. Euro. Damit liegen sie über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten und aufzuwerten.

Die Herausforderung des Substanzerhalts besteht nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Problematisch kann zudem die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind unter anderem die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Stadt. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit stark ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass einige Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. Bereits jetzt zeichnen sich gemäß Aussage der Stadt zeitliche Verschiebungen bei der für die Jahre 2024 bis 2026 vorgesehenen Sanierung der Dächer im Schulzentrum ab. Ferner ist zu beachten, dass die Finanzierung einiger Maßnahmen durch Fördermittel sowie Investitionskredite erfolgt. Letztere werden die Verbindlichkeiten erhöhen.

^[1] Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswegen, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Rahden in Tausend Euro 2024 bis 2027

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.192	-6.147	-5.772	-4.569
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.188	2.121	3.028	2.710
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.005	-4.025	-2.744	-1.859
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.632	-379	-390	-402
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	4.627	-4.404	-3.134	-2.261

Die negative Entwicklung der Jahre 2022 und 2023 führt der Haushaltsplan 2024 fort. In ihrer Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2027 rechnet die Stadt durchgehend mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Saldo aus Investitionstätigkeit verläuft dagegen im Planungszeitraum kontinuierlich positiv. Bis 2027 ergeben sich dennoch erhebliche Finanzmittelfehlbeiträge. Rahden plant insgesamt Liquiditätsabflüsse von rund 13,63 Mio. Euro. Die Stadt hat daher eine Erhöhung ihrer Kreditverbindlichkeiten vorgesehen.

Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die Stadt Rahden investive Ermächtigungen in Höhe von rund 14,62 Mio. Euro ins Haushaltsjahr 2024 übertragen hat. Rund 11,88 Mio. Euro hiervon betreffen allein die Maßnahme „Erweiterung der Sekundarschule“. Der ursprünglich für frühere Jahre geplante Finanzmittelabfluss relativiert auch die gegenwärtig interkommunal verglichen gute Verschuldungssituation. Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen den Finanzmittelbedarf über das im Haushaltsplan 2024 dargestellte Maß und können den künftigen Kreditbedarf zusätzlich erhöhen.

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

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Rahden konnte bis 2022 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr ab

dem Haushaltsjahr 2023 nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

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

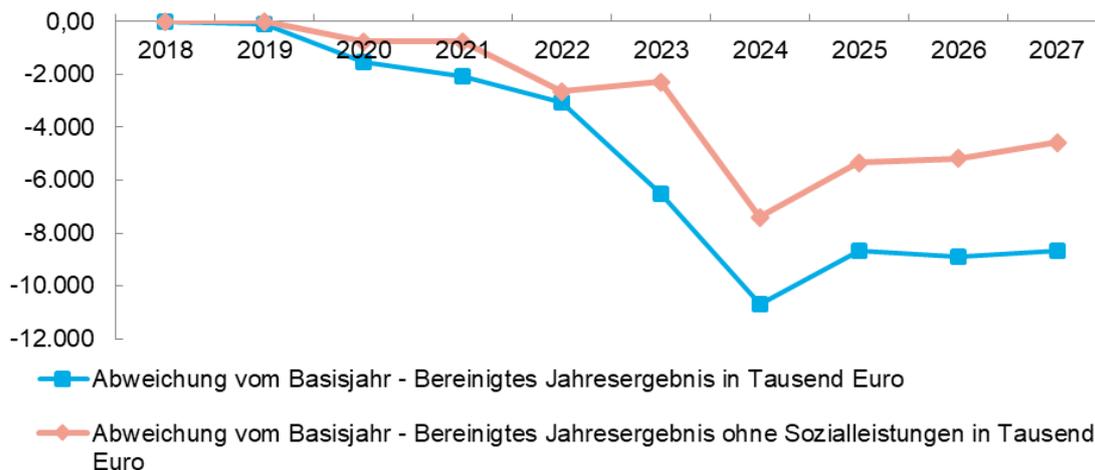
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2018 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigzte Jahresergebnisse Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2027



2018 bis 2023 Ist-Ergebnisse, 2024 bis 2027 Plan-Ergebnisse

Die insgesamt negative Entwicklung zeigt, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere in den Bereichen Personal und Transferleistungen zu kompensieren. Das bereinigte Jahresergebnis der Stadt Rahden verschlechtert sich von 2018 bis 2023 um 6,35 Mio. Euro.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse ist im starken Anstieg der bereinigten ordentlichen Aufwendungen begründet. Die bereinigten ordentlichen Erträge kann die Stadt dagegen nicht in diesem Ausmaß erhöhen. Sie nehmen von 2018 bis 2023 saldiert um lediglich rund 0,10 Mio. Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (+ 1,29 Mio. Euro). Bei den sonstigen Transfererträgen (- 0,46 Mio. Euro) und bei den sonstigen ordentlichen Erträgen (- 0,68 Mio. Euro) nehmen die Werte dagegen ab.

Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 6,79 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben

- die bereinigten Transferaufwendungen^[1] (+ 4,22 Mio. Euro),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (+ 1,17 Mio. Euro) und
- die Personalaufwendungen (+ 0,66 Mio. Euro).

Diese Aufwandssteigerungen können durch die zuvor angeführten Ertragssteigerungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Rahden nicht oder nur geringfügig gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

^[1] Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage.

In den Transferaufwendungen sind die „Sozialleistungen“ enthalten. Auch ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden Belastungen verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis, jedoch in einem erheblich geringeren Umfang.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2023 um rund 4,24 Mio. Euro. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch „Sozialleistungen“ belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 0,16 Mio. Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 0,26 Mio. Euro,
- Jugendamtsumlage: 3,83 Mio. Euro.

Die Sozialleistungen belasten in Rahden, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

Von 2023 auf 2024 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Im weiteren Verlauf der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung steigt die Trendkurve 2025 zunächst an und verbleibt dann in etwa auf konstanten Niveau. Hintergrund sind vorrangig ab 2024 Euro geplante Maßnahmen im Bereich der Sach- und Dienstleistungen. Hierzu zählen u. a. Dachsanierungen an den Schulen und Planungsdienstleistungen in den Bereichen Windkraft und Photovoltaik. Die Ansätze nehmen nach der Umsetzung der Einzelmaßnahmen im Planungszeitraum ab. Dennoch fallen sowohl das bereinigte Ergebnis, als auch das bereinigte Ergebnis ohne Sozialleistungen 2027 deutlich schlechter aus, als im letzten Ist-Jahr 2023.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltsposten identifizieren. Bei der seit 2023 eingetretenen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune die Realsteuerhebesätze erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Stadt Rahden hat zwischen 2018 und 2023 ihre Realsteuerhebesätze nicht angepasst. Im Vergleich positioniert sie sich 2023 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Realsteuerhebesätze im Vergleich 2023

	Rahden	Kommunen im Regierungsbezirk Detmold (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleicher Größenklasse	informativ: fiktive Sätze nach dem GFG 2023	informativ: fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Grundsteuer A	270	271	266	303	254	259
Grundsteuer B	470	506	486	568	493	501
Gewerbsteuer	415	429	438	447	416	416

2024 hat die Stadt Rahden ihre Hebesätze für die Grundsteuer A auf 300 v. H. und für die Grundsteuer B auf 500 v. H. erhöht. Den Hebesatz für die Gewerbsteuer hat sie unverändert belassen. Die Stadt hat den Hebesatz der Grundsteuer A damit oberhalb der fiktiven Hebesätze des Jahres 2024 festgelegt. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer liegen in etwa auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze für das Jahr 2024.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Rahden hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung meist nicht ein.

- Die Stadt Rahden hat ein unterjähriges Berichtswesen etabliert, mit dessen Hilfe sie die Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung mit grundlegenden Informationen für die Haushaltsausführung und -steuerung versorgt.

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

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

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

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

Die Anzeige der Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die **Stadt Rahden** beschließt die Haushaltssatzung im Betrachtungszeitraum meist nicht fristgerecht, sondern erst zu Beginn des neuen Haushaltsjahres. Im Haushaltsjahr 2021 hat der Gesetzgeber aufgrund der pandemiebedingten Beeinträchtigungen die Frist bis zum 31. März 2021 verlängert.¹³ Diese Frist konnte die Stadt einhalten.

Die Gemeindeordnung sieht vor, den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres durch den Rat feststellen zu lassen (§ 96 Absatz 1 GO NRW). Die Stadt hat diese Frist im gesamten Betrachtungszeitraum eingehalten.

Die Gesamtabschlüsse hat die Stadt bis zum Jahr 2018 aufgestellt. Für die nachfolgenden Jahre verzichtet sie auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses und hat sich jeweils für die größenabhängige Befreiung gem. § 116a GO NRW entschieden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.

Die Stadt Rahden verteilt die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Produkte in Form einer dezentralen Ressourcenverantwortung auf produktverantwortliche Mitarbeitende. Auf dieser Grundlage fußt auch das interne Berichtswesen. Alle Produktverantwortliche haben Zugriff auf die Finanzsoftware und sind darin geschult, entsprechende Auswertungen zu generieren. Das für die Finanzen zuständige Sachgebiet berät die Produktverantwortlichen und steuert den Gesamthaushalt.

Turnusmäßig zweimal jährlich berichtet die Stadt Rahden gegenüber den Entscheidungstragenden in der Politik. Es ist zudem möglich, dass die Stadt die zwei regelmäßigen Berichterstattungen durch anlassbezogene Berichte ergänzt, wenn eine Situation eintritt, die dies erforderlich macht. Das Sachgebiet Finanzen bereitet in enger Abstimmung mit den Produktverantwortlichen die Informationen in Form einer Mitteilungsvorlage auf und berichtet gegenüber dem Rat. Die Stadt bildet in ihren Controllingberichten aktuelle Entwicklungen in der Ergebnisrechnung ab. Sie erläutert wesentliche Abweichungen zu den Plandaten und erstellt auf dieser Basis eine Ergebnis-Prognosen zum Jahresende. Ferner berichtet die Stadt über die Ausführung des Investitionsprogramms und erläutert ggf. notwendige Anpassungen.

Durch das in der Stadt Rahden praktizierte Finanzberichtswesen versetzt die Verwaltung die Entscheidungstragenden in die Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Verwaltungsführung und politische Gremien erhalten über ein solches Berichtswesen die zur Steuerung erforderlichen und zwingend notwendigen Informationen.

¹³ Gem. § 4 Abs. 6 des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) in der bis zum 14.12.2021 gültigen Fassung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Im investiven Bereich kann die Stadt Rahden die im Zeitraum 2018 bis 2023 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu 38,18 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.

→ **Feststellung**

Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Rahden bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt.

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.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Rahden 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	29.195	29.165	29.963	31.475	33.253	43.177
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	47	35	343	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,16	0,12	1,15	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	29.242	29.199	30.307	31.475	33.253	43.177
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,16	0,12	1,13	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	29.237	28.543	30.212	33.046	32.295	41.908
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,98	97,75	99,69	105	97,12	97,06

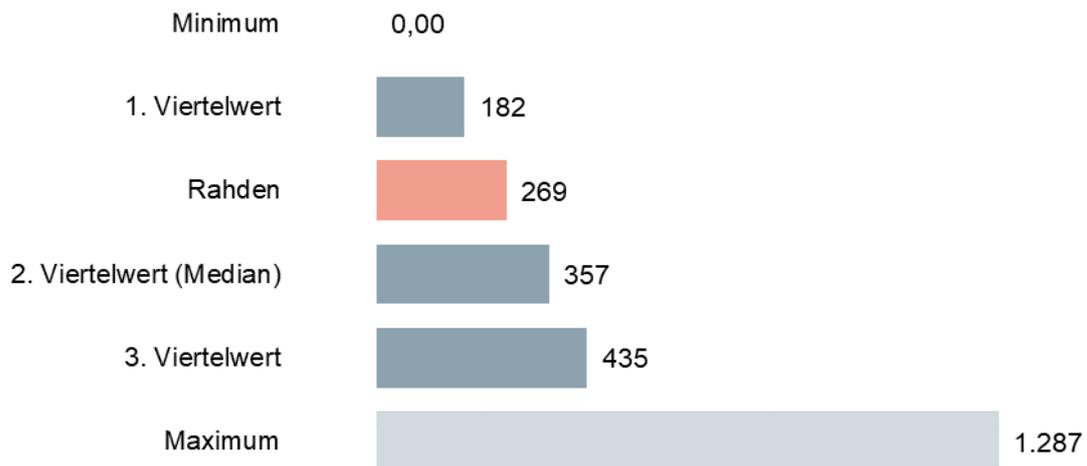
Die **Stadt Rahden** hat ihre Aufwendungen außer im Jahr 2021 in allen Betrachtungsjahren in ausreichender Höhe veranschlagt. Sie verzichtet seit 2021 vollständig auf die Übertragung von Ermächtigungen im Bereich der ordentlichen Aufwendungen. Gleiches gilt für ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Investive Auszahlungen Stadt Rahden 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.799	4.579	8.267	8.456	15.874	18.881
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.820	35	1.348	4.003	4.177	9.351
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	136	0,76	16,31	47,33	26,31	49,52
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.619	4.613	9.615	12.459	20.050	28.232
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	57,71	0,75	14,02	32,13	20,83	33,12
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.629	2.157	2.509	8.108	6.624	9.124
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	39,72	46,76	26,09	65,07	33,04	32,32

In den Jahren 2018 bis 2023 hat die Stadt Rahden investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 3,79 Mio. Euro übertragen. Seit 2020 steigen die Werte bezogen auf das jeweilige Vorjahr kontinuierlich an. Der starke Anstieg 2023 ist in erheblichem Maße durch übertragene Mittel der Investitionsmaßnahme „Erweiterung der Sekundarschule“ begründet.

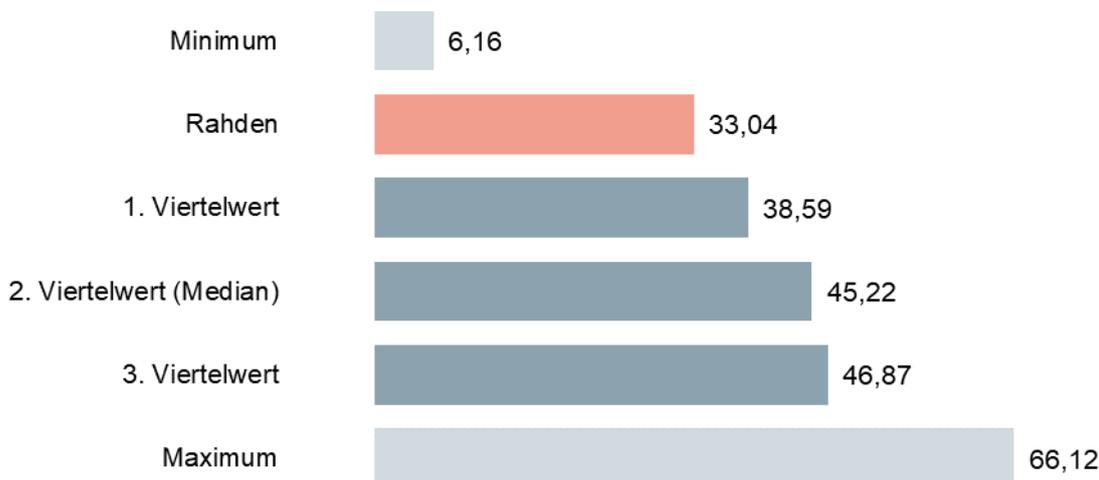
Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2022



Der Vergleich enthält die Werte von 13 Kommunen.

Haushaltsansätze lassen keine Rückschlüsse auf die Höhe der tatsächlich verausgabten Mittel zu. Wie viel die Stadt Rahden von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln tatsächlich in Anspruch genommen hat, zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Dieser stellt den Anteil der tatsächlich erfolgten Auszahlungen im Verhältnis zum fortgeschriebenen Ansatz dar.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen.

2022 setzt die Stadt Rahden nur rund ein Drittel der zur Verfügung stehenden investiven Mittel ein. In den Jahren 2018 bis 2023 hat sie ihre investiven Auszahlungsermächtigungen kumuliert zu 38,18 Prozent in Anspruch genommen.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Stadt wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen.

Gerade bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Daneben führen insbesondere unvorhergesehene Ereignisse dazu, dass Zeitpläne nicht eingehalten werden können oder Prioritäten anders gesetzt werden müssen. Eine direkte Einflussnahme ist den Kommunen oft nicht möglich. Ein konkretes Beispiel stellt in Rahden die Erweiterung der Sekundarschule dar. Aufgrund von zeitlichen Verschiebungen bei der Bautätigkeit in den Vorjahren stehen 2024 für die Maßnahme inklusive Ermächtigungsübertragungen aus Vorjahren Haushaltsmittel in Höhe von rund 13,50 Mio. Euro zur Verfügung. Derzeit geht die Stadt davon aus, dass etwa fünf Mio. Euro hiervon erst 2025 verausgabt werden.

Trotz der beschriebenen allgemeinen Probleme bei der Planung größerer Investitionsmaßnahmen sollte die Stadt Rahden ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen, um die Aussagekraft der Investitionsplanung nach Möglichkeit zu verbessern. Sie sollte z. B. sämtliche investiven Maßnahmen separat planen und für das Haushaltscontrolling verfügbar halten. In Budgets zusammengefasste Investitionsmaßnahmen, bei denen eine nachvollziehbare Aufstellung der zugrundeliegenden Einzelpositionen fehlt, sollte sie vermeiden.

Nach den Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen grundsätzlich erst dann im Finanzplan veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus den Unterlagen 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.

Durch die Veranschlagung im Haushalt der Stadt Rahden bilden die Planungen der vergangenen Jahre nicht die tatsächliche Investitionstätigkeit ab. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnahmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

Die Stadt Rahden hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt. Nach Aussage der Verwaltung, legt die Stadt bei der Entscheidung über die Übertragung der Ermächtigungen in das neue Haushaltsjahr grundsätzlich strenge Maßstäbe an. Im Rahmen der Haushaltsplan-Aufstellung werden die Produktverantwortlichen vom Bürgermeister schriftlich darauf hingewiesen, dass eine Übertragung von investiven Ausgabeermächtigungen nur bei Maßnahmen erfolgen soll, die bis zum 31. Dezember des laufenden Haushaltsjahres begonnen werden. Anderenfalls soll einer Neuveranschlagung im folgenden Haushaltsplan Vorrang eingeräumt werden.

Die gpaNRW sieht hier Ergänzungsbedarf. Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen sollten folgende Punkte regeln:

- Art von Ermächtigungsübertragungen:
 - Regelung, inwieweit Ermächtigungsübertragungen zulässig sind: Jeweils differenziert für Aufwendungen, konsumtive und investive Auszahlungen
 - ggf. Regelung für nicht in Anspruch genommene über- und außerplanmäßig bereitgestellte Ermächtigungen.
- Dauer von Ermächtigungsübertragungen:
 - Dauer bis wann die Ermächtigungen noch verfügbar sind: Getrennt nach konsumtiven und investiven Ermächtigungen
- Umfang von Ermächtigungsübertragungen:
 - Regelung innerhalb welcher Wertgrenzen Ermächtigungsübertragungen zulässig sind
- Verfahren für die Übertragung von Ermächtigungen:

- Regelung zu Form und Fristen für die Beantragung von Ermächtigungsübertragungen
- Entscheidungsbefugnisse

Darüber hinaus kann die Stadt Rahden in einer Dienstanweisung die Grundsätze noch enger fassen und konkretisieren. Sie hat z. B. die Möglichkeit, die Zulässigkeit von Ermächtigungsübertragungen einzuschränken oder unter einen Vorbehalt zu stellen, wenn sie dies für geboten hält. Sie kann darüber hinaus festlegen, dass Ermächtigungsübertragungen nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sind, diese näher definieren und einen verwaltungsinternen Ablauf von der Beantragung bis zur Entscheidung festlegen. Außerdem kann sie bestimmen, in welchen Fällen einer Neuveranschlagung Vorrang gegenüber einer Übertragung einer Auszahlungsermächtigung einzuräumen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen. Zudem könnte sie das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden akquiriert Fördermittel dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht.

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 Rahden** hat bislang keine strategischen Vorgaben schriftlich festgelegt, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

Die Sachgebiete akquirieren Fördermittel gemäß ihren fachlichen und organisatorischen Zuständigkeiten dezentral. Sie werden inhaltlich unterstützt durch eine organisatorisch im Sachgebiet „Bauen und Wohnen“ angesiedelte zentrale Beratungsstelle. Jedem Sachgebiet sind die für sie typischen Fördermittelquellen bekannt. Insgesamt verfügt die Stadt nach eigener Aussage über einen guten Überblick über die kommunale Förderlandschaft.

Die Stadt Rahden nutzt die einschlägigen Informationsquellen wie z. B. zentrale Fördermittelsuchmaschinen. Im Bereich der Städtebauförderung macht die sie teilweise von der Möglichkeit einer externen Beratung Gebrauch. Fördermittelanträge sind in Rahden in der Vergangenheit nur dann gescheitert, wenn keine ausreichenden Mittel für alle Anträge vorhanden waren (Programm-Überzeichnung etc.).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise schriftlich festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen.

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Organisationen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden hat kein umfassend geregeltes Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.

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.

Ihre Fördermittel bewirtschaftet die **Stadt Rahden** dezentral in den jeweils fachlich zuständigen Sachgebieten. Die Zuständigkeit umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten programmspezifischer Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Dokumentation und das Erstellen von Verwendungsnachweisen. Die Sachgebietsleitungen sind dafür verantwortlich, die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid festzuhalten und zu realisieren. Es gibt noch keine zentrale Datei oder Datenbank, in der die Stadt die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese könnte die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern und Risiken minimieren.

Die Datei/Datenbank sollte dabei mindestens folgende Informationen abbilden:

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

Ein ausgereiftes, regelmäßiges und standardisiertes Fördercontrolling mit Berichtswesen existiert in der Stadt Rahden noch nicht, wenngleich sie projekt- und anlassbezogen einzelne Berichte zu Förderprogrammen fertigt. Adressat dieser Berichterstattungen sind meist die kommunalpolitischen Gremien wie der Stadtrat und die fachlich zuständigen Ausschüsse. Die jeweils zuständigen Sachgebiete bereiten die Berichte auf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte Entscheidungstragende wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig und standardisiert über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Rahden am 31. Dezember 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	4.429
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	1.086

Kennzahlen	2023
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge*	8
Anzahl Kreditgeber	5

* Die Mittel stammen in voller Höhle aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“.

Die **Stadt Rahden** hat vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Sie hat diese zuletzt weiter reduzieren können. Die zum 31. Dezember 2023 bilanzierten Liquiditätskredite stammen vollständig aus dem Programm „Gute Schule 2020“, für die das Land Nordrhein-Westfalen die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhle trägt. Das Kreditportfolio ist insgesamt wenig komplex und enthält keine potenziell risikobehafteten Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder Derivate. Ihre Investitionstätigkeit richtet die Stadt nach eigener Aussage an ihrer Selbstfinanzierungskraft aus, um die Neuverschuldung so gering wie möglich zu halten.

Die Stadt hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Rahden dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigener Aussage verfolgt die Stadt ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Auch wenn sie beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Rahden 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 Rahden verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Rahden Prioritäten festlegen.

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Rahden gehören.
- Die Stadt Rahden 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 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 Rahden regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die Dokumentation der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Rahden 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.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Rahden noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und -anlagen Stadt Rahden zum 31. Dezember 2023

Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Tausend Euro	9.964
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0

Kennzahlen	2023
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	563
... davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	563
Ausleihungen	3.223

Die **Stadt Rahden** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Überschüssige Liquidität legt sie als Termin- oder Tagesgeld an. Die Stadt nennt die Sicherheit ihrer Geldanlagen als priorisiertes Ziel. Daneben legt sie großen Wert auf ständige Verfügbarkeit ausreichender liquider Mittel, um unter diesen Rahmenbedingungen ein möglichst wirtschaftliches Anlageportfolio zu generieren.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Rahden dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement regeln, oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Rahden verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Rahden gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Rahden kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁴ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

¹⁴ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Rahden konnte bis 2022 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr ab dem Haushaltsjahr 2023 nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	554	E1	Die Stadt Rahden sollte weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei der seit 2023 eingetretenen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	58
F2	Die Stadt Rahden hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung meist nicht ein.	59	E2	Die Stadt Rahden sollte die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.	60
F3	Im investiven Bereich kann die Stadt Rahden die im Zeitraum 2018 bis 2023 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu 38,18 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.	61	E3	Die Stadt Rahden sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnahmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	33
F4	Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Rahden bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt.	61	E4	Die Stadt Rahden sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen. Zudem könnte sie das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.	644
F5	Die Stadt Rahden akquiriert Fördermittel dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht.	65	E5	Die Stadt Rahden sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Rahden hat kein umfassend geregeltes Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	66	E6.1	Die Stadt Rahden sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese könnte die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern und Risiken minimieren.	67
			E6.2	Die Stadt Rahden sollte Entscheidungstragende wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig und standardisiert über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	67
F7	Die Stadt Rahden hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	67	E7	Die Stadt Rahden sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.	68
F8	Für ihr Anlagemanagement hat die Stadt Rahden noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	69	E8	Die Stadt Rahden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement regeln, oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Rahden 2017	Rahden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	99,4	101	83,86	99,87	105	108	113	20
Eigenkapitalquote 1	47,6	51,53	8,82	27,42	33,75	36,94	60,87	20
Eigenkapitalquote 2	72,9	71,42	33,99	60,07	65,79	69,74	81,29	20
Fehlbetragsquote	0,1	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Rahden 2017	Rahden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	0,3	0,20	0,18	25,71	31,08	41,17	48,23	20
Abschreibungsintensität	6,0	6,46	2,02	7,50	8,47	9,37	15,17	16
Drittfinanzierungsquote	117,4	62,31	42,69	50,27	64,30	71,66	89,62	16
Investitionsquote	196,1	322	39,98	113	138	189	327	16
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	92,7	108	65,44	86,77	95,15	104	117	17
Liquidität 2. Grades	43,8	142	9,04	56,35	91,53	142	331	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	140,7	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,8	14,45	1,87	6,01	10,60	12,64	28,90	17
Zinslastquote	0,7	0,79	0,05	0,41	0,61	0,92	1,61	20
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	92,7	67,78	49,27	56,92	62,50	67,34	76,08	18
Zuwendungsquote	43,8	22,39	9,44	12,51	19,30	22,62	26,43	20
Personalintensität	140,7	14,68	9,03	15,62	17,43	19,30	24,41	20
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,8	21,68	9,40	16,21	18,42	20,91	25,19	20
Transferaufwandsquote	58,8	48,87	38,76	43,78	45,95	48,47	69,47	20

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Rahden in Tausend Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.137	3.418	16.073	449	-11.698	1.876
Gewerbesteuer	6.201	9.840	26.280	9.642	9.251	12.243
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.988	6.676	7.531	7.729	7.800	7.345
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.228	1.347	1.332	1.176	1.195	1.256
Schlüsselzuweisungen	4.758	4.196	2.685	3.137	0,00	2.955
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	765	1.229	700	827	807	866
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt	0	0	0	0	0	0
Summe Erträge	19.939	23.287	38.528	22.511	19.052	24.663
Allgemeine Kreisumlage	7.638	8.187	8.176	8.330	13.355	9.137
Steuerbeteiligungen**	970	818	2.213	796	778	1.115
Summe Aufwendungen	8.608	9.005	10.389	9.126	14.133	10.252
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	11.331	14.282	28.139	13.384	4.919	14.411

* Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

** Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	50.218	51.326	54.719	69.766	70.215	58.477
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital 1	50.218	51.326	54.719	69.766	70.215	58.477
Sonderposten für Zuwendungen	25.544	25.185	24.857	26.488	27.093	28.219
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	75.762	76.512	79.576	96.253	97.307	86.696
Bilanzsumme	105.058	109.318	114.798	133.303	136.251	126.224

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Rahden in Tausend Euro 2018

Kennzahlen	2018
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.998
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	679
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.163
Sonstige Verbindlichkeiten	682
Erhaltene Anzahlungen	5.697
Gesamtverbindlichkeiten	22.220

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rahden in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	20.192	23.142	23.288	25.205	26.414
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022	2023
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	5.829	6.035	6.051	5.650	5.353
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	3.219	3.219	3.219	3.219	3.219
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	3.357	3.257	3.263	3.667	3.247
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	15.311	15.383	14.228	14.639	15.873
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	967	1.305	1.295	1.326	1.305
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	22.132	24.709	23.688	25.981	29.163

* In der Stadt Rahden werden das „Wasserwerk der Stadt Rahden und Städtische Bäder“ (Eigenbetrieb), die „Abwasserentsorgung der Stadt Rahden“ (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) und der „Straßenbetrieb der Stadt Rahden“ (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) mit in die Berechnungen einbezogen.

Tabelle 7: Schulden Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.668	5.433	5.192	4.944	4.690	4.429
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	679	992	1.292	1.229	1.157	1.086
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.068	6.324	7.162	7.023	6.914	6.460
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1	171	183	7	93	268
Sonstige Verbindlichkeiten	502	390	170	169	559	269
Erhaltene Anzahlungen	4.767	6.882	9.144	9.916	11.791	13.901

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten	17.686	20.192	23.142	23.288	25.205	26.414
Rückstellungen	8.715	9.235	9.402	10.908	10.930	10.027
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	29	0	0	0	0	0
Schulden	26.430	29.427	32.544	34.196	36.134	36.441
Forderungen	2.158	2.092	2.669	2.504	3.591	2.176
Liquide Mittel	6.513	11.231	14.354	28.638	25.435	9.964
Effektive Schulden	17.759	16.104	15.520	3.054	7.108	24.300
Ausleihungen	3.306	3.223	3.223	3.223	3.223	3.223
Wertpapiere des Anlagevermögens	96	408	480	507	535	563
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0
Sonstige Vermögensgegenstände	44	35	0	1	5	8
Erweiterte Effektivverschuldung	14.313	12.439	11.817	-676	3.346	20.507

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand in Tausend Euro	2.171	1.137	3.418	16.073	449	-11.698	-6.074	-5.840	-5.625	-4.740
Gewerbesteuer	8.135	6.201	9.840	26.280	9.642	9.251	8.000	8.290	8.480	8.675
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.765	6.988	6.676	7.531	7.729	7.800	8.345	8.925	9.415	9.830
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.107	1.228	1.347	1.332	1.176	1.195	1.335	1.375	1.400	1.430

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.618	4.758	4.196	2.685	3.137	0,00	6.000	5.368	5.920	6.715
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbsteuer-ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	883	765	1.229	700	827	807	830	865	890	910
Summe der Erträge	20.509	19.939	23.287	38.528	22.511	19.052	24.510	24.823	26.105	27.560
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	6.931	7.638	8.187	8.176	8.330	13.355	9.970	11.190	12.045	12.795
Steuerbeteiligungen	1.320	970	818	2.213	796	778	675	700	716	732
Summe der Aufwendungen	8.251	8.608	9.005	10.389	9.126	14.133	10.645	11.890	12.761	13.527
Saldo der Bereinigungen	12.258	11.331	14.282	28.139	13.384	4.919	13.865	12.933	13.344	14.033
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	746	80,77	224	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.087	-10.193	-11.610	-12.147	-13.159	-16.617	-20.800	-18.773	-18.969	-18.773
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-106	-1.523	-2.060	-3.072	-6.530	-10.713	-8.686	-8.882	-8.687

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Rahden in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.087	-10.193	-11.610	-12.147	-13.159	-16.617	-20.800	-18.773	-18.969	-18.773
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-339	-322	-481	-299	59,24	-497	-629	-950	-877	-880
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-532	-586	-599	-652	-732	-789	-923	-1.127	-1.134	-1.141
Jugendamtsumlage	3.274	3.344	3.837	4.492	3.895	7.100	5.050	5.410	5.844	6.225
Saldo aus Sozialleistungen	-4.145	-4.252	-4.917	-5.442	-4.568	-8.386	-6.602	-7.487	-7.855	-8.245
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.942	-5.942	-6.693	-6.704	-8.592	-8.230	-13.337	-11.286	-11.114	-10.528
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-0,04	-751	-763	-2.650	-2.289	-7.395	-5.344	-5.173	-4.587

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Rahden hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Eine zentrale Funktion nehmen dabei die Fachbereiche wahr. Diese erfüllen zum einen Aufgaben einer Vergabestelle und sind zum anderen Nutzer der beschafften Leistung. Die Stadt sollte daher besonderes Augenmerk auf eine konsequente Trennung der Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und die spätere Umsetzung der Maßnahme richten.

Die Fachbereiche haben die Möglichkeit, bei Vergabeverfahren auf die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zurückzugreifen. Die Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass diese Zusammenarbeit wesentlich dazu beiträgt, dass die Stadt ihre Vergabeverfahren weitestgehend rechtskonform durchführt. Bei den durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben sollte die Stadt verbindliche Vorgaben machen, um eine einheitliche Durchführung und Dokumentation sicherzustellen.

Bei der Abrechnung der Baumaßnahmen kommt es in Rahden zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Ursächlich dafür sind häufig Unterschreitungen der Auftragssumme. Umfang und Ursache der Abweichungen wertet die Stadt bisher nicht systematisch aus. Sie sollte prüfen, die dafür relevanten Daten an zentraler Stelle zusammenzuführen. Eine systematische Analyse der Daten in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen.

Ein geregeltes Vergabewesen dient auch der allgemeinen Korruptionsprävention. In diesem Tätigkeitsfeld hat die Stadt Handlungsbedarf. Insbesondere muss sie die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse durchführen und danach regelmäßig aktualisieren. Dadurch schafft sie eine Grundlage für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen. Sie sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention entsprechend ergänzen. Dabei sollte sie auch den Umgang mit Sponsoringmaßnahmen berücksichtigen.

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Die Fachbereiche sind dabei als Vergabestelle sowohl für wesentliche Tätigkeiten der Auftragsvergabe als auch der späteren Auftragsabwicklung zuständig.

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

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

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

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

Die **Stadt Rahden** hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Diese hat sie zuletzt im Oktober 2020 aktualisiert. Die darin getroffenen Regelungen entsprechen weitgehend der aktuellen Gesetzeslage. Einzelne Formulierungen beziehen sich allerdings auf nicht mehr einschlägige Rechtsnormen. So verweist die Stadt bei der Festlegung von Wertgrenzen für Verfahrensarten auf die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL). Hier ist mittlerweile die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) anzuwenden. Die Stadt sollte dies redaktionell anpassen.

Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensarten im nationalen Bereich orientiert sich die Stadt an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes¹⁵. Sie nutzt dabei die vereinfachten höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte nicht vollumfänglich aus. Direktaufträge beschränkt sie beispielsweise auf einen Auftragswert von 3.000 Euro. Das Land eröffnet dafür derzeit einen Spielraum von bis zu 25.000 Euro. Durch die niedrigeren Wertgrenzen stärkt Rahden den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

¹⁵ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

Zentrale Akteure in den Vergabeverfahren sind die Fachbereiche. Diese übernehmen bei den Beschaffungen die Funktion der Vergabestelle. Zudem greift die Stadt im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit auf die Zentrale Submissionsstelle (ZSS) des Kreises Minden-Lübbecke zurück. In der Praxis betrifft dies insbesondere öffentliche Ausschreibungen sowie Vergaben im Zusammenhang mit durch Fördermittel kofinanzierte Maßnahmen. Konkrete Vorgaben, wann die Fachbereiche Vergaben in Eigenregie oder in Zusammenarbeit mit dem Kreis durchzuführen haben, enthält die Dienstanweisung nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte ihre Vergabedienstanweisung um eindeutige Vorgaben für die Inanspruchnahme der zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke ergänzen.

Grundsätzlich bewertet es die gpaNRW positiv, dass die Stadt Rahden bei ihren Vergaben auch auf externes Fachwissen zurückgreift. Sie profitiert dadurch von der fachlichen Expertise und Routine des Kreises und erspart sich eigenen Aufwand. Dies trägt wesentlich zu einem rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesen in der Stadt bei. Wir haben die dazu mit dem Kreis Minden-Lübbecke abgeschlossene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach Leistungsumfang und konkreter Ausgestaltung kann diese nach der aktuellen Rechtsprechung¹⁶ dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Stadt ausgeschrieben werden. Die Stadt Rahden sollte daher zusammen mit dem Kreis Minden-Lübbecke grundsätzlich klären, ob bzw. wie die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann.

Bei den Vergabeverfahren haben die Fachbereiche als Vergabestelle eine zentrale Bedeutung. Dies betrifft sowohl die in Eigenregie als auch die in Zusammenarbeit mit der zentralen Submissionsstelle des Kreises durchgeführten Vergaben. Dabei auszuführende Arbeitsschritte und Verantwortungsbereiche hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung nicht konkret vorgegeben. Der für die Dokumentation vorgegebene einheitliche Vergabevermerk kann dafür nur ein Anhalt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte Arbeitsschritte und Zuständigkeiten in den Vergabeverfahren konkret festlegen. Dies betrifft insbesondere die Verfahren, welche in Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke abgewickelt werden.

Die Fachbereiche treffen in der Praxis eigenverantwortlich wesentliche Festlegungen und Entscheidungen. Über die fachliche Vorbereitung und Begleitung der Verfahren hinaus betrifft dies auch wichtige vergaberechtliche Aspekte. Die umfasst beispielsweise

- die Entscheidung über die Verfahrensart,
- die Auswahl der zu beteiligenden Unternehmen,
- die Einholung von Angeboten und die Kommunikation mit den Bietenden,
- die Prüfung und Wertung der Angebote sowie

¹⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

- den Vergabevorschlag.

Aufgabe der Fachbereiche ist aber auch die spätere Auftragsabwicklung und Überwachung sowie die Abnahme der Leistung und die Auftragsabrechnung. Der Fachbereich ist damit sowohl für die Auftragsvergabe als auch die folgende Abwicklung zuständig. Diese Tätigkeitsbereiche sollten organisatorisch getrennt sein. Aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen ist dies in Rahden, wie in vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen, eine besondere Herausforderung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte bei den in den Fachbereichen auszuführenden Tätigkeiten zur Auftragsvergabe und späteren Auftragsausführung eine strikte organisatorische und personelle Trennung anstreben. Dies unterstützt die Korruptionsprävention und dient dem Schutz ihrer Beschäftigten.

Die Vergabedienstanweisung enthält keine detaillierten Vorgaben zum Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen. Die Fachbereiche wickeln diese in der Regel eigenverantwortlich im Zuge der Umsetzung der Maßnahme ab. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 1.6 zum Nachtragswesen.

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.¹⁷

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine systematische Prüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht geregelt.

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.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen

¹⁷ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁸ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

Aufträge¹⁹ 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 Rahden** verfügt über keine eigene örtliche Rechnungsprüfung. Wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen nutzt sie auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW. Die städtische Vorgehensweise ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Bei dieser häufig vorzufindenden Konstellation entfällt auch die in der Gemeindeordnung für die örtliche Rechnungsprüfung festgelegte Pflicht zur Prüfung der Vergaben. Dennoch ist die Stadt zur Sicherstellung einer rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung ihrer Vergabeverfahren verpflichtet. Die gpaNRW erachtet dies auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für erforderlich. Die Stadt Rahden ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige Person oder Stelle kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Schließlich ist der Aufgabenbereich des Vergabewesens mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Treten bei den Vergaben Verstöße auf, können diese das Vertrauen in die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beschädigen. Verfehlungen können zudem finanzielle Konsequenzen haben. Beispielhaft weisen wir in diesem Zusammenhang auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln hin. Die Zuwendungsgebenden binden dabei die Mittelvergabe regelmäßig an konkrete vergaberechtliche Vorgaben. Hält die Stadt diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Rückforderungen der Fördermittel. Dies kann zu einer schwerwiegenden Belastung der Haushaltssituation führen.

Im Interesse der Stadt und zum Schutz der Beschäftigten ist daher eine fachliche Prüfung der Vergabeverfahren sinnvoll. Die Stadt hat dies grundsätzlich erkannt. Im Nachgang der Umsetzung einer umfangreichen Baumaßnahme an der Sekundarschule hat sie deshalb einzelne Vergaben prüfen lassen. Sie hat dazu den an einen Wirtschaftsprüfer erteilten Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses entsprechend erweitert. Diese Vorgehensweise ist geeignet, sich einen Eindruck von der Qualität der Vergabeverfahren zu verschaffen. Identifiziert die Stadt dabei Handlungsbedarf, kann sie zusätzliche Maßnahmen – wie beispielsweise eine frühzeitige fachkundige Begleitung der Vergaben – ergreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte eine regelmäßige Prüfung oder prüferische Begleitung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung ihrer Haushaltsmittel sowie die Korruptionsprävention.

¹⁹ 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.

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 Rahden geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen berücksichtigen allerdings nicht alle aktuellen gesetzlichen Vorgaben. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sowie die Anzeige der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters an den Rat.

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 KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Rahden** hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Zentrales Dokument ist dafür die „Dienstanweisung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Rahden über das Verhalten bei Annahme von Belohnungen und Geschenken und zur Verhinderung von Korruption“. Diese datiert aus dem Jahr 2013. Naturgemäß bilden die darin getroffenen Regelungen

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

die aktuelle Rechtslage nicht mehr vollumfänglich ab. Das KorruptionsbG wurde zwischenzeitlich mehrmals geändert. Weggefallen sind dabei insbesondere die Regelungen zur Informationsstelle und dem Vergaberegister. Die Dienstanweisung enthält dazu noch Vorgaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren und an die derzeit geltenden Regelungen des KorruptionsbG anpassen.

Eine weitere wesentliche Änderung des KorruptionsbG betrifft den Grundsatz der Vorbeugung und die korruptionsgefährdeten Bereiche. Hintergrund ist dabei, dass die Wirksamkeit und Akzeptanz von Maßnahmen zur Korruptionsprävention umso größer ist, je zielgerichteter die städtischen Regelungen erfolgen. Diese sollten nach dem Grad der Korruptionsgefahr differenziert werden. Voraussetzung dafür ist die Kenntnis der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabebereiche und Organisationseinheiten. Der Gesetzgeber schreibt zu diesem Zweck seit 2014 die Durchführung einer Gefährdungsanalyse vor (aktuell in § 10 Abs. 2 KorruptionsbG geregelt). Die Stadt Rahden hat eine derartige Untersuchung und Festlegung bisher nicht durchgeführt. Sie beabsichtigt dies noch im Jahr 2024 nachzuholen. Dabei sollte sie insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- Welche Bereiche und welche Arbeitsplätze sind allgemein oder besonders korruptionsgefährdet?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Stadt bereits ergriffen (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Berichtspflichten, Arbeitsplatzrotation, Fortbildung)?
- Haben sich die vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals-Stellen“, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte - wie beabsichtigt - kurzfristig die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabebereiche festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Das KorruptionsbG macht zudem Vorgaben zu Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten. Dies betrifft zum einen den Bürgermeister. Dieser hat gemäß § 8 KorruptionsbG seine Nebentätigkeiten vor Übernahme anzuzeigen und darüber hinaus jährlich dem Rat eine Auflistung der Nebentätigkeiten gem. § 53 Landesbeamtengesetz vorzulegen. Die Stadt führt dazu eine entsprechende Auflistung und aktualisiert diese regelmäßig. Die gesetzlich vorgegebene jährliche Anzeige an den Rat findet allerdings bisher nicht statt. Auch bezüglich dieses Rechtsverstoßes hat die Stadt bzw. der Bürgermeister Abhilfe zugesichert.

→ Empfehlung

Der Bürgermeister sollte künftig – wie beabsichtigt – jährlich dem Rat eine Auflistung seiner Nebentätigkeiten vorlegen. Er schafft dadurch Transparenz und kommt der gesetzlichen Vorgabe gemäß § 8 KorruptionsbG nach.

Zum anderen haben die Mitglieder in den Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister nach § 7 KorruptionsbG eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Die Stadt kommt dieser Verpflichtung durch eine entsprechende Aufstellung als Anlage zum Jahresabschluss nach.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf folgendes hin: Im 3. NKFVG NRW²¹ wurde § 95 Abs. 3 GO gestrichen. Diese Regelung gab bisher vor, dass im Anhang zum Jahresabschluss Angaben zu Mitgliedschaften, Berufen, etc. der Gremienmitglieder abzubilden waren. Mit der Streichung dieser Vorschrift verfolgt der Gesetzgeber das Ziel einer Vereinfachung und Entbürokratisierung. Die Regelungen des § 7 KorruptionsbG sind allerdings nicht entsprechend angepasst worden. D.h. – unabhängig von der weggefallenen Veröffentlichungspflicht gemäß § 95 Abs. 3 GO (a.F.) – gilt die Veröffentlichungspflicht im Kontext der Korruptionsprävention weiterhin. Nach derzeitigem Stand ist nicht mit einer Anpassung des KorruptionsbG zu rechnen. Die Stadt Rahden hat die Vorgaben des § 7 KorruptionsbG daher weiterhin umzusetzen.

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) hat der Bund eine entsprechende EU-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Danach sind Unternehmen und Behörden verpflichtet, ein Hinweisgeber-System einzurichten. Dieses bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgebenden sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag dazu mit dem HinSchG AG NRW²² eine landesgesetzliche Regelung beschlossen. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und damit ab 2024 durch die Kommunen anzuwenden.

Die Stadt Rahden hat im Verlauf unserer Prüfung die Vorgaben inklusive der Ombudsfunktion über ihren IT-Dienstleister umgesetzt.

2.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der

²¹ Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW), GV.NRW. 2024.S.136

²² Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW)

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 Rahden hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.

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 Rahden** verfügt über keine Dienstanweisung oder sonstige Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Beispiele dafür sind das Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring. Auch im Bildungssektor finden häufig entsprechende Kooperationen statt. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen waren auch für die Stadt Rahden in den vergangenen Jahren relevant. Beispielsweise sollten 2019 im Rahmen des „Konzeptes Familienförderung in Rahden“ Sponsoren für Begrüßungsgeschenke gewonnen werden. 2021 wurde die Aufstellung von Spielgeräten auf dem Kirchplatz diskutiert. Auch dafür wurde die finanzielle Unterstützung durch einen Sponsor avisiert.

Bezüglich des Sponsorings können auch die Aktivitäten der Schulen in städtischer Trägerschaft von Bedeutung sein. So berichtete eine regionale Zeitung über den Beitrag von Sponsoren zur Verschönerung des Gartens der Sekundarschule mit Sitzgelegenheiten und einem Bouleplatz. Ein weiteres Beispiel findet sich auf der Homepage des Gymnasiums. Dort findet sich im Impressum ein Link zu einem EDV-Dienstleister. Schulsponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.²³ Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Die Stadt hat als Schulträgerin jeweils zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für die Stadt Rahden Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der

²³ Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁴ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Darüber hinaus verweisen wir auf unsere Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Diesem Ziel folgend, sollte Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich der Stadt sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet sowie verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte prüfen, die Annahme von Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Sponsoringberichts umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

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

²⁴ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

durchführen.²⁵ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Stadt Rahden liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.

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

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

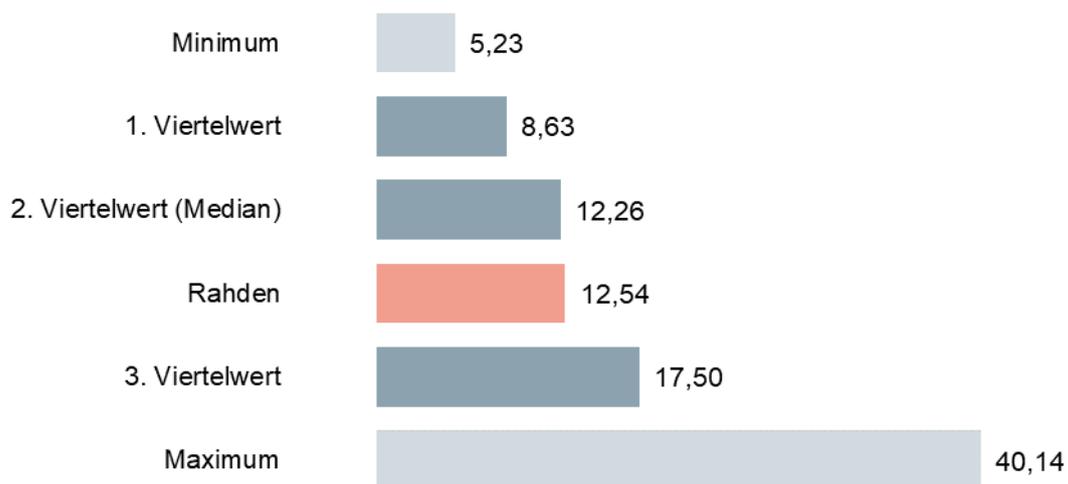
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.507.805	
Abrechnungssummen	3.255.991	
Summe der Unterschreitungen	368.148	10,5
Summe der Überschreitungen	116.334	3,3
Summe der Abweichungen insgesamt	484.482	13,8

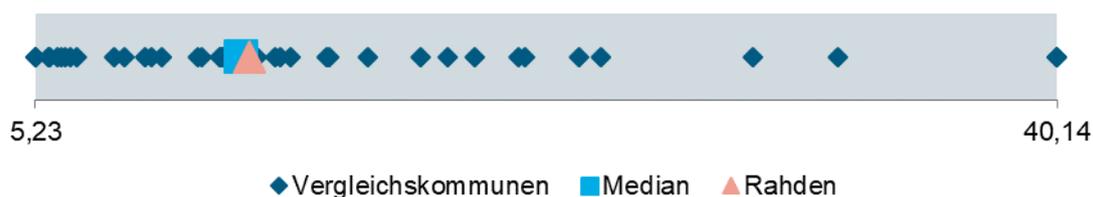
Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Rahden** zwölf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 265.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Dies bedeutet, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Bezogen auf die in 2022 zu berücksichtigenden Aufträge in Höhe von insgesamt rund 2,25 Mio. Euro ergibt dies für Rahden eine absolute Abweichung von 11,8 Prozent. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein.

²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 bewegen sich die prozentualen Abweichungen vom Auftragswert bei der Stadt Rahden auf einem leicht überdurchschnittlichen Niveau. Für das Vorjahr und nach den vorliegenden Zahlen für 2023 zeigt sich jedoch ein anderes Bild. Mit 16,5 Prozent (in 2021) und 20,5 Prozent (in 2023) sind die Werte deutlich höher. 2021 gehört die Stadt Rahden zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Abweichungen. Ursächlich dafür sind vornehmlich Unterschreitungen des ursprünglich geplanten Kostenansatzes. Diese machen rund drei Viertel der Abweichungen aus.

Kann eine Kommune eine Baumaßnahme kostengünstiger realisieren, als ursprünglich geplant, ist dies nicht in jedem Fall positiv zu bewerten. Mitunter liegt die Begründung für eine Kostenersparnis darin, dass die Stadt während der Umsetzung qualitative oder quantitative Abstriche im Vergleich zur ursprünglichen Planung gemacht hat. Der für die „günstigere“ Lösung gezahlte Preis ist dann in der Regel nicht Ergebnis eines Bieterwettbewerbs. Inwieweit dieser tatsächlich die wirtschaftlichste Lösung darstellt, lässt sich somit nicht sicher feststellen. Zudem erfüllt das errichtete Objekt dann oftmals nicht oder nur in Teilen die ursprünglich formulierten und geforderten Funktionen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungs-

beschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Stadt sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können. Die insbesondere 2021 und 2023 vergleichsweise hohen Abweichungen in Rahden können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann zu geringeren Über- und Unterschreitungen des ursprünglichen Kostenansatzes beitragen. Im Ergebnis führt dies zu wirtschaftlicheren und transparenten Vergabeverfahren.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden verfügt über keine differenzierten Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.

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

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

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

Die **Stadt Rahden** hat den Umgang mit Abweichungen vom Auftragswert und Auftragsänderungen nicht im Detail geregelt. Grundsätzlich macht sie dazu in ihrer Vergabeordnung lediglich die Vorgabe, dass vor der Durchführung zusätzlicher Lieferungen oder Leistungen Nachtragsangebote auf der Basis des Hauptangebotes anzufordern sind. Diese Vorgabe deckt allerdings nicht alle vergaberechtlich zu berücksichtigenden Sachverhalte ab. Beispielsweise ist bei Bauleistun-

gen im Oberschwellenbereich sowie generell bei Liefer- und Dienstleistungen die Wesentlichkeit der Auftragsänderung zu berücksichtigen. Zudem sind bei einer Beauftragung nicht vereinbarter Leistungen die Regelungen der VOB/B zu berücksichtigen.

Eindeutige Regelungen zur Vorgehensweise bei Änderungen während der Vertragslaufzeit könnten deshalb eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein. Viele Kommunen geben dazu in ihrer Vergabedienstanweisung einen konkreten Arbeitsablauf vor. Zur Beurteilung der Wesentlichkeit von Auftragsänderungen haben sich dabei prozentuale Wertgrenzen bewährt. Diese können nach den verschiedenen Leistungsarten differenziert werden. Hilfreich kann zudem eine Beteiligung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen sein. Infrage kommen kann dafür beispielsweise eine noch zu bestimmende interne Stelle. Diese könnte verpflichtend, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, zur vergaberechtlichen Beurteilung der Auftragsänderung herangezogen werden. Eine stärkere Einbindung kann ein wirtschaftliches und rechtmäßiges Nachtragswesen unterstützen und zum Schutz der Beschäftigten beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.

Auch in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Muster-Vergabedienstanweisung. Diese enthält ebenfalls Regelungen zum Nachtragswesen.

Ein Instrument zur Begrenzung von Auftragsänderungen kann ein Nachtragsmanagement sein. Die Stadt Rahden betreibt bereits ein begleitendes Controlling im Zuge der Umsetzung ihrer Baumaßnahmen. Kosten- und Bauzeitüberschreitungen kann sie dadurch frühzeitig erkennen und entsprechend reagieren. Sie wertet allerdings Abweichungen vom Auftragswert noch nicht systematisch aus. Dazu wäre eine zentrale Erhebung und Analyse des Umfangs der Nachträge erforderlich. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte die Stadt Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachbereichen bearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Rahden die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Stadt Rahden 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 2024 - [Vergabewesen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Rahden hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Die Fachbereiche sind dabei als Vergabestelle sowohl für wesentliche Tätigkeiten der Auftragsvergabe als auch der späteren Auftragsabwicklung zuständig.	82	E1.1	Die Stadt Rahden sollte ihre Vergabedienstanweisung um eindeutige Vorgaben für die Inanspruchnahme der zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke ergänzen.	84
			E1.2	Die Stadt Rahden sollte Arbeitsschritte und Zuständigkeiten in den Vergabeverfahren konkret festlegen. Dies betrifft insbesondere die Verfahren, welche in Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke abgewickelt werden.	84
			E1.3	Die Stadt Rahden sollte bei den in den Fachbereichen auszuführenden Tätigkeiten zur Auftragsvergabe und späteren Auftragsausführung eine strikte organisatorische und personelle Trennung anstreben. Dies unterstützt die Korruptionsprävention und dient dem Schutz ihrer Beschäftigten.	85
F2	Die Stadt Rahden verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine systematische Prüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht geregelt.	85	E2	Die Stadt Rahden sollte eine regelmäßige Prüfung oder prüferische Begleitung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung ihrer Haushaltsmittel sowie die Korruptionsprävention.	86
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Rahden geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen berücksichtigen allerdings nicht alle aktuellen gesetzlichen Vorgaben. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sowie die Anzeige der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters an den Rat.	87	E3.1	Die Stadt Rahden sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren und an die derzeit geltenden Regelungen des KorruptionsbG anpassen.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Rahden sollte - wie beabsichtigt - kurzfristig die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	88
			E3.3	Der Bürgermeister sollte künftig – wie beabsichtigt – jährlich dem Rat eine Auflistung seiner Nebentätigkeiten vorlegen. Er schafft dadurch Transparenz und kommt der gesetzlichen Vorgabe gemäß § 8 KorruptionsbG nach.	89
Sponsoring					
F4	Die Stadt Rahden hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.	90	E4.1	Die Stadt Rahden sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.	91
			E4.2	Die Stadt Rahden sollte prüfen, die Annahme von Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Sponsoringberichts umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.	91
Nachtragswesen					
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Stadt Rahden liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.	92	E5	Die Stadt Rahden sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann zu geringeren Über- und Unterschreitungen des ursprünglichen Kostenansatzes beitragen. Im Ergebnis führt dies zu wirtschaftlicheren und transparenten Vergabeverfahren.	94
F6	Die Stadt Rahden verfügt über keine differenzierten Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.	94	E6.1	Die Stadt Rahden sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die Stadt Rahden sollte die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	95

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Rahden hat als Schulträger auf Grundlage eines Medienentwicklungsplans gute Rahmenbedingungen für eine effiziente **Steuerung** der Schul-IT geschaffen. Dennoch gibt es Optimierungspotenziale beim Informationsaustausch, beim Ressourcenüberblick und beim Ausstattungsprozess der Schulen.

Die **Digitalisierung** an den Schulen in Rahden ist schon weit vorangeschritten. Die Schülerinnen und Schüler sind mit einer Quote von fast 75 Prozent mit IT-Endgeräten für den digitalen Unterricht ausgestattet. Damit erfüllt die Stadt die Anforderungen aus dem Medienentwicklungsplan und ist damit auf dem Weg, das selbstgesteckte Ziel einer 1:1 Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten in den nächsten Jahren zu erreichen. Bei der Ausstattung mit Präsentationsgeräten erreicht Rahden beste Werte im interkommunalen Vergleich.

Die bei der Stadt Rahden vorgefundenen **IT-Sicherheitsstrukturen** weisen Optimierungsbedarfe auf. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ **Feststellung**

Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Stadt Rahden ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.

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-Support²⁶, 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.*

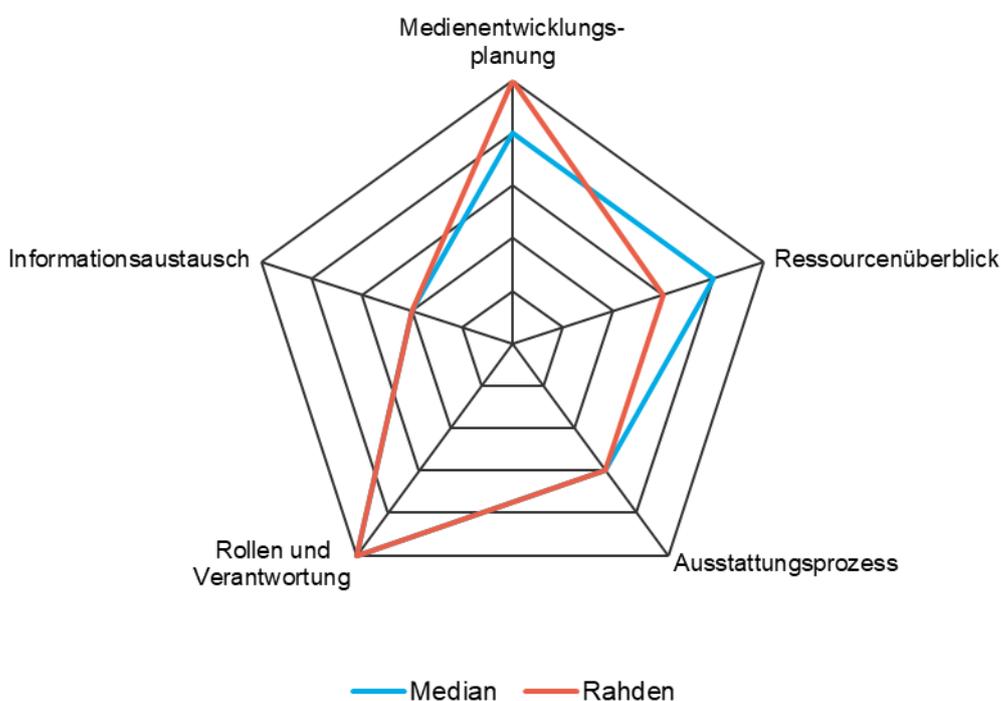
²⁶ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Die **Stadt Rahden** ist Schulträger von drei Gemeinschaftsgrundschulen (Grundschule Schulstraße, Grundschule Varl und Grundschulverbund Rahdener Land). Im Schuljahr 2022/23 befanden sich an den drei Grundschulen insgesamt 604 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 25 Klassen.

Darüber hinaus ist die Stadt Träger von zwei weiterführenden Schulen (Städtische Sekundarschule Rahden und Gymnasium der Stadt Rahden). Im Schuljahr 2022/23 wurden dort 1.445 SuS in 60 Klassen beschult.

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

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



Die Stadt Rahden erzielt sehr gute Ergebnisse bei der Medienentwicklungsplanung und im Bereich Rollen und Verantwortung. Beim Informationsaustausch gibt es genauso Optimierungspotenzial, wie in den Bereichen Ressourcenüberblick und Ausstattungsprozess.

Die Schulen der Stadt Rahden haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese münden in einem strategischen und schulübergreifenden Medienentwicklungsplan für die Schulen der Stadt. Dieser ist für die Jahre 2021 bis 2023 aufgestellt und wurde zu Beginn der Prüfung aktualisiert und für die Folgejahre fortgeschrieben. Der Medienentwicklungsplan bietet eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung des Schulträgers. Er enthält wichtige Vorgaben zu den Themen IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie zur Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen und verringert so das Risiko einer Fehlplanung.

Wichtig für die Steuerung ist weiterhin ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Stadt Rahden; aber nicht vollständig und an zentraler Stelle. Die Daten sind nicht auf „Knopfdruck“ verfügbar, daher ist die Aufbereitung der Daten mit höherem Aufwand verbunden. Alle Informationen sollten aber beim Schulträger immer griffbereit und zentral verfügbar sein. Ohne Inventarisierung fehlt der Stadt eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

Die Stadt Rahden hat die Vorteile eines zentralen Ressourcenüberblicks für sich erkannt und bereits begonnen, eine Inventarisierung aufzubauen. Dazu nutzt die Stadt die bestehenden Funktionen im vorhandenen Ticketsystem.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte den Aufbau der Inventarisierung konsequent vorantreiben, um zukünftige Entscheidungen auf Grundlage zentraler Auswertungen über die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten treffen zu können.

Den Prozess zur Ausstattung der Schulen hat die Stadt pragmatisch geregelt und kommt dem unterjährigen Ausstattungsbedarf in einem informalen, gelebten Prozess adäquat nach. Für die jährliche Bedarfsmeldung im Rahmen der Haushaltsplanung hat sich ein vom Schulträger zentral initialisierter Prozess etabliert, bei dem die Schriftform gewahrt wird. Die Prozesse sind allerdings bisher nicht formell beschrieben. Nur wenn für alle Beteiligten auch klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann ein schlanker Prozessablauf gewährleistet sein. Die Beschaffung der IT-Ausstattung für die Schulen in Rahden findet an zentraler Stelle, in der EDV-Abteilung des Schulträgers, statt. Darüber hinaus hat die Stadt Rahden die Ausstattungsstandards für die IT an den Schulen noch nicht definiert. Eine homogene Hardwareausstattung schafft die Stadt so nicht und verpasst damit verschiedenste Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind insbesondere, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.

Dem Schulträger fehlt eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen. Diese Instrumente helfen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren und definieren wichtige Anforderungen an die Beschaffenheit der Ausstattungskomponenten. Die Stadt Rahden ist sich hier ihrer eigenen Verantwortung bewusst und hat begonnen, an der Entwicklung von Sicherheitsstandards zu arbeiten.

→ **Empfehlung**

Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Stadt gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die Zuständigkeiten und Abgrenzungen dazu sind im Medienentwicklungsplan geregelt. Der First-Level-Support wird von den Schulen übernommen. Der Second-Level-Support erfolgt durch den Schulträger. Die klar definierten Rollen für den Support an Schulen zwischen Schule und Schulträger sind eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Damit gewährleistet die Stadt Rahden eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Außerdem wird so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste werden verhindert.

Für die Betreuung der Schul-IT stehen 1,25 Vollzeitstellen zur Verfügung, die aus Sicht der Verantwortlichen derzeit genügen, um die bisherigen Aufgaben zu erledigen. Die von der Stadt gewünschte proaktive Betreuung ist allerdings nur schwer möglich, besonders, wenn parallel größere Vorhaben umgesetzt werden müssen. Mit Blick auf die wachsenden operativen Aufgaben und die im Sinne der gpaNRW zu erfüllenden formalen Anforderungen erwartet der Schulträger einen perspektivisch höheren Personalbedarf. Im weiteren Verlauf des Berichtes wird hierauf noch näher eingegangen.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Schule, dem Schulträger und beteiligten Dritten, wie z.B. den Dienstleistern. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten unterschieden wird, ist eine enge Kooperation zwischen allen Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben, was eine positive Wirkung auf die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler hat.

Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Das dazu notwendige Gremium gibt es in der Stadt Rahden nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden hat die Anforderungen aus den Medienkonzepten der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der Breitbandanschluss an den Grundschulen für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.

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

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

Die **Stadt Rahden** hat die IT-Ausstattung der Schulen in den letzten fünf Jahren, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, über Programme wie z. B. dem „DigitalPakt Schule“, bereits konsequent vorangetrieben.

Während die weiterführenden Schulen über eine Internetverbindung mit einer ausreichenden Performance von 1 GBit/s an das Internet angeschlossen sind, müssen sich die Grundschulen aktuell mit einer Geschwindigkeit von 100 MBit/s begnügen. Die Internetgeschwindigkeit an den Grundschulen ist nicht ausreichend, um den heutigen Ansprüchen für einen digitalen Unterricht gerecht zu werden. Dieser Umstand ist dem Schulträger bekannt, aber aktuell werden an den Standorten der Grundschulen keine besseren Internetverbindungen angeboten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte die Internetverbindung an den Grundschulen optimieren und dabei, wenn sinnvoll, auch alternative Technologien neben der Glasfaser in Betracht ziehen.

Im Bereich der Grundschulen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23



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



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 71 Prozent rein rechnerisch fast dreiviertel der Schülerinnen und Schüler der Stadt Rahden mit IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke ausgestattet. Im interkommunalen Vergleich wird damit ein Wert knapp oberhalb des dritten Viertelwerts erreicht.

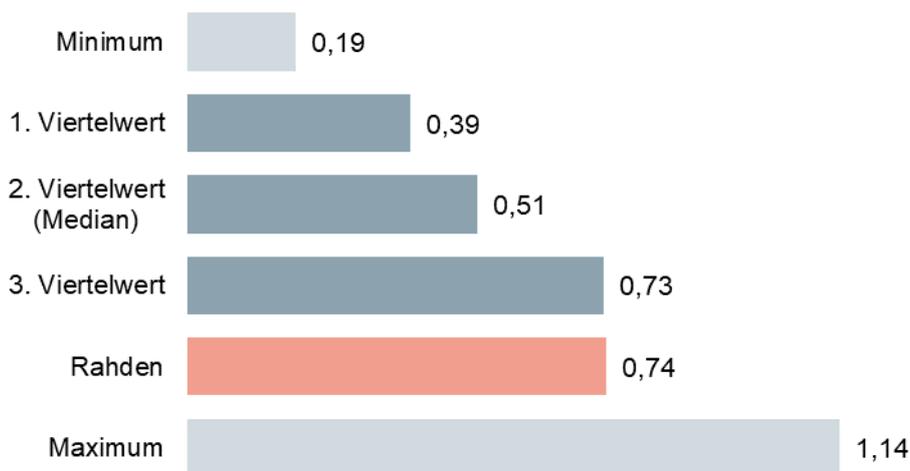
Die Ausstattungsquoten in den drei Grundschulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Grundschule Rahden	159	286	0,56
Grundschule Varl	71	127	0,56
Grundschulverb. Rhdener Land	201	191	1,05
Insgesamt	431	604	0,71

Die Ausstattungsquote ist an den Schulen unterschiedlich. Während an der Grundschule Rahden und der Grundschule Varl 56 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ausgestattet sind, erreicht der Grundschulverbund Rhdener Land eine Ausstattungsquote von 1,05 IT-Endgeräten pro Schülerin und Schüler.

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Stadt Rahden wie folgt:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



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



Bei den weiterführenden Schulen gehört die Stadt Rahden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Ausstattungsquote. Es stehen fast 75 Prozent der Schülerinnen und Schüler ein Endgerät für den Unterricht zur Verfügung.

Auch wenn es in NRW Schulen mit höherer Ausstattungsquote gibt, hat die Stadt Rahden die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen aktuell erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht. Gleichwohl erreicht der Schulträger sein selbstgestecktes Ziel einer 1:1 Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten, auch auf Grund der aktuell finanziell schwierigen Situation, noch nicht.

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Rahden bei ihren Grundschulen wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln (38)	0,95	0,00	0,32	0,62	0,92	1,28	16
Beamer (5)	0,13	0,00	0,11	0,19	0,36	1,03	16
Großformatige Bildschirme (1)	0,03	0,00	0,00	0,01	0,13	1,00	16
Dokumentenkameras / Visualizer (1)	0,03	0,00	0,00	0,07	0,39	0,93	16

Insgesamt haben die Grundschulen der Stadt eine sehr gute Ausstattung mit Präsentationsmedien. Dazu wird in erster Linie auf Interaktive Whiteboards gesetzt, ergänzt von einigen Beamern und einem großformatigen Bildschirm. Es wird eine Ausstattungsquote von 1,14 Präsentationsgeräten (45 Geräte bei 40 Unterrichtsräumen) pro Unterrichtsraum erreicht.

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln (96)	1,32	0,00	0,30	0,87	0,93	1,32	10
Beamer (7)	0,10	0,00	0,04	0,08	0,35	0,93	10
Großformatige Bildschirme (1)	0,01	0,00	0,01	0,03	0,07	0,95	10
Dokumentenkameras/Visualizer (21)	0,29	0,00	0,01	0,08	0,47	1,42	10

An der weiterführenden Schule wird größtenteils auf den Einsatz von interaktive Whiteboards gesetzt. Hier steht in jedem der 73 Unterrichtsräume mindestens ein Präsentationsmedium zur Verfügung.

Die IT-Ausstattung der Stadt Rahden entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von etwa vier Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

Für die vielfältigen Aufgaben, die die Betreuung der Schul-IT umfasst, hält die Stadt Rahden momentan ca. 1,25 Vollzeit-Stellen vor. Umgerechnet auf die derzeit 1.494 zu betreuenden Geräte im pädagogischen Bereich stehen ihr damit weniger als 0,08 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Kommunen mit vergleichbarem Betriebsmodell erledigen ihre Aufgaben regelmäßig mit mehr Personal. Die voraussichtlich steigende Zahl an IT-Endgeräten und die gewachsenen formellen Anforderungen deuten darauf hin, dass die derzeitigen Personalressourcen tendenziell nicht ausreichen, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung der Schul-IT sicherzustellen.

➔ **Empfehlung**

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

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁷-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

➔ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Rahden weisen Optimierungsansätze und mithin ein Risikopotenzial auf.

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 Rahden** als Schulträger erfüllt sind.

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

²⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

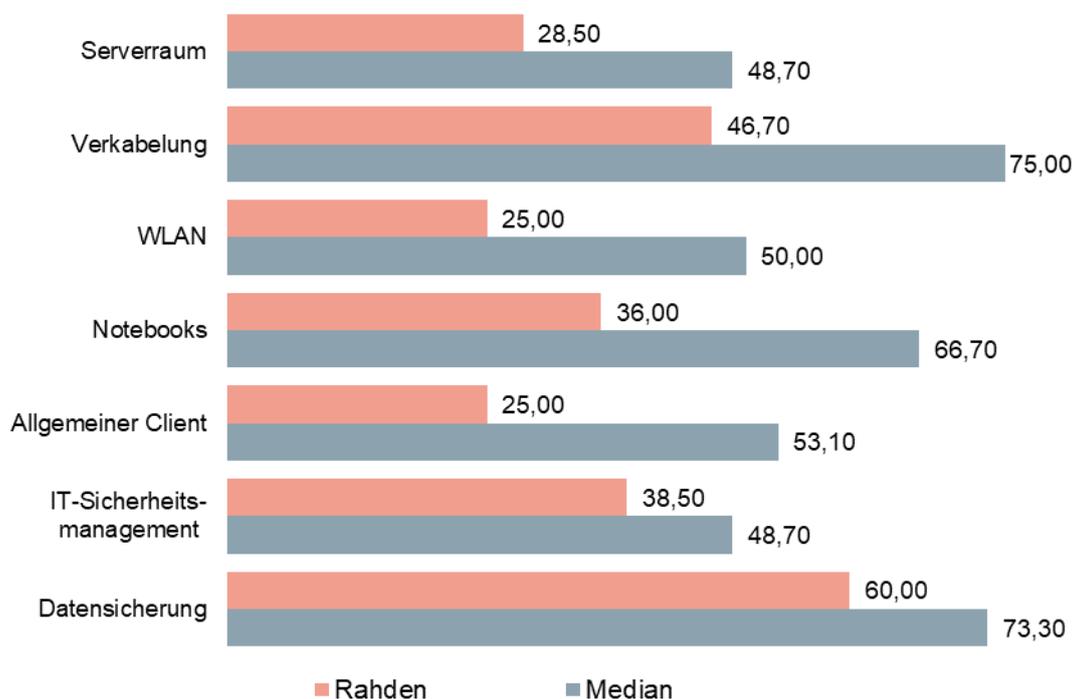
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 54,70 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Rahden liegt mit 35,80 Prozent noch deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die Stadt Rahden erreicht bisher mit den umgesetzten Maßnahmen einen Wert deutlich unter dem ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Der Umstand ist den Verantwortlichen bekannt und erste Maßnahmen wurden bereits initialisiert. Unter anderem hat sich die Stadt Rahden zur Erhöhung Ihrer Sicherheitsstandards für das Programm „B-Hard“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen angemeldet, indem gezielt Sicherheitslücken aufgedeckt, dringender Handlungsbedarf erkannt und Handlungsempfehlungen erarbeitet werden sollen.

Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in verschiedenen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen besteht zum einen Optimierungspotential im technischen und organisatorischen Bereich des Serverraums. Hier sind insbesondere die zum Teil fehlenden Meldeeinrichtungen in den Schulen zu nennen. Zum anderen besteht Optimierungspotential aber auch im konzeptionellen Bereich in einigen Prüfbereichen.

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.

→ **Empfehlung**

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

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - [IT an Schulen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Stadt Rahden ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	102	E1.1	Die Stadt Rahden sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.	104
			E1.2	Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Stadt gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.	105
			E1.3	Die Stadt Rahden sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.	105
F2	Die Stadt Rahden hat die Anforderungen aus den Medienkonzepten der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der Breitbandanschluss an den Grundschulen für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.	106	E2.1	Die Stadt Rahden sollte die Internetverbindung an den Grundschulen optimieren und dabei, wenn sinnvoll, auch alternative Technologien neben der Glasfaser in Betracht ziehen.	106
			E2.2	Die Stadt Rahden sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	110

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Rahden weisen Optimierungsansätze und mithin ein Risikopotenzial auf.	110	E3	Die Stadt Rahden sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	112

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Stadt Rahden hat in den Jahren 2019 bis 2021 35 Fälle einer ordnungsbehördlichen Bestattungsangelegenheit bearbeitet. Davon hat die Stadt 18 Bestattungen vollständig veranlasst. Die in diesem Zusammenhang entstandenen Aufwendungen liegen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Deshalb sollte die Stadt Vergleichsangebote für eine ordnungsbehördliche Bestattung einholen.

Die Stadt Rahden hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Die gesetzliche Reihenfolge bei der Ermittlung der Verpflichteten berücksichtigt Rahden. Auch die Willensbekundung der Verstorbenen bei der Bestattungsart setzt die Stadt um.

Die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung macht die Stadt grundsätzlich gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen geltend. Für die Aufgabenerledigung erhebt Rahden zusätzlich eine Verwaltungsgebühr.

Die Stadt Rahden hat den Prozessablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung nicht beschrieben. Durch eine verbindliche Vorgabe von Verfahrensstandards in Form einer Arbeitshilfe könnte sie den Beschäftigten eine zusätzliche Hilfestellung liefern. Dies kann die Bearbeitung unterstützen und eine rechtssichere Dokumentation sicherstellen. Zudem dienen schriftliche Unterlagen dem Wissenserhalt und sind im Vertretungsfall hilfreich.

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 ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Rahden 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:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

Bei der **Stadt Rahden** sind Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Stadt befinden sich sechs Seniorenpflegeeinrichtung und ein Krankenhaus. Ein Hospiz gibt es nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Rahden 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	10	9	6	10
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	2	6	8

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	9	7	0	2

Im Betrachtungszeitraum wurden der Stadt Rahden 35 ordnungsbehördliche Bestattungsfälle gemeldet. Davon hat die Stadt 18 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Nach Auskunft der Verwaltung muss die Stadt vielfach ordnungsbehördliche Bestattungen für Sterbefälle im örtlichen Krankenhaus veranlassen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Rahden mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	5,83	4,54	0,00	1,29

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,82	1,96	10,02	95

In den Jahren 2019, 2020 und 2022 liegt die Kennzahl „Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner“ in Rahden jeweils über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

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

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

→ Der Stadt Rahden sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt und sie hält diese 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 Rahden** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Sachgebiet „Ordnung und Soziales“ angesiedelt. Die Frist gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 BestG NRW, wonach der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung in eine Leichenhalle zu überführen ist, hält die Stadt ein. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Stadt. Sind in Rahden die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen, setzt die Stadt die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW nicht in jedem Fall um.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Rahden hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Rahden** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW nach der gesetzlichen Rangfolge. Dazu führt die Stadt Abfragen beim Geburts- bzw. Eheschließungsstandesamt des Verstorbenen durch. Auch in Gesprächen mit den Pflegeeinrichtungen versucht die Stadt bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Ebenso bindet die Stadt Betreuer in die Ermittlungstätigkeiten ein. Zudem erkundigt sich die Stadt bei Bekannten des Verstorbenen. Ist diese Vorgehensweise nicht erfolgreich, besichtigt die Stadt etwaige Räumlichkeiten des Verstorbenen und stellt persönliche Unterlagen sicher, um zur Bestattung verpflichtete Angehörige zu ermitteln. Das Ergebnis der Besichtigung hält die Stadt in einem Aktenvermerk fest und dokumentiert die mitgenommenen Unterlagen. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt lediglich im Jahr 2022 die Wohnung eines Verstorbenen besichtigt. Dabei erfolgte die Begehung nach Auskunft der Verwaltung durch zwei Mitarbeitende der Stadt. Somit hat die Verwaltung das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

Eine Kommune sollte die durchgeführten Ermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Stadt Rahden in einem Aktenvermerk. Zu jedem Bestattungsfall legt die Stadt eine Akte an. Hierin dokumentiert Rahden die Vorgehensweise, die Ermittlungsergebnisse sowie den Schriftverkehr. Wenn die Stadt die zur Bestattung verpflichteten Angehörigen noch vor der Beisetzung ermittelt, fordert sie diese auf, die Bestattung zu veranlassen.

4.4.3 Art der Bestattung

- Der Stadt Rahden berücksichtigt die Willensbildung des Verstorbenen gemäß § 12 BestG NRW.

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

In der Regel erfolgt in der **Stadt Rahden** eine Urnenbeisetzung. Eine Erdbeisetzung setzt Rahden nur aufgrund von religiösen Bräuchen (z.B. bei Moslems) oder einer vorliegenden Willensbekundung des Verstorbenen um. Um die Willensbekundung zu ermitteln, führt die Stadt Gespräche mit den Seniorenpflegeeinrichtungen und nahestehenden Personen. Auch über mögliche Betreuer ermittelt die Stadt die Willensbildung. Aus Pietäts- und wirtschaftlichen Gründen erfolgen die Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof.

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.

- In den Jahren 2019 bis 2022 musste die Stadt Rahden 18 ordnungsbehördliche Bestattungen durchführen, da keine Angehörigen ermittelt wurden.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme sollte eine Kommune ihr Handeln darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, sollte die Kommune bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne veranlassen. Die Beisetzung der Urne sollte erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit erfolgen. Den bestattungspflichtigen Angehörigen sollte die Veranlassung der Urnenbeisetzung zunächst per Verwaltungsakt aufgegeben werden. Parallel dazu sollte für den Fall der Nichterfüllung eine Ersatzvornahme angedroht werden.

Vor der Ersatzvornahme klärt die **Stadt Rahden** die bestattungspflichtigen Angehörigen mit dem Hinweis auf erhebliche Mehrkosten für den Bestattungspflichtigen auf.

Wenn die Angehörigen sich trotz der Aufklärung weiterhin weigern oder vor Ablauf der Frist nicht kontaktiert werden konnten, muss die Stadt tätig werden und die Bestattung als Ersatzvornahme an Stelle der Angehörigen vornehmen. Die Verpflichtung ergibt sich daraus, dass von einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche mit Fortschreiten des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen. Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, sodass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständig durchgeführten Erdbestattung beseitigt wird. Bei einer Urnenbestattung reicht dafür die Einäscherung, die Bestattung kann sechs Wochen später erfolgen.

Die Stadt Rahden führt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Regel eine Urnenbestattung durch. Hierbei veranlasst die Stadt zunächst nur die Einäscherung. Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungspflichtigen unter Androhung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang). Steht bei der Einäscherung fest, dass es keine bestattungspflichtigen Angehörigen gibt, beauftragt die Stadt die Einäscherung und die Urnenbeisetzung zeitgleich. Sind die Ermittlungen nach bestattungspflichtigen Angehörigen noch nicht abgeschlossen, erfolgt die Urnenbeisetzung später.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Rahden setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Zudem erhebt die Stadt eine Verwaltungsgebühr.

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

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

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

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Stadt Rahden** ermittelt neben den Bestattungspflichtigen im Bedarfsfall auch nach dem BestG NRW zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch einen bestattungspflichtigen Angehörigen setzt die Stadt Rahden um. Außerdem erhebt die Stadt Rahden bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Verwaltungsgebühr. Diese beträgt je Kostenbescheid 50 Euro bei „normalem“ Verwaltungsaufwand. Ist die Bearbeitung des ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls aufwendig, macht die Stadt eine höhere Verwaltungsgebühr geltend.

Innerhalb der Bestattungsfristen fordert die Stadt die bestattungspflichtigen Angehörigen schriftlich auf, die Beisetzung zu veranlassen. Zudem erstellt die Stadt Rahden einen Kostenbescheid. Auch nach der Einäscherung des Verstorbenen weist Rahden schriftlich auf die Pflicht zur Beisetzung der Urne und der Kostenübernahme hin.

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 Rahden hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht beschrieben. Hieran arbeitet die Stadt jedoch zukünftig.

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.

Folgende Abläufe und Verfahrensstandards sollte die Ordnungsbehörde einer Kommune schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,

- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, ggfls. Wertsachen,
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips und
- eine vollständige Dokumentation.

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

Diese Arbeitshilfe sollte die Kommune mit Blick auf ein nachhaltiges Wissensmanagement fort-schreiben und so insbesondere Erfahrungswissen von ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten.

Die **Stadt Rahden** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Gerade in kleineren Kom-munen mit geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um Sachverhalte gleich zu behandeln. Eine Arbeitshilfe in Form einer Checkliste für den jeweiligen Bestattungsfall, hat die Stadt erstellt. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind re-gelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. Nach Auskunft der Stadt nimmt die Sachbearbeitung bei Bedarf hieran teil.

Für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten hat die Stadt Rahden eine Rufbereit-schaft eingerichtet. Somit ist diese auch für Eilfälle erreichbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festle-gen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.

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 bestattungs-pflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung.

→ **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich ist der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Rahden in den Jahren 2019 und 2020 unterdurchschnittlich. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Fall überdurchschnittlich.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, wenn auf deren Gebiet der Tod eingetreten ist oder der Leichnam gefunden wurde. Die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung hat folglich zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst. Gegenüber den Verpflichteten hat sie jedoch einen Kostenerstattungsanspruch, wenn diese nicht rechtzeitig zu ermitteln waren oder sie sich weigerten, die Bestattung zur veranlassen.

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.

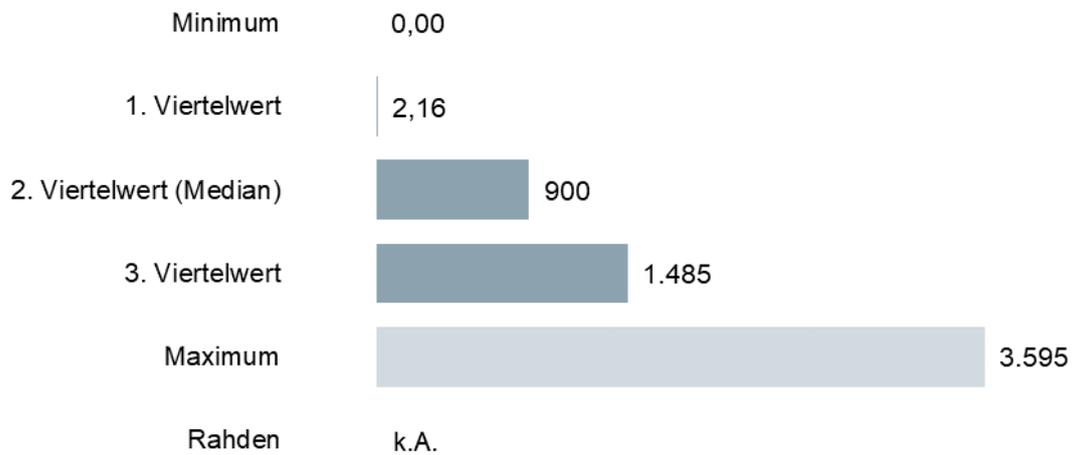
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Rahden in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	821	149	0,00	0,00

Der Fehlbetrag der Jahre 2019 und 2020 ist in Rahden im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Im Jahr 2021 hat die Stadt Rahden sechs ordnungsbehördliche Bestattungsfälle bearbeitet. Die Bestattungen musste die Stadt aber nicht selbst veranlassen, da die Verwaltung bestattungspflichtige Angehörige ermittelt hat. Somit weist Rahden im Jahr 2021 keinen Fehlbetrag aus. Im Jahr 2022 hat die Stadt Erträge aus dem Vermögen der Verstorbenen erzielt. Aus diesem Grund beträgt der Fehlbetrag „0“ Euro (siehe Kapitel: 4.6.3).

Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2021 dient für die Stadt Rahden zur Information.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.6.2 Aufwendungen

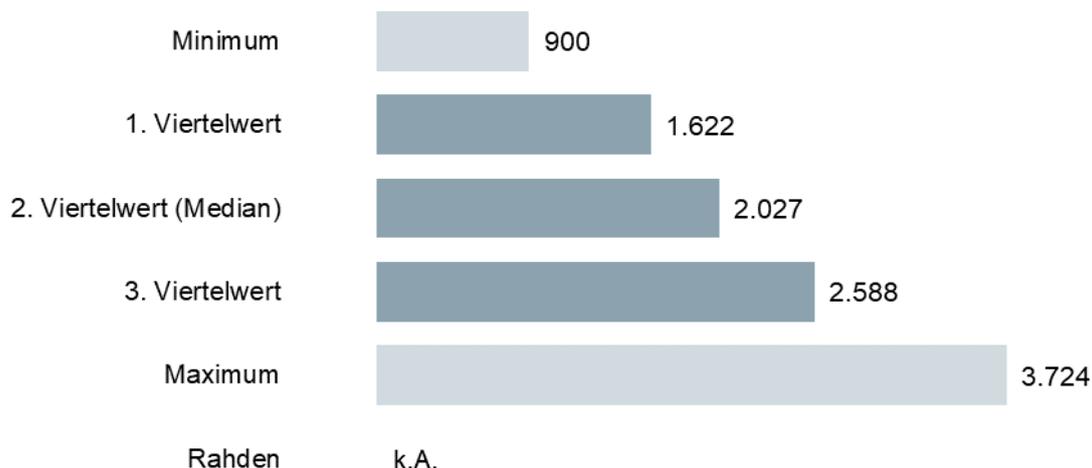
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rahden in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	21.428	18.442	0,00	5.016
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.399	2.635	0,00	2.508

Da Rahden im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung veranlasst hat, dient der folgende interkommunale Vergleich für die Stadt zur Information.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2019, 2020 und 2022 hat die **Stadt Rahden** insgesamt 18 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Die „Aufwendungen je Fall ordnungsbehördlicher Bestattungen“ liegen in den Jahren zwischen ca. 2.400 Euro und 2.600 Euro. Damit sind die Aufwendungen je Fall um ca. 300 Euro bis 500 Euro höher als der Median.

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

In der Stadt Rahden erfolgt aus Pietätsgründen in der Regel eine Urnenbestattung auf dem kommunalen Friedhof. Die Abrechnung mit den örtlichen Bestattern erfolgt in Rahden auf der Basis der „Orientierungswerte für die Ermittlung angemessener Bestattungskosten nach § 74 SGB XII im Kreis Minden-Lübbecke“ mit Stand vom 01. Januar 2023.

Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW aus dieser Prüfungsrunde der kleinen kreisangehörigen Kommunen, gelingt es Kommunen vor allem dann, ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchzuführen, wenn sie ordnungsbehördliche Bestattungen hauptsächlich als Feuerbestattungen veranlassen und die Urnenbeisetzung anonym erfolgt. Die Urnenbeisetzungen finden in diesen Fällen teilweise auch auf weiter entfernten Friedhöfen statt. Bisher hat die Stadt Rahden die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen nicht ausgeschrieben beziehungsweise keine Angebote eingeholt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte Vergleichsangebote für eine ordnungsbehördliche Bestattung einholen.

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.

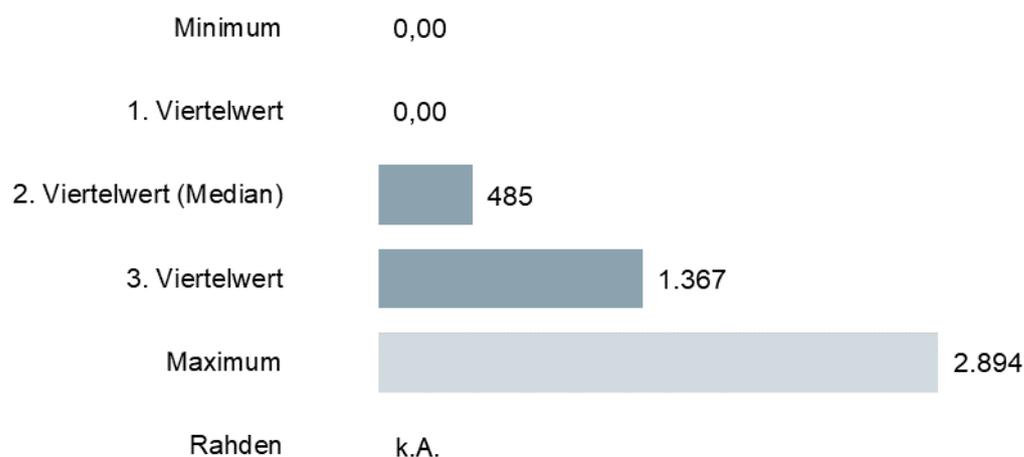
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rahden 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	6.221	2.979	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	691	426	0,00	0,00

Den Kommunen gelingt es nicht in allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen, erstattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Die Stadt Rahden realisierte in den Jahren 2019 und 2020 jeweils Kostenerstattungen. Nach Auskunft der Verwaltung hat die Stadt im Jahr 2020 in einem Fall auf einen Teil der Kostenerstattung verzichtet. Es handelte sich hierbei um einen Fall in dem gegen einen Kostenbescheid aufgrund unbilliger Härte geklagt wurde. Vor Gericht ist ein Vergleich geschlossen worden. Dabei wurde die ursprünglich geforderte Kostenerstattung reduziert.

Der folgende interkommunale Vergleich 2021 dient für die Stadt Rahden zur Information.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Kommune entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. Erträge durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen oder durch die Auflösung von Spar- oder Taschengeldguthaben berücksichtigt die gpaNRW bei dieser Kennzahl nicht. Die Stadt Rahden konnte daraus in den Jahren 2019, 2020 und 2022 erhebliche Beträge erzielen. Dies hat sich positiv auf den Fehlbetrag ausgewirkt.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die Stadt Rahden hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht beschrieben. Hieran arbeitet die Stadt jedoch zukünftig.	122	E1	Die Stadt Rahden sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.	123
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F2	Im interkommunalen Vergleich ist der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Rahden in den Jahren 2019 und 2020 unterdurchschnittlich. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Fall überdurchschnittlich.	123	E2	Die Stadt Rahden sollte Vergleichsangebote für eine ordnungsbehördliche Bestattung einholen.	127

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rahden 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 Rahden unterhält fünf kommunale Friedhöfe. Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch in Rahden. Seit dem Jahr 2018 liegt die Anzahl der Urnenbestattungen in der Stadt über der Anzahl der Sargbestattungen.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet in der Stadt Rahden statt. Diese kann die Stadt jedoch noch ausbauen. Nach Auskunft der Stadt wird die Internetseite überarbeitet. Durch ausführlichere Informationen zum Friedhof und zu den Bestattungsformen können möglicherweise Anfragen von Angehörigen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Rahden im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Auch der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen ist hoch. Allerdings ist die Nutzungsintensität der Trauerhalle in der Stadt unterdurchschnittlich. Zudem sind die Trauerhallen sanierungsbedürftig.

Der Stadt liegen Informationen über die Friedhofsflächen vor. Es fehlen jedoch differenzierte Daten über die Bestattungsfläche. Es ist aber absehbar, dass sich der Flächenbedarf künftig verringern wird. Darauf sollte die Stadt mit einer langfristigen Friedhofsentwicklungsplanung reagieren. Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je Quadratmeter sind in Rahden im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Stadt Rahden** hält jeweils einen Friedhof in den Ostteilen Rahden, Varl, Sielhorst, Wehe und Tonnenheide vor. Zudem gibt es einen konfessionellen Friedhof in Preußisch Ströhen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	1	3	7	15	70
Kommunale Friedhofsfläche in qm	100.271	5.646	34.579	46.386	69.347	165.018	70
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	62,61	4,24	53,74	73,91	89,86	155	69
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,44	1,10	1,78	2,08	2,68	5,74	69

Grund- / Kennzahlen	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	84,65	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm*	7.555	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je EW in qm	6,51	0,46	2,73	3,85	5,30	9,57	70

* Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 Einwohner.

Die Strukturdaten zeigen eine große Bandbreite bei der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und Friedhofsflächen. Es wird deutlich, dass die Stadt Rahden mit fünf kommunalen Friedhöfen eine überdurchschnittliche Anzahl vorhält. Auch die Friedhofsfläche ist im interkommunalen Vergleich hoch. Damit bewirtschaftet die Stadt Rahden eine größere Friedhofsfläche als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in Prozent“ liegt in Rahden unter dem Median. Die überdurchschnittliche Kennzahl „Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsflächen“ deutet in Rahden darauf hin, dass die Friedhöfe nicht dicht belegt sind.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im kommunalen Raum mit Bedeutung für die Naherholung.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Rahden hat die Aufgaben des Friedhofswesens klar geregelt. Es besteht ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten.

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

Für die Aufgaben des Friedhofswesens ist in der **Stadt Rahden** seit September 2017 das Sachgebiet „Bauen und Wohnen“ zuständig. Hier werden sämtliche im Friedhofswesen anfallenden Aufgaben erledigt. Auch die Kalkulation erledigt die Sachbearbeitung mit Unterstützung durch die Kämmerei. Die operativen Arbeiten wie die Pflege der Wege und Grünflächen sowie den Grabaushub übernehmen drei Friedhofswärter. Für den jährlichen Heckenschnitt auf den Fried-

höfen ist ein externer Dienstleister zuständig. Auch der Rasenschnitt erfolgt über einen Dienstleister. Es bestehen Überlegungen das diese Aufgabe zukünftig die Friedhofswärter übernehmen. Nach Auskunft der Verwaltung sind die Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Es entstehen demnach keine Schnittstellenprobleme oder Doppelarbeiten. In einem wöchentlichen Rhythmus erfolgt ein Austausch zwischen der Friedhofsverwaltung und den Friedhofswärtern.

Nach Auskunft der Verwaltung bringen sich auch Bürger in die Pflege der Friedhöfe ein. So wurden zum Beispiel Hecken neu gepflanzt, Baumalleen angelegt und eine Bewässerungsanlage angelegt. Die Stadt stellt dabei das Material und die Maschinen soweit hierfür Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Rahden hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.

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

Für die Aufgaben im Friedhofswesen hat die **Stadt Rahden** keine strategischen und operativen Ziele definiert. Im Haushalt der Stadt sind die allgemeinen Ziele „Sicherstellung eines den gesetzlichen Regelungen entsprechenden Bestattungswesens“ und „naturnahe und würdige Gestaltung der Friedhöfe“ festgelegt.

In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. 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“.

Auch für die Stadt Rahden kann es sinnvoll sein, die bisher im Haushalt hinterlegten allgemeinen Ziele zu konkretisieren und für eine zielgerichtete Steuerung zu nutzen. Um zu überprüfen, ob und inwieweit die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte sie zudem geeignete Kennzahlen definieren. Um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte Rahden Kennzahlen definieren. Sie könnte dabei die Kennzahlen aus unserem Prüfungsbericht nutzen und den politischen Gremien der Stadt regelmäßig in Form eines Controllings berichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte zur systematischen Steuerung ihres Friedhofswesens konkrete Zielvorgaben erarbeiten. Die Zielerreichung sollte sie über ein entsprechendes Controlling anhand von Kennzahlen nachhalten.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Stadt Rahden setzt eine Fachsoftware für die Steuerung des Friedhofs- und Bestattungswesen ein.

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 **Stadt Rahden** setzt im Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Im Jahr 2021 hat die Stadt eine neue Friedhofssoftware eingeführt. Aufgrund der Softwareumstellung musste die Stadt viele alte Datensätze nachbearbeiten. Das Verfahren deckt die Anforderungen der Friedhofsverwaltung grundsätzlich ab. Mit der Einführung einer Geoinformationssoftware hat die Stadt eine Kartierung der Friedhöfe vorgenommen. Somit liegen in Rahden geografische Daten in Form eines „begehbaren“ Friedhofs sowie verschiedene Filtermöglichkeiten zum Beispiel nach Laufzeiten vor. Die Sachbearbeitung erhält hierdurch einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen, den Grün- und Wegeflächen und über alle kommunalen Friedhöfe.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Rahden betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Diese kann die Stadt noch ausbauen.

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.

Auf der Internetseite der Stadt Rahden sind bislang nur die Kontaktdaten für das Friedhofswesen hinterlegt. Unter dem Menüpunkt „Ortsrecht“ sind die „Gebührensatzung zur Satzung über die Ordnung auf den Friedhöfen“ in der Änderung vom 01. November 2022 und die Friedhofsatzung“ (Stand 21. Juni 2023) sowie die „Satzung über die Ordnung auf den Friedhöfen“ (Stand 16. Oktober 2003) abrufbar. Im „Bürgerportal“ hält die Stadt ebenfalls Informationen für interessierte Personen zum Friedhofswesen vor.

Nach Auskunft der Verwaltung bekommt das Friedhofswesen auf der Internetseite zukünftig einen eigenen Bereich. Hier werden dann die Satzungen, sowie die Vorstellung aller Ansprechpartner und Bestattungsformen platziert. Auch die Pläne der Friedhöfe werden hinterlegt. Die Einführung neuer Bestattungsformen sollte die Stadt Rahden auf Ihrer Internetseite ebenfalls

bewerben. Gegeben falls bieten sich hierfür auch grafische Beispiele an. Zukünftig möchte Rahden auch Informationen über die Sozialen Medien veröffentlicht. Zurzeit erstellt die Stadt einen Bestattungskalender. Dieser bietet den Bestattern die Möglichkeiten Bestattungstermine online zu buchen und Dokumente hochzuladen. Broschüren oder Flyer für das Friedhofswesen hat die Stadt Rahden bislang nicht erarbeitet.

Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit kann eine Kommune die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. Hier bieten sich zum Beispiel Führungen für Bürger oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Auch ein „Tag des Friedhofs“ an dem sich beispielsweise örtliche Bestatter, Steinmetze, Gärtner etc. vorstellen, kann sinnvoll für eine gesteigerte Wahrnehmung in der Bevölkerung sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte bei der Neugestaltung ihrer Internetseite die Informationen für das Friedhofswesen bündeln. Bei der Einführung neuer Bestattungsformen sollte sie diese auf der Internetseite vorstellen.

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

- Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Rahden im interkommunalen Vergleich hoch.

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

Die **Stadt Rahden** kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich im Sachgebiet „Bauen und Wohnen“. Kostenüberdeckungen sind am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. (§ 6 KAG NRW). Dies berücksichtigt die Stadt bei der Kalkulation. In der Gebührenkalkulation für das Jahr 2024 hat die Stadt die Unterdeckung aus 2019 angesetzt.

Der nachfolgende Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Die gebührenrelevanten Erlöse für

das Jahr 2021 belaufen sich in Rahden auf ca. 333.000 Euro, die Kosten betragen ca. 321.000 Euro.

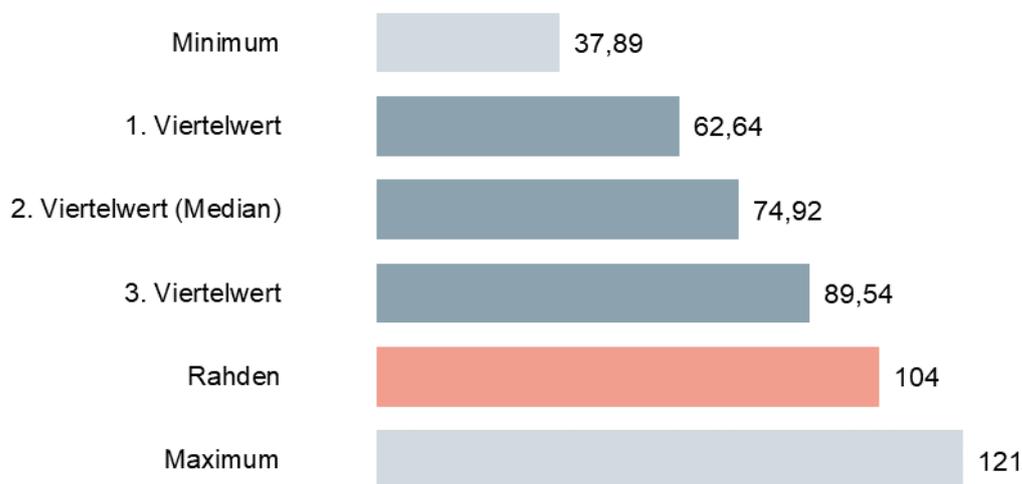
Die nachfolgende Tabelle bildet den Kostendeckungsgrad für den Betrachtungszeitraum in Rahden ab.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Rahden gesamt in Prozent 2019 bis 2021

2019	2020	2021
94,16	93,89	104

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen der Stadt Rahden wie folgt.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 66 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Stadt Rahden liegt im gesamten Betrachtungsjahr im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Nach Auskunft der Verwaltung hatte die Stadt im Jahr 2021 Mehreinnahmen durch die Friedhofsunterhaltungsgebühren und deutliche Minderungen bei den Instandhaltungen. Dies hat den Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Rahden setzt bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren Äquivalenzziffern ein.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen kann die Gemeinde Einfluss auf die Kosten der verschiedenen Grabarten nehmen. Hierdurch ist es möglich, das Nachfrageverhalten auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen zu steuern. Dazu kann die Gemeinde bei der Kalkulation der Höhe der Gebührensätze den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechts, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung tragen.

Die **Stadt Rahden** kalkuliert den Erwerb von Nutzungsrechten aktuell in einem 1-jährigen Rhythmus. Durch diese jährliche Kalkulation können gegebenenfalls größere Gebührensprünge bei den einzelnen Grabarten vermieden werden. Die Grundlage für die Ermittlung der Gebühren ist in Rahden die Kostenaufstellung entsprechend dem Betriebsabrechnungsbogen.

Die Rechtsprechung erlaubt für die Kostenverteilung eine Vielzahl von Möglichkeiten, solange die wesentlichen Prinzipien der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden. Neben Laufzeit und Fläche kann auch eine Gewichtung je Nutzungsfall berücksichtigt werden, um eine Gebührenspreizung zu verringern.

Die Gräber bieten unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Diese Vorteile können bewertet werden und über Äquivalenzziffern in die Berechnung der Gebührensätze einfließen. Beispiele für derartige Vorteile sind die Verlängerungsmöglichkeit von Wahlgräbern, die Pflege der Grabstelle durch die Kommune, die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle und eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege. Für die Kalkulation nutzt die Stadt Rahden Äquivalenzziffern.

5.5.3 Trauerhallen

- Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist in Rahden hoch. Allerdings besteht bei den Trauerhallen Sanierungsstau.

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.

Auf den Friedhöfen in den Ortsteilen Rahden, Varl und Sielhorst hält die **Stadt Rahden** jeweils eine Trauerhalle vor. In den Ortsteilen Tonnenheide und Wehe gibt es auf den Friedhöfen lediglich Abschiedsräume. Bis zur Schließung der Kirchen zum 31. Dezember 2024 in den beiden Ortsteilen finden dort die Trauerfeiern statt.

²⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

In der Stadt Rahden gibt es mehrere Bestattungsunternehmen, die auch Abschiedsräume vorhalten. Inwieweit hierdurch eine Konkurrenzsituation bei der Nutzung der Trauerhalle entsteht, ist nach Auskunft der Stadt nicht einschätzbar. Allerdings ist im interkommunalen Vergleich der „Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent“ in Rahden unterdurchschnittlich. Der Kennzahlenwert für die Stadt beträgt ca. 63 Prozent und unterschreitet im interkommunalen Vergleich den Median von ca. 74 Prozent.

Die Kosten für die Trauerhalle sind von ca. 26.000 Euro im Jahr 2019 auf ca. 23.000 Euro im Jahr 2021 gesunken. Im gleichen Zeitraum haben sich auch die Erlöse um ca. 4.000 Euro reduziert. Für die Nutzung der Trauerhalle erhebt die Stadt Rahden eine Gebühr von 193 Euro. Die nachfolgende Tabelle weist den Kostendeckungsgrad für die Trauerhalle in Rahden im Betrachtungszeitraum aus.

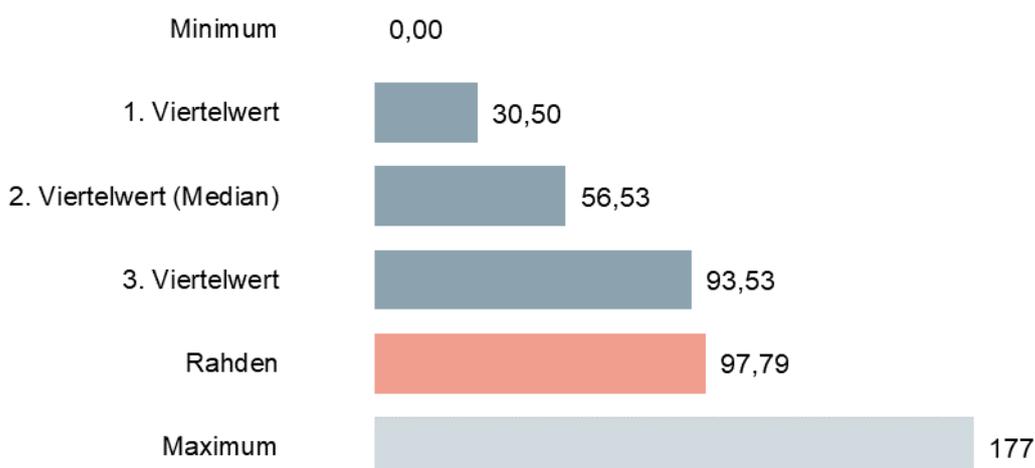
Kostendeckungsgrad Trauerhalle gesamt in Prozent 2019 bis 2021

2019	2020	2021
94,16	93,89	97,79

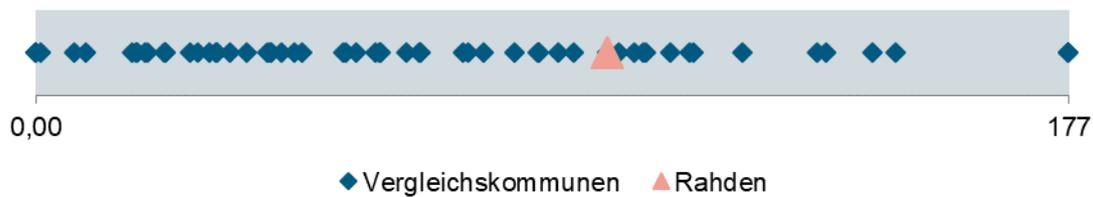
Auswirkungen auf den Kostendeckungsgrad hat die Nutzung der Trauerhalle. In Rahden ist die Zahl der Nutzung der Trauerhalle - bedingt durch die Corona-Pandemie - von 108 Nutzungen im Jahr 2019 auf 90 Nutzungen im Jahr 2020 gesunken. Im Jahr 2021 steigt die Zahl der Nutzung auf 101 und wirkt sich positiv auf den Kostendeckungsgrad aus.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich die Stadt beim Kostendeckungsgrad wie folgt.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die „Kosten je Trauerhalle“ liegen in Rahden über dem Durchschnitt der geprüften Vergleichskommunen. Dagegen ist der „Anteil Kosten Trauerhalle an den Gesamtkosten in Euro“ in Rahden mit ca. sieben Prozent im Jahr 2021 unterdurchschnittlich.

Nach Auskunft der Verwaltung sind die Trauerhallen in Rahden sanierungsbedürftig. Die Stadt geht von insgesamt ca. 400.000 Euro an Sanierungsaufwand aus. Davon entfallen auf die Trauerhalle in Rahden ca. 150.000 bis 190.000 Euro. Die Sanierungskosten der Trauerhallen in Varl und Sielhorst belaufen sich nach Einschätzung der Stadt auf ca. 100.000 Euro je Standort. Eine endgültige Kostenermittlung erfolgt noch.

Neben baulichen Maßnahmen sind nach Informationen der Verwaltung auch technische Maßnahmen wie zum Beispiel die Erneuerung der Heizung sowie der Mikrofone etc. notwendig. Auch die Barrierefreiheit, insbesondere bei den Toilettenanlagen möchte die Stadt sicherstellen.

Die dafür insgesamt erforderlichen Investitionen werden den Aufwand aus Abschreibungen und kalkulatorischer Verzinsung erhöhen. Den guten Kostendeckungsgrad wird die Stadt dann ggf. nur durch eine Anhebung der Nutzungsgebühren halten können. Allerdings gibt es in der Stadt Rahden auch die Überlegung zukünftig nur noch die Kapelle in Rahden zu nutzen und die Kapellen in Varl und Sielhorst zu schließen.

Einige Kommunen in NRW haben bereits die Trauerhallen in Kolumbarien umgebaut. Auch eine gemeinsame Nutzung als Trauerhalle und Kolumbarium ist bei entsprechender Planung vorstellbar.

Eine weitere Möglichkeit ist die Übergabe der Trauerhallen an einen externen Betreiber. Im Rahmen eines Konzessionsvertrags werden neben der Nutzung und Überlassung der Trauerhallen auch die Erbringung hoheitlicher und pflegerischer Tätigkeiten vertraglich geregelt. Der Konzessionär vermarktet dann die Trauerhallen in eigener Regie.

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

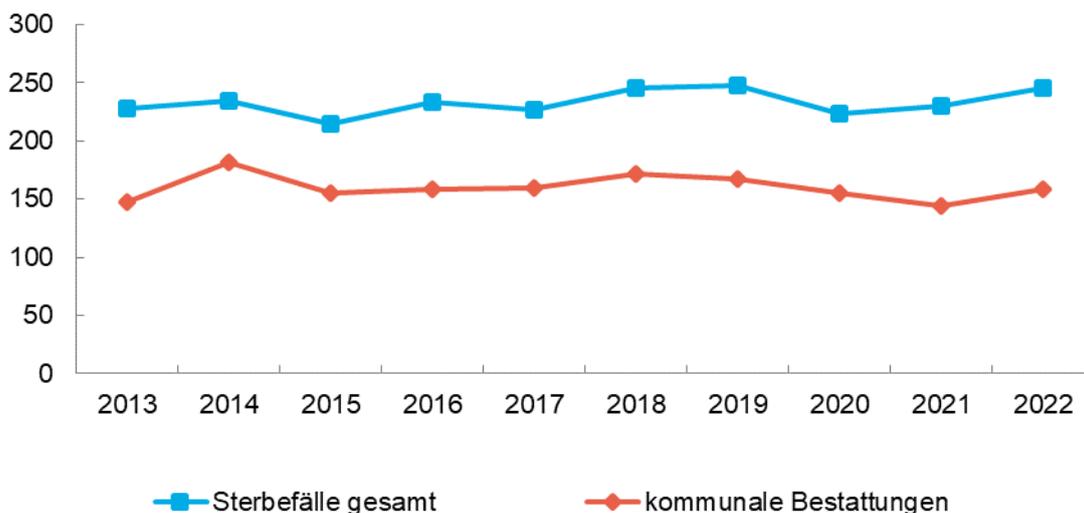
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für die **Stadt Rahden** bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 einen Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2050. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig. Dieser wird im Jahr 2050 fast doppelt so hoch sein wie im Jahr 2021.

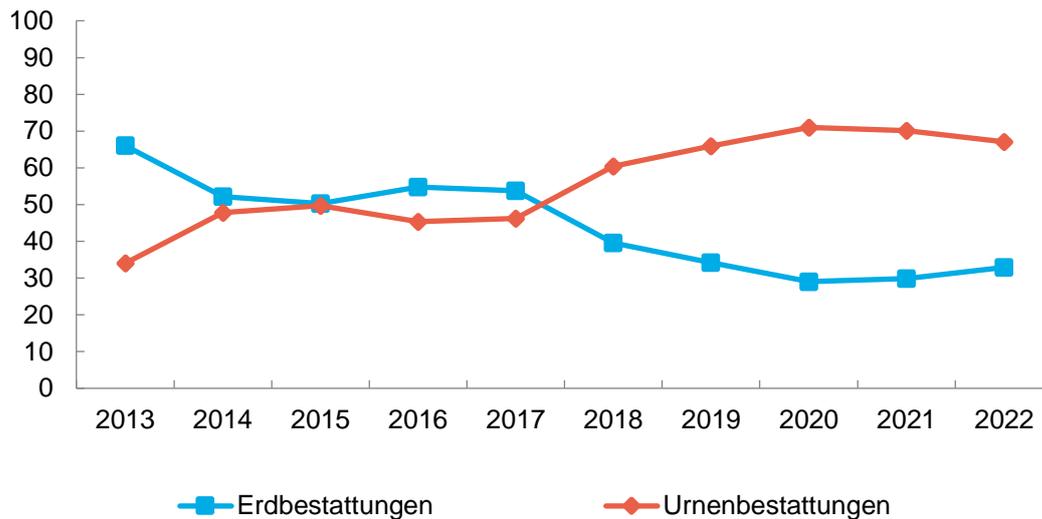
Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Rahden



Die Stadt Rahden weist im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 233 Sterbefälle pro Jahr aus. Davon finden auf den kommunalen Friedhöfen ca. 160 Bestattungen statt. Dies entspricht ca. 69 Prozent der Verstorbenen, die auf den kommunalen Friedhöfen in Rahden beigesetzt werden. Gemäß der Prognose IT.NRW beträgt die Zahl der Sterbefälle in der Stadt bis zum Jahr 2049 im Durchschnitt ca. 235 Sterbefälle jährlich.

Verteilung der Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent Rahden



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Die Grafik zeigt in Rahden im Betrachtungszeitraum einen durchschnittlichen Anteil von ca. 56 Prozent Urnenbestattungen an den Gesamtbestattungen. Im Jahr 2022 beträgt der Anteil der Urnenbestattungen an den Bestattungen in Rahden ca. 67 Prozent.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die kommunale Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Stadt Rahden hat auf den Wandel reagiert und bietet bereits pflegefreie Grabstellen für Sargbestattungen an. Im Jahr 2024 möchte die Stadt Sternenkindergrabstätten anlegen. Ab dem Jahr 2025 sollen auch Baumbestattungen und weitere Bestattungsformen möglich sein.

Bei den bisherigen Prüfungen haben wir unterschiedliche Maßnahmen gefunden, die die Kommunen bereits umgesetzt haben:

- Einführung neuer Bestattungsangebote gemäß der Nachfrage,
 - z.B. Angebot von Bestattungen in Kolumbarien/Urnenstelen,
- keine Erweiterung der vorhandenen Friedhöfe,
- bewusste Neuvergabe von Gräbern innerhalb der bestehenden Grabfelder,
- Schließung von Friedhöfen oder Friedhofsflächen sowie
- Umnutzung von Erweiterungsflächen oder abtrennbaren Freiflächen.

Das geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert. Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Bestattungsarten der Stadt Rahden im interkommunalen Vergleich einordnen.

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

Kennzahlen	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	29,86	6,25	24,83	33,86	44,19	64,86	69
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	70,14	29,73	54,41	63,98	73,64	93,75	69

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen bei über 50 Prozent liegt. Die Entwicklung in Rahden folgt diesem Trend.

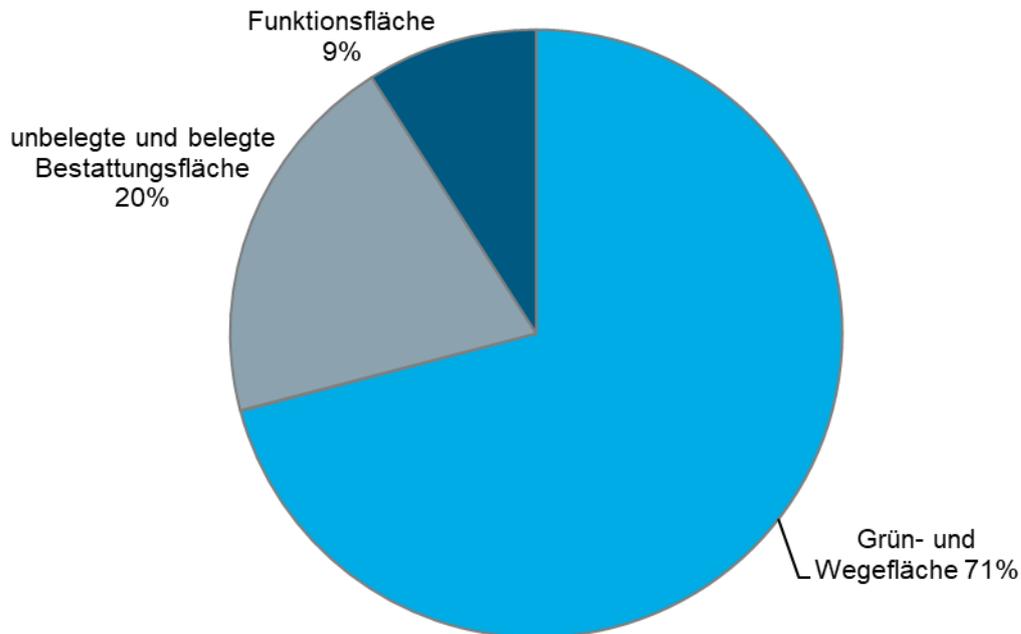
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die Stadt Rahden kann die unbelegte und belegte Bestattungsflächen auf den Friedhöfen im Betrachtungszeitraum für die Jahre 2019 bis 2021 nicht darstellen. Ab dem Jahr 2022 ist dies aufgrund der neu eingesetzten Software möglich.

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

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen. Die Friedhöfe der Stadt Rahden haben eine Fläche von insgesamt ca. 100.000 Quadratmeter. Davon entfallen ca. 70.000 Quadratmeter auf die Grün- und Wegeflächen. Allerdings kann die Stadt nicht die Zahl der belegten Grabstellen valide darstellen. Deshalb kann die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen nicht detailliert abbilden.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Rahden in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen. Dies trifft auch auf die Stadt Rahden zu. Durch den hohen Anteil der Grün- und Wegeflächen umfasst die Bestattungsfläche insgesamt nur 20 Prozent der Friedhofsfläche. Bedingt durch die steigende Anzahl von Urnenbestattungen entstehen immer mehr Lücken zwischen den belegten Grabstätten. Dies wurde auch durch die Begehung der Friedhöfe durch die gpaNRW festgestellt.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 4.5.3 Trauerhallen darstellen. In Rahden gibt es auf drei von fünf Friedhöfen eine Kapelle.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient der Stadt Rahden zur Information.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	7,22	25,42	36,65	49,85	89,33	43
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	6,39	21,58	31,86	45,21	84,60	43

Kennzahl	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	0,83	2,03	3,25	4,43	8,72	43

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Rahden verfügt nicht über eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung. Ihr fehlt damit eine Steuerungsgrundlage für eine wirtschaftliche Flächenauslastung.

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.

In den meisten Kommunen werden mehr Grabstellen frei als neu belegt. Um die Entwicklung in der jeweiligen Kommune darzustellen, stellt die gpaNRW in diesem Berichtskapitel die Anzahl der freiwerdenden Grabstellen mit der Anzahl der Neukäufe getrennt nach Erd- und Urnengräber gegenüber. Mit einer solchen Gegenüberstellung erhalten Kommunen eine Prognose des Flächenbedarfs und die Erkenntnis, ob künftig mehr Flächen benötigt werden oder ob die Flächen reduziert werden können. In der **Stadt Rahden** liegen die Prognosedaten nicht valide vor.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Rahden

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	15
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	k.A.
Neukäufe Urnengräber 2021	59
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	k.A.

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. In der Regel betrifft dies Wahlgrabfelder deren Nutzungsdauer ausgelaufen ist. Die Grabstelle wird abgeräumt und fällt an die Kommune zurück. Die Pflege dieser Flächen ist meist aufwendig, da die kleinen Flächen nicht mit einem Großflächenmäher bearbeitet werden können.

Eine langfristige Friedhofsplanung ist deshalb sinnvoll und sollte unter anderem folgende Punkte berücksichtigen:

- Umnutzung von Friedhofsflächen,

- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand entwickeln,
- Entwicklung neuer Grabangebote,
- kulturelle Veranstaltungen (insbesondere in Trauerhallen) und
- Steuerung der Grabvergabe.

Auch auf den Friedhöfen in der Stadt Rahden gibt es nicht mehr belegte Grabfelder. Insbesondere durch die steigende Anzahl von Urnenbestattungen entstehen auf den Friedhöfen in Rahden immer mehr Freiflächen. Diese bereinigt die Stadt aktuell indem sie stehengebliebene Hecken, Bäume und Büsche entfernt um zusammenhängende Freiflächen zu schaffen. Hierdurch sind die Flächen einfacher zu bewirtschaften und können mit neuen Grabanlagen überplant werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rahden sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung erstellen, mit der sie die vorzuhaltenden Flächen bedarfsgerecht steuern kann. Hierfür kann die Stadt die bereits vorliegende Kartierung der Friedhöfe nutzen.

In den bisherigen Prüfungen haben wir unterschiedliche Maßnahmen vorgefunden, die von den Kommunen durchgeführt wurden bzw. werden, um eine aktive Flächensteuerung vorzunehmen. Hier eine Auswahl dieser Maßnahmen:

- Schließung von Friedhöfen und/oder Friedhofsflächen,
- Veräußerung und/oder Umnutzung von Erweiterungsflächen,
- Konzentration von Bestattungen auf bestimmte Friedhofsbereiche, Kernzonen,
- Vermeidung der Belegung von Außenbereichen der Friedhöfe,
- Umnutzung von Friedhofsflächen z.B. in Blühwiesen, ökologische Flächen, Blumenwiesen für Bienen, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen,
- Änderung der Wegeführung,
- Umnutzung von bestehenden, alten Gebäuden, z.B. Kapelle für Bestattung in Urnennischen,
- stark nachgefragte Bestattungsformen ausbauen,
- Entwicklung neuer Grabangebote,
- Förderung von Kooperationen und Partnerschaften,
- kulturelle Veranstaltungen auf den Friedhöfen (insbes. in Trauerhallen) und
- Steuerung der Grabvergabe (konkrete Vorgabe durch die Friedhofsverwaltung).

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Der Stadt Rahden sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt.

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

Der **Stadt Rahden** sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen durch die Vermessung und Digitalisierung bekannt. Eine Problematik sieht die Stadt aufgrund von personellen Ressourcen in der Aktualisierung der Daten. Daher besteht in Rahden die Überlegung, regelmäßige Neuvermessungen vornehmen zu lassen.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Rahden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	70,89	14,05	40,46	55,57	67,34	88,78	48
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	69,48	33,84	49,55	57,13	69,68	87,62	40
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	30,52	12,38	30,32	42,87	50,45	66,16	40

In der Stadt Rahden liegt der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche auf einem hohen Niveau. 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen weisen einen niedrigeren Wert aus.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Rahden weist unterdurchschnittliche Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen aus.

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.

Die **Stadt Rahden** bildet die Grün- und Wegeflächen im Betrachtungszeitraum detailliert ab. Eine getrennte Darstellung der Kosten für die Grünflächen und die Wegeflächen ist allerdings nicht möglich. Im Jahr 2021 hat die Stadt ca. 198.000 Euro für die Grün- und Wegefläche aufgewandt. Damit sind die Kosten im Vergleich zum Jahr 2019 um ca. 7.000 Euro gestiegen.

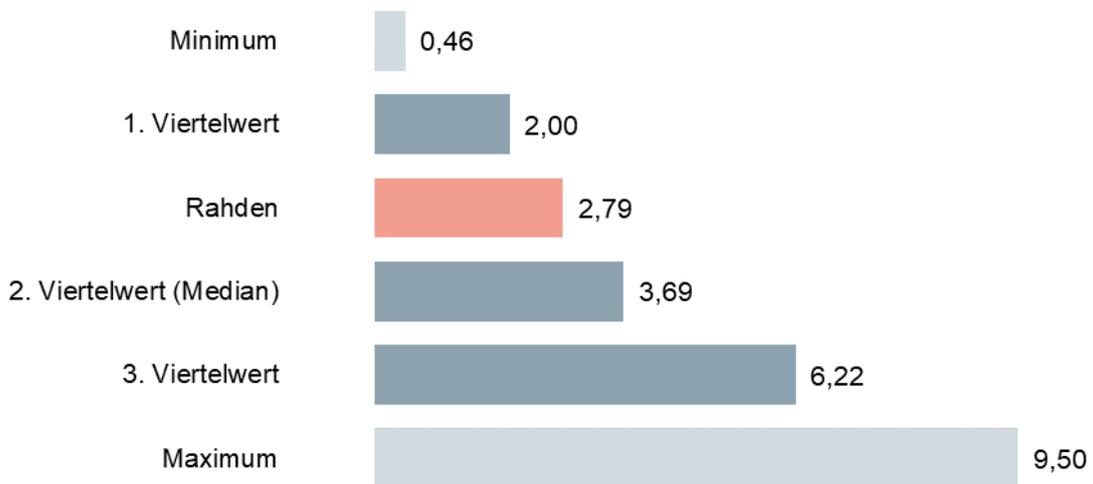
Die nachfolgende Tabelle zeigt die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen im Betrachtungszeitraum.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro, 2019 bis 2021

2019	2020	2021
2,69	2,65	2,79

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positionieren sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche für das Friedhofswesen in Rahden wie folgt.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2021 gehört Rahden zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Unterhaltungskosten.

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe extensiver gepflegt werden.

Die Wegepflegeleistungen sollten sich auf die Hauptwege konzentrieren. Damit einhergeht die Auswahl der Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege sollten zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken.

Die Pflege der Friedhöfe in der Stadt Rahden übernehmen, mit Ausnahme des Heckenschnitts, die Friedhofswärter. Diesen hat die Stadt an einen Gartenbaubetrieb übertragen. Bislang hat Rahden keine Pflegestandards für die Pflege der Friedhöfe festgelegt. Die Kontrolle der durchgeführten Leistungen erfolgt über die Friedhofswärter.

Maßnahmen im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz berücksichtigt die Stadt Rahden bei der Gestaltung der Grünflächen bereits. So hat die Stadt eine große Freifläche auf dem Friedhof in Rahden mit Bäumen bepflanzt. Hier wird auch eine Blühwiese angelegt. Auf dem Friedhof in Tonnenheide ist ebenfalls eine große Blühwiese mit Bienenhotel und Bäumen entstanden. Zudem erhält die Stadt von einem Energieversorger jährlich Baumgutscheine im Wert zwischen 500 Euro und 1.000 Euro. Die Bäume pflanzt die Stadt vorrangig auf den Friedhöfen. Für die Stadt Rahden bietet sich auch eine Zusammenarbeit mit dem „Nabu“ an. Gegebenenfalls ist auch eine Förderung von Maßnahmen über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) möglich.

→ **Empfehlung**

Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Rahden Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Rahden hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	133	E1	Die Stadt Rahden sollte zur systematischen Steuerung ihres Friedhofswesens konkrete Zielvorgaben erarbeiten. Die Zielerreichung sollte sie über ein entsprechendes Controlling anhand von Kennzahlen nachhalten.	134
F2	Die Stadt Rahden betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Diese kann die Stadt noch ausbauen.	134	E2	Die Stadt Rahden sollte bei der Neugestaltung ihrer Internetseite die Informationen für das Friedhofswesen bündeln. Bei der Einführung neuer Bestattungsformen sollte sie diese auf der Internetseite vorstellen.	135
Friedhofsflächen					
F3	Die Stadt Rahden verfügt nicht über eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung. Ihr fehlt damit eine Steuerungsgrundlage für eine wirtschaftliche Flächenauslastung.	123	E3	Die Stadt Rahden sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung erstellen, mit der sie die vorzuhaltenden Flächen bedarfsgerecht steuern kann. Hierfür kann die Stadt die bereits vorliegende Kartierung der Friedhöfe nutzen.	127
Grün- und Wegeflächen					
F4	Die Stadt Rahden weist unterdurchschnittliche Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen aus.	146	E4	Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Rahden Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen	148

→ 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