

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bergneustadt
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Bergneustadt	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
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 Bergneustadt	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergneustadt	33
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	61

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	81
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	90
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	91
2.5	Sponsoring	97
2.6	Nachtragswesen	99
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	99
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	102
2.7	Maßnahmenbetrachtung	104
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
3.	Informationstechnik an Schulen	108
3.1	Managementübersicht	108
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	109
3.3	IT an Schulen	109
3.3.1	IT-Steuerung	109
3.3.2	Stand der Digitalisierung	112
3.3.3	IT-Sicherheit	117
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	121
4.1	Managementübersicht	121
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	122
4.3	Örtliche Strukturen	122
4.4	Rechtmäßigkeit	124
4.4.1	Bestattungsrechtliche Pflichten	124
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	125
4.4.3	Art der Bestattung	126
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	126
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	127
4.5	Verfahrensstandards	128
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	129
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	129
4.6.2	Aufwendungen	131
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	132

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
5.	Friedhofswesen	135
5.1	Managementübersicht	135
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
5.3	Örtliche Strukturen	136
5.4	Friedhofsmanagement	138
5.4.1	Organisation	138
5.4.2	Steuerung	138
5.4.3	Digitalisierung	139
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	140
5.5	Gebühren	140
5.5.1	Kostendeckung	141
5.5.2	Grabnutzung	143
5.5.3	Trauerhallen	143
5.6	Friedhofsflächen	145
5.6.1	Einflussfaktoren	145
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	148
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	150
5.7	Grün- und Wegeflächen	151
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	151
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	152
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
	Kontakt	155

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Bergneustadt war zuletzt von aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten gekennzeichnet. Aufgrund 2013 eingetretener bilanzieller Überschuldung war Bergneustadt pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW. Aufgrund der seit 2018 erwirtschafteten Jahresüberschüsse konnte die Stadt ab 2019 wieder eine allgemeine Rücklage und ab 2020 eine Ausgleichsrücklage bilanzieren und kontinuierlich erhöhen. Nach wie vor aber ist das Eigenkapital gering, die Eigenkapitalquote 1 stellt im interkommunalen Vergleich zum Prüfungszeitpunkt den Minimalwert. Strukturell ist das Jahresergebnis 2022 nach der von der gpaNRW durchgeführten Modellrechnung ausgeglichen.

Bis 2020 ist es Bergneustadt gelungen Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie sonstige steigende Aufwendungen zu kompensieren. Ab 2021 und in der Haushaltsplanung 2023 gelingt dies nicht mehr. Eine zunehmende Belastung stellen die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage dar. Trotz der Isolierung der Belastungen aus dem Ukraine-Krieg gemäß NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) erreicht die Stadt ab 2023 somit keinen originär ausgeglichenen Haushalt mehr.

Die Haushaltsplanung ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Hinzu kommt, dass die im Haushalt 2023 bis 2026 noch vorgesehene planerische Isolierung in den Jahresabschlüssen ab 2024 nicht mehr berücksichtigt werden kann. Das Defizit würde sich dann entsprechend erhöhen und die Eigenkapitalsituation weiter verschlechtern.

Positiv ist, dass die Gesamtverbindlichkeiten kontinuierlich in den letzten Jahren reduziert werden konnten. Sie sind im interkommunalen Vergleich 2021 mit 4.177 Euro je Einwohner aber

immer noch überdurchschnittlich hoch. Maßgeblich hierfür ist der Kernhaushalt, dessen Verbindlichkeiten aufgrund des Investitionsprogramms mittelfristig wieder zunehmen könnten. Hinzu kommt, dass das Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen in Teilbereichen eine beginnende bilanzielle Überalterung aufweist. Nach wie vor besteht hoher Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation.

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Bergneustadt kann auf Basis jeweils fristgerecht angezeigter Haushaltssatzungen und festgestellter Jahresabschlüsse erfolgen. Über ein standardisiertes Berichtswesen und Finanzcontrolling verfügt die Stadt allerdings noch nicht. Hier besteht noch Optimierungsbedarf.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellen die Ermächtigungsübertragungen dar. Hiervon hat die Stadt in hohem Maße Gebrauch gemacht, die so erhöhten Ansätze aber nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Bergneustadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam umsetzbar sind.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das Fördermittelmanagement ein sehr wichtiger Bereich. Daher sollte die Stadt Bergneustadt die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln festlegen. Auch ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen auf Basis einer zentralen Datenbank mit aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen ist empfehlenswert.

Für das Kreditmanagement existiert ein verbindlicher Handlungsrahmen. Einen solchen sollte die Stadt Bergneustadt auch für das Anlagemanagement festlegen, auch wenn dies derzeit aufgrund der Haushaltssituation noch nicht erforderlich erscheint.

Im **Vergabewesen** sind die Fachteams von der Ausschreibung bis zur Abrechnung für die Vergabeverfahren verantwortlich. Für die Submission gibt es eine zentrale Submissionsstelle im Fachbereich 1. Es ist beabsichtigt, die Organisation des Vergabewesens durch eine zentrale Vergabestelle mit weiteren Aufgaben zu optimieren. Diese soll auch für die Einhaltung der Veröffentlichungs- und Dokumentationspflichten zuständig sein. Hier hat die Betrachtung einzelner Maßnahmen Optimierungsbedarfe deutlich gemacht. Die künftige Trennung zwischen Auftragsvergabe und -abwicklung stärkt die Korruptionsprävention. Aus Sicht der gpaNRW sollte Bergneustadt noch Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen, um einen bestmöglichen Korruptionsschutz zu gewährleisten.

Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption sollte die Vorgaben des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) stärker aufgreifen. So ist es erforderlich, die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoring sowie einen Mustervertrag sollte die Stadt zusammen mit der überarbeiteten Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufstellen.

Die Stadt Bergneustadt ist bei der **Informationstechnik (IT) ihrer Schulen** bereits sehr gut aufgestellt. Der schulübergreifende Medienentwicklungsplan bildet hier eine fundierte und vorausschauende Steuerungsgrundlage. In dem Medienentwicklungsplan sind auch die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt. Die Stadt hat einen vollständigen Überblick über die IT-Ausstattung der Schulen.

Die vom Schulträger beschaffte IT-Ausstattung an den Schulen ist auf einem aktuellen Stand und die Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten orientieren sich an den Anforderungen des Medienentwicklungsplans. Eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung wird zudem durch eine gute technische Ausstattung der Schulgebäude mit WLAN und einer performanten Anbindung an das Internet unterstützt.

Lediglich im Bereich der IT-Sicherheit der Schulen der zeigt sich deutliches Optimierungspotential. Die aufgezeigten Defizite sind zum einen durch fehlende oder ungeeignete räumliche Möglichkeiten begründet. Zum anderen jedoch müssen auch technische und organisatorische Maßnahmen aufgearbeitet werden.

Bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** hält die Stadt Bergneustadt die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Prozessabläufe zum Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen sind jedoch nicht definiert. Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Bergneustadt getroffen.

Im interkommunalen Vergleich des Fehlbetrags je Fall gehört Bergneustadt zu den günstigsten Kommunen. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die im Zuge der Ersatzvornahme vorgenommen werden, fordert die Stadt Bergneustadt alle entstanden Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid zurück. Sie fordert zusätzlich eine Verwaltungsgebühr entsprechend des verursachten Aufwandes. Um einen günstigen Anbieter für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, führt die Stadt Bergneustadt Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durch.

Das **Friedhofswesen** der Stadt Bergneustadt wird durch eine Fachsoftware gut unterstützt. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt. Zur Verbesserung des Friedhofsmangements sollte Bergneustadt die verschiedenen Flächen und deren Kosten detaillierter erfassen.

Zur Flächenoptimierung der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Dadurch werden freie Grabflächen wieder belegt und gänzlich freie Grabfelder können anders genutzt werden. Ergänzend werden seit 2023 neue angeboten, z. B. Bestattungen in Indoor-Kolumbarien. Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Kennzahl „Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je qm“ kann jedoch nicht ermittelt werden, da diese Aufwendungen nicht getrennt von den Gesamtaufwendungen des Friedhofswesens vorliegen.

Die Gebühren werden jedes Jahr neu kalkuliert. Hierbei arbeitet die Stadt mit Äquivalenzziffern. Dadurch wird den verschiedenen Wahlmöglichkeiten Rechnung getragen und Allgemerkosten werden gleichmäßig auf die Nutzer verteilt. Über- und Unterdeckungen werden in den Folgejahren nicht ausgeglichen. Hier weisen wir auf die abgabenrechtliche Verpflichtung hin, Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens der Stadt Bergneustadt erreicht im Vergleichsjahr 2022 mit 105 Prozent den momentanen Maximalwert.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Bergneustadt

0.2.1 Strukturen

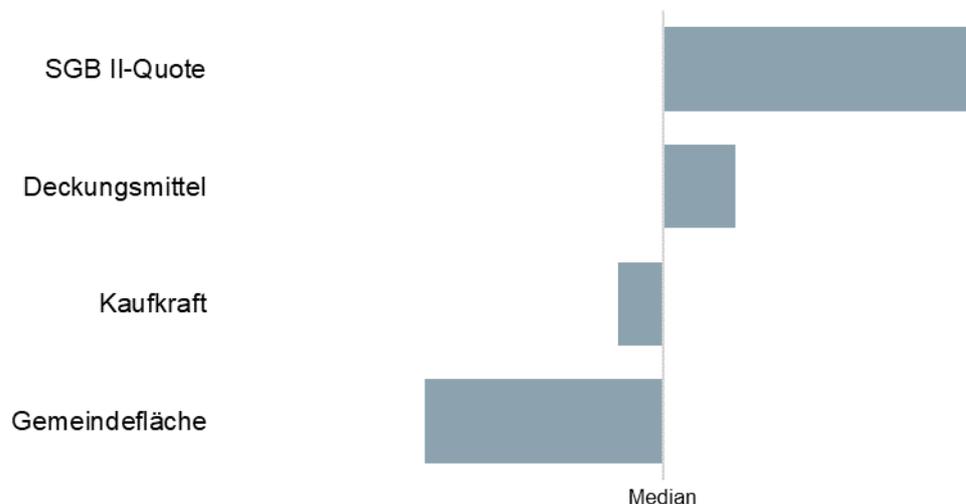
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Bergneustadt. 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 Bergneustadt 2023



Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2018 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 46 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (großen) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 18.000 und 25.000

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

Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Ende 2023 lebten 18.621 Einwohner in den 22 Ortsteilen der Stadt Bergneustadt. Mit einer **Gemeindefläche** von 37,9 qkm gehört Bergneustadt zu den flächenmäßig kleinsten Kommunen des Vergleichssegments (vgl. zur Methodik Kapitel 0.5.1.). Die Gemeindegröße kann ein belastender Faktor für Aufwendungen sein, z. B. für den Winterdienst, die Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Grünflächenpflege und die Erhaltung des Straßen- und Wegenetzes. Dies ist in Bergneustadt somit tendenziell nicht gegeben. Allerdings wirkt sich die ungünstige Topografie des Stadtgebietes belastend aus, da sie Entwicklungsmöglichkeiten von Wohn- und Gewerbegebieten einschränkt, deren Erschließung verteuert und zu höheren Schmutzwassergebühren führt (siehe hierzu auch den Vorbericht zur Prüfung 2018).

Die **SGB II-Quote** von 10,01 Prozent erreicht fast den Maximalwert (Median: 5,85 Prozent). Sie gibt den Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II an und ist ein Indikator für soziale Belastungen. Hier ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der vorherigen Prüfung 2018. Im Vorbericht sind wir auf den historischen Strukturwandel und den damit verbundenen Verlust von Arbeitsplätzen und die Sozialstruktur eingegangen.

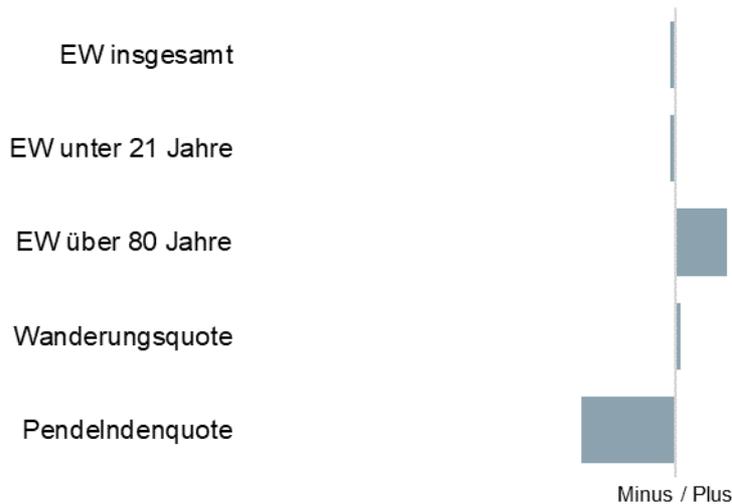
Dies wirkt sich auch auf die **Kaufkraft** je Einwohner aus, in die die staatlichen Transferleistungen nach dem SGB II ebenfalls einfließen. Zudem befindet sich das vorhandene Arbeitsplatzangebot zu einem großen Teil im Niedriglohnsektor. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner in Höhe von 23.136 Euro liegt unter dem ersten Viertelwert des Vergleichssegments (24.405 Euro).

Deckungsmittel, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben, erhält die Stadt Bergneustadt in höherem Maße als die Vergleichskommunen. Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen sind unter anderem auch die hier aufgeführten Soziallasten ein wichtiger Faktor.

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 Bergneustadt 2023



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

In den letzten fünf Jahren ist die **Einwohnerzahl** der Stadt Bergneustadt trotz einer leicht positiven Wanderungsquote etwas gesunken. Die Relevanz einer guten Verkehrsanbindung über Schiene und Straße wurde bereits in der Prüfung 2018 thematisiert. Die Wanderungsquote deutet an, dass Bergneustadt als Wohngemeinde für Zuzugsinteressierte weiterhin attraktiv ist. Aufgrund der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur besteht für die Erwerbstätigen die Möglichkeit, Arbeitsplätze in anderen Kommunen – bis in den Kölner Raum – aufzusuchen. Hierfür ist die **PendelInnenquote** ein Indikator, der zufolge mehr Menschen täglich aus Bergneustadt aus- als einpendeln.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einwohnerzahl sind demografische Entwicklungen zu beobachten, die zu einem tendenziellen Älterwerden der Bergneustädter Bevölkerung führen. Die **Zahl der unter 21-jährigen Einwohner** ist leicht rückläufig, während zugleich in noch höherem Maße die Zahl der Menschen der **Altersgruppe über 80 Jahre** zugenommen hat.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2018 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. In seiner Sitzung vom 18. September 2019 hat der Rat der Stadt Bergneustadt die Stellungnahme nach § 105 Abs. 7 GO beschlossen. In dieser ist die weitere Behandlung der Feststellungen und Empfehlungen aufgeführt.

Ergänzend hierzu wurden aufgrund der Empfehlungen im Berichtsteil Schulen insbesondere ein separates Produkt für die Offene Ganztagschule (OGS) eingerichtet und die OGS auch in die neue Schulentwicklungsplanung aufgenommen. Ebenso wurden im Rahmen der Schülerbeförderung die Leistungen des Schülerspezialverkehrs neu ausgeschrieben und vergeben.

Die in der Prüfung festgestellte fehlende körperliche Inventur der Verkehrsflächen wurde zwischenzeitlich auf Basis einer Straßenzustandserfassung durchgeführt. Auf Basis der Auswertung der Straßenzustände können nunmehr Maßnahmen zur Unterhaltung und Erhaltung geplant werden.

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

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

Schwerpunkthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bergneustadt haben wir von Mai 2023 bis Juni 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir für die Stadt Bergneustadt überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022. Plandaten haben wir dem Haushaltsplan 2023 entnommen. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Planung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat

Ordnungsbehördliche Bestattungen Sabine Ewald

Friedhofswesen Sabine Ewald

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

In einem Abschlussgespräch am 16. Juli 2024 haben wir den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 12. September 2024

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Frank Breidenbach

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Bergneustadt gelingt es bis 2021 die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die Planergebnisse zeigen, dass dies zukünftig nicht mehr gelingt. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Die gpaNRW sieht es daher als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.
F2	Die Stadt Bergneustadt hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.
F3	Die Stadt Bergneustadt überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Stadt Bergneustadt die Regel. Jedoch nimmt die Stadt im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E3	Die Stadt Bergneustadt sollte konsumtive und investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F4	Die Stadt Bergneustadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.	E4	Die Stadt Bergneustadt sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Bergneustadt noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der Fördermittel-	E5.1	Die Stadt Bergneustadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
	bewirtschaftung. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.		
		E5.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen.
F6	Die Stadt Bergneustadt hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	E6	Die Stadt Bergneustadt sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Bergneustadt hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet und noch während der Prüfung bekundet, sie zu einer Vergabestelle auszubauen. Ein Vergabemanagementsystem wird bisher nicht genutzt. Der Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes ist nicht auf Stand der aktuellen Rechtslage und überarbeitungsbedürftig.	E1.1	Bergneustadt sollte eine zentrale Vergabestelle wie geplant einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.
		E1.2	Die Stadt Bergneustadt sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen, um wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.
F2	Die Stadt Bergneustadt kommt den Veröffentlichungspflichten für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben gemäß § 20 VOB/A bisher nicht nach. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte ihren „Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben“ überarbeiten. Mit Einrichtung der zentralen Vergabestelle sollten die Aufgaben der Vergabestelle und der Bedarfsstellen konkret zugeordnet werden.
F3	Die Stadt Bergneustadt führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt bisher nicht. Es erfolgt keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	E3	Die Stadt Bergneustadt sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.
F4	Die Stadt Bergneustadt hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Insbesondere wurden	E4.1	Die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadt Bergneustadt“ sollte die Paragraphen des KorruptionsbG stärker aufgreifen.

Feststellung		Empfehlung	
	die korruptionsgefährdeten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG noch nicht festgelegt. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.		
		E4.2	Die Stadt Bergneustadt muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.
		E4.3	Die Stadt Bergneustadt sollte eine Ansprechperson zum Thema Korruptionsprävention zum oder zur Korruptionsschutzbeauftragten bestellen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.
F5	Die Stadt Bergneustadt hat keine verbindlichen Rahmenbedingungen aufgestellt bzw. eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen. Es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	E5	Die Stadt Bergneustadt sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.
F6	Die Stadt Bergneustadt hat im Vergleichsjahr 2022 nur drei Vergabemaßnahmen durchgeführt. Daher kann die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt werden. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre 2021 bis 2023 liegt bei sieben Prozent. Die Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sind stark schwankend.	E6	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt Bergneustadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.
F7	Die Stadt Bergneustadt verfügt in ihrem Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben bisher nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Auftragsänderungen und Nachträge bedürfen vor der Beauftragung auch einer vergaberechtlichen Prüfung. Gegebenenfalls muss die Leistung neu ausgeschrieben werden. Die Stadt sollte den Bedarfsstellen die Möglichkeit geben, eine Vergabestelle oder eine neutrale Instanz zur Beurteilung zu involvieren.
		E7.2	Die Stadt Bergneustadt sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die stichprobenartige Betrachtung abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Bergneustadt zeigt Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Führung der Vergabeakten. Die Stadt ist den Vorgaben zu ihren Dokumentations- und Informationspflichten gemäß den §§ 19, 20 und 22 VOB/A sowie § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz und § 8 KorruptionsbG (veraltet) nicht umfassend nachgekommen und verstößt damit gegen Rechtsvorschriften. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.	E8.1	Die Stadt Bergneustadt sollte einen Vordruck für die Dokumentation der jeweiligen Vergabeverfahren entwickeln und in der Vergabedienstanweisung zur Verwendung vorschreiben. Sie kann gleichzeitig als Checkliste dienen, damit keine Verfahrensschritte ausgelassen werden.
		E8.2	Die Stadt Bergneustadt muss sicherstellen, dass die Maßnahmenbearbeitung und die Aktenführung mit den Rechtsvorschriften konform sind.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Bergneustadt ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Ein Risiko kann allerdings in den nach eigener Einschätzung nicht ausreichenden personellen Ressourcen bestehen.	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung und Beschaffung der Schul-IT bemessen.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Bergneustadt liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Verbesserungspotentiale bestehen in fast allen geprüften Bereichen.	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Bergneustadt noch nicht.	E1	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Bergneustadt für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.
F2	Die Stadt Bergneustadt hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 Fehlbeträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen, da sie nicht sämtliche Aufwendungen decken konnte.	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte weiterhin verstärkt versuchen, alle entstandenen Kosten erstattet zu bekommen.
Friedhofswesen			
F1	Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Software liegen der Stadt Bergneustadt bereits viele steuerungsrelevante Daten auf aktueller Basis vor. Allerdings kann Bergneustadt noch nicht die entstandenen Kosten den verschiedenen Flächenarten zuordnen.	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte ihre Datenlage um getrennte Kosten der verschiedenen Flächenarten erweitern.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bergneustadt nutzt die Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bergneustadt zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.
F3	Die Friedhöfe der Stadt Bergneustadt zeigen bereits jetzt schon viele unbelegte Bestattungsflächen.	E3	Zur Reduzierung freier Bestattungsflächen sollte die Stadt Bergneustadt ihre Friedhofsplanung entsprechend der Entwicklung des Grabwahlverhaltens fortschreiben und umsetzen.
F4	Die Stadt Bergneustadt kann die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofskosten getrennt darstellen.	E4	Die Stadt Bergneustadt sollte die Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofskosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern.

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

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

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

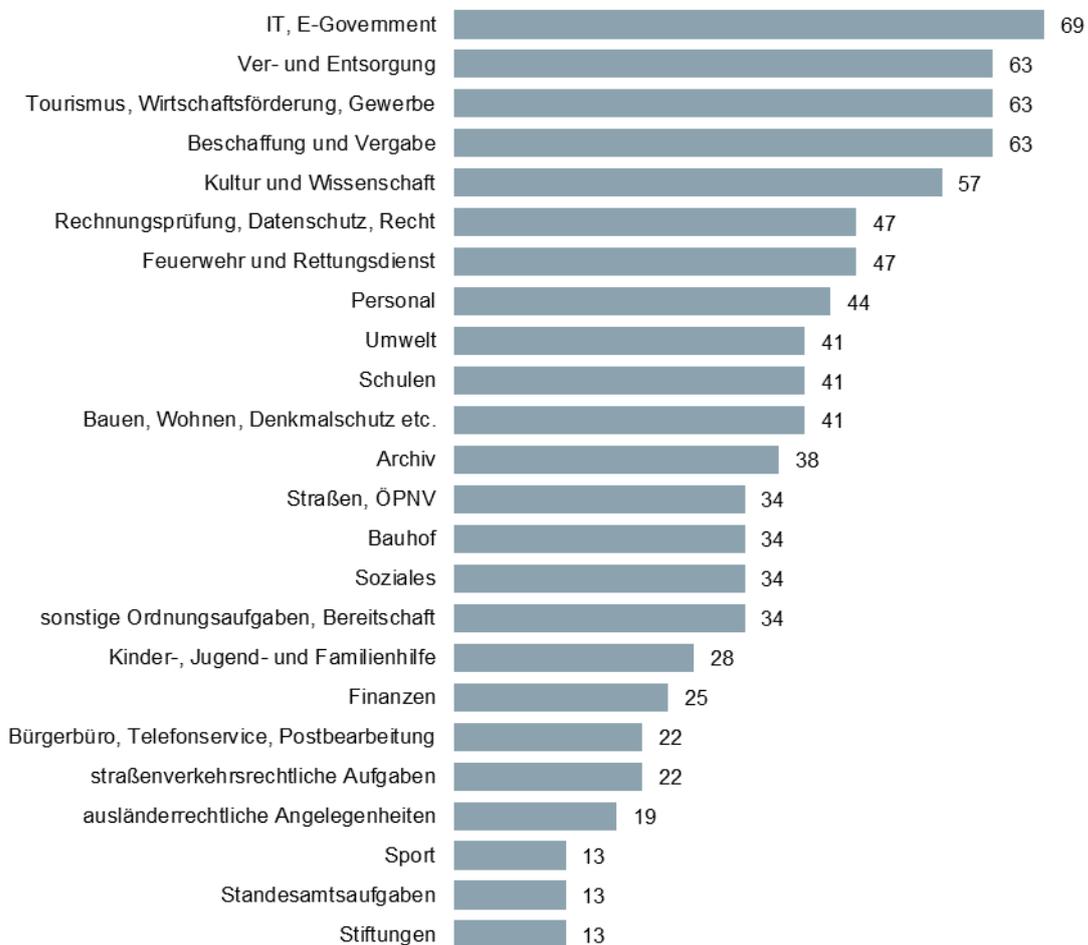
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 32 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

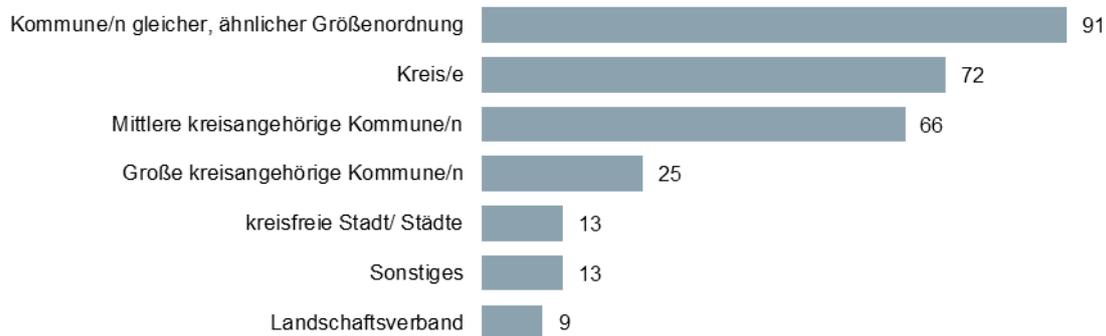


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Feuerwehr und Rettungsdienst und Ver- und Entsorgung als Schwerpunktthemen heraus. Danach folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



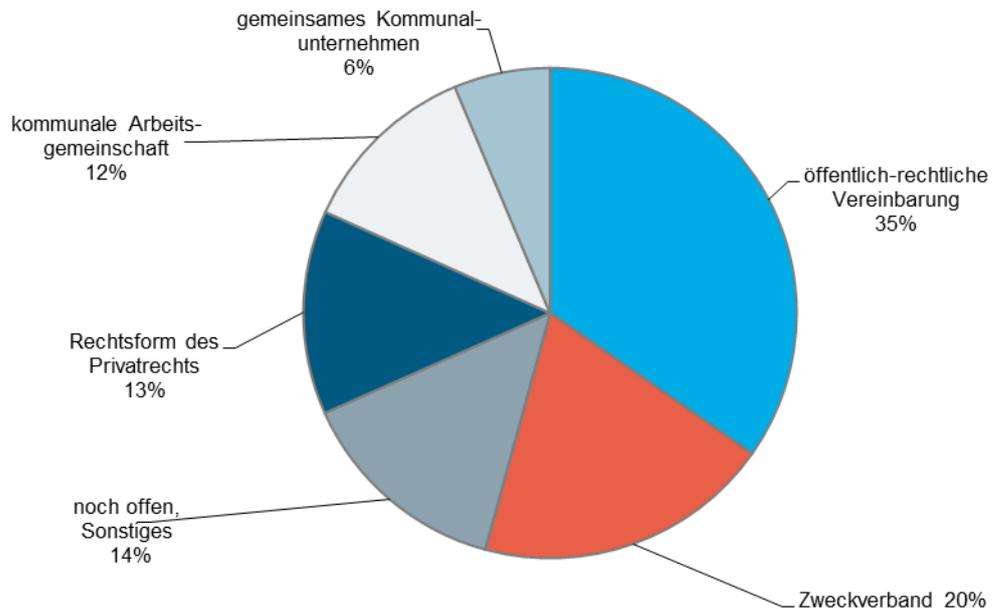
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergneustadt

Die Stadt Bergneustadt arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen kreisangehörigen Kommunen des Oberbergischen Kreises und dem Landschaftsverband Rheinland zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.8.1.3). Hinsichtlich der auf einen kommunalen IT-Dienstleister übertragene IT-Prüfung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW, der IT und der IT-Beschaffung befindet sich auch eine kreisfreie Stadt unter den Kooperationspartnern.

Insgesamt bestehen nach Auskunft der Stadt derzeit neun interkommunale Kooperationen, die in unterschiedlichen Rechtsformen praktiziert werden. Jeweils drei der IKZ werden als Zweckverband und als Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft durchgeführt. Neben einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft besteht zudem eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Letztgenannte Rechtsform ist die nach den Befragungsergebnissen häufigste Rechtsgrundlage interkommunaler Kooperationen (siehe Ziffer 0.8.1.4).

Neben den genannten Kooperationen im IT-Bereich arbeitet die Stadt Bergneustadt in weiteren Aufgabenfeldern mit anderen Kommunen zusammen. Beispielhaft und nicht abschließend sind hier Ver- und Entsorgung (Abfallentsorgung), Kultur und Wissenschaft (VHS), Personal (Personalabrechnung und Beihilfesachbearbeitung), Bauen, Wohnen und Denkmalschutz (Projekte mit dem Oberbergischen Kreis) und Ordnungsaufgaben (Ordnungspartnerschaft für den Bereich Veranstaltungen mit den oberbergischen Kommunen) zu nennen.

Wie bei fast allen Vergleichskommunen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für die Stadt Bergneustadt Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Als weitere wesentliche Ziele hat sie Sicherung der Aufgabenerledigung, Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit sowie die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung genannt. Dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Die wesentlichen Erfolgsfaktoren sind nach Auskunft der Stadt Bergneustadt die in der Befragung oft genannte (vgl. Ziffer 0.8.1.6) politische Bereitschaft und Offenheit, aber auch eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation sowie vergleichbarer Handlungsdruck. Schwierig bei der Umsetzung sei aber die Personalfrage, weil bei den beteiligten Kooperationspartnern meist keine personellen Ressourcen vorhanden seien, um Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Auch begrenzen die Stellenpläne mögliche Neueinstellungen und damit auch die Ausweitung von IKZ.

Perspektivisch bestehen noch Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Prüfung der Vergabeverfahren, um dadurch die Rechtssicherheit und die einheitliche Durchführung der Vergaben zu unterstützen. Mit der Einrichtung einer eigenen zentralen Vergabestelle hat die Stadt Bergneustadt einen wichtigen in Schritt getan (vgl. Berichtsteil Vergabewesen). Sie sieht perspektivisch aber hier dennoch Handlungsmöglichkeiten, die Beschaffung gemeinsam mit einer anderen Kommune abzuwickeln. Auch die Themen Gleichstellung und Datenschutz eigneten sich nach Ansicht der Stadt Bergneustadt für interkommunale Kooperationen.

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

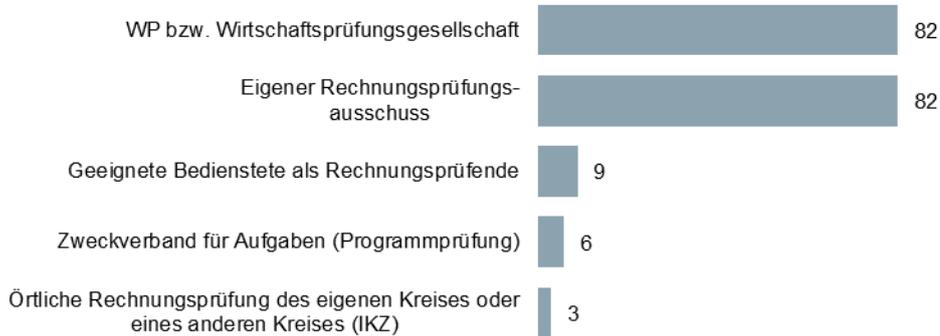
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

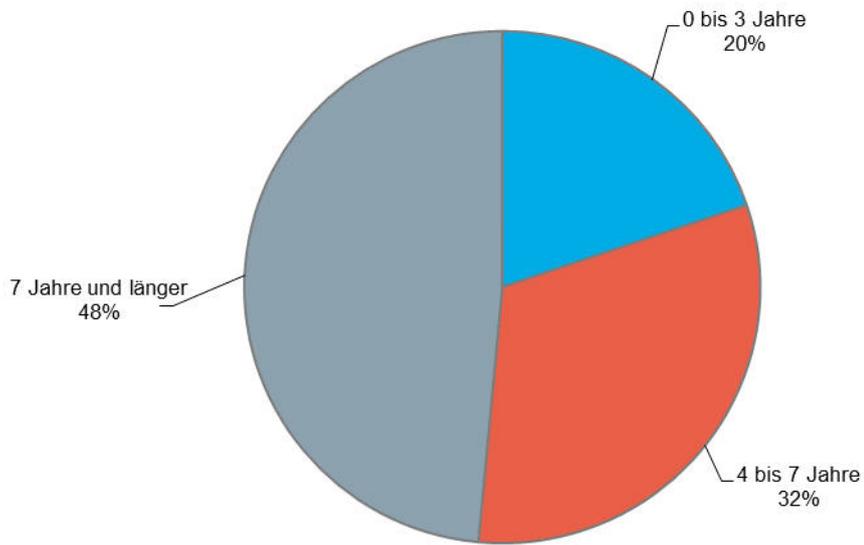
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



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

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

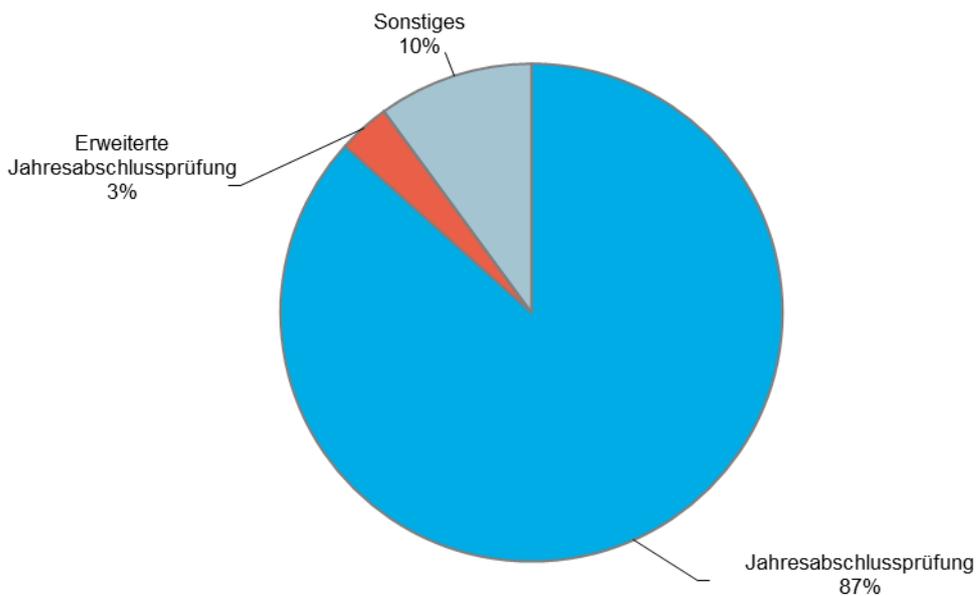
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



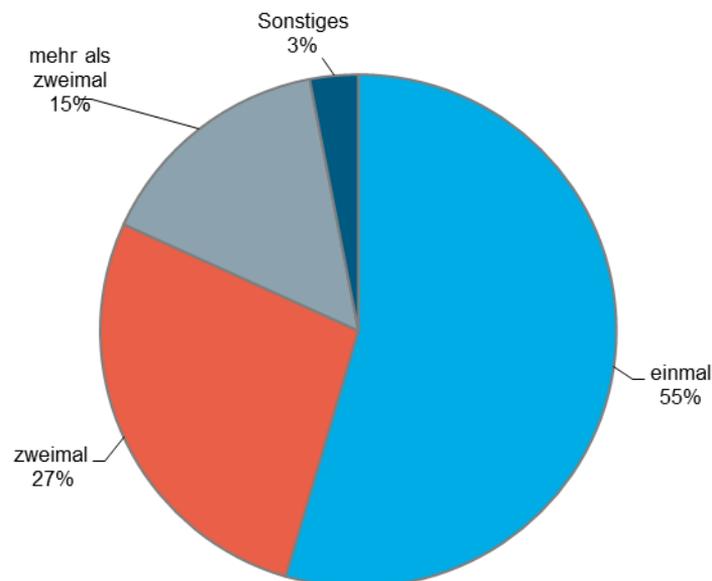
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

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 Vergabeproofungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



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

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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergneustadt

In der Stadt Bergneustadt werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Gemäß § 49 Abs. 3 GO NRW prüft dieser den Jahresabschluss und Lagebericht unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes. Hierzu bedient er sich einer auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Dies entspricht der Vorgehensweise der deutlichen Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die erstmalige Beauftragung des aktuellen Prüfungsunternehmens erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022. Der Prüfungsauftrag wurde neu vergeben, um vergaberechtlichen / wettbewerbsrechtlichen Vorgaben Genüge zu tun. Zudem folgt die Stadt damit dem deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex, der eine neue Ausschreibung nach fünf aufeinander folgenden Jahresabschlussprüfungen vorsieht. Die erstmalige Beauftragung der vorherigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte im Jahr 2013.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Bergneustadt. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet somit nicht statt (vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.2. im Teilbericht Vergabewesen). Die Verwaltung hat im Jahr 2021 durch einen geeigneten Bediensteten eine unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung nach § 31 Abs. 5 KomHVO durchgeführt. Zudem erfolgte durch den Rechnungsprüfungsausschuss eine Prüfung zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFöG).

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Bergneustadt tagte im Jahr 2021 mehr als zweimal. Dabei befasste er sich u. a. mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 und der letztmals erforderlichen Prüfung des Gesamtabschlusses 2018. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Bergneustadt entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Bergneustadt unterlag von 2018 bis 2021 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Bereits 2013 war Bergneustadt überschuldet. Hieraus ergab sich für die Stadt Bergneustadt die pflichtige Teilnahme am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“.

Seit 2018 ist es der Stadt Bergneustadt gelungen, ausgeglichene Haushalte mit Überschüssen zu erreichen. Aufgrund der seit 2018 erwirtschafteten Jahresüberschüsse konnte die Stadt ab 2019 wieder eine allgemeine Rücklage und ab 2020 eine Ausgleichsrücklage generieren und kontinuierlich erhöhen. Das Eigenkapital beläuft sich zum 31. Dezember 2022 auf 13,46 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt 2022 nach der von der gpaNRW durchgeführten Modellrechnung ausgeglichen.

Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen. Die Haushaltsplanung ab 2023 geht von sich kontinuierlich verbessernden Jahresergebnissen aus. Aber trotz der haushaltsmäßigen Isolierung der Belastungen aus dem Ukraine-Krieg gemäß NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) erreicht die Stadt ab 2023 keinen originär ausgeglichenen Haushalt. Die Defizite belaufen sich auf rund 2,72 Mio. Euro. In Bergneustadt werden zum Ausgleich der Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg für die Jahre 2020 bis 2026 außerordentliche Erträge von insgesamt rund 9,15 Mio. Euro aus der Bilanzierungshilfe nach NKF-CUIG veranschlagt. Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Bergneustadt ab 2024 keine außerordentlichen Erträge mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Das Defizit würde sich dann entsprechend erhöhen (5,44 Mio. Euro).

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Bergneustadt ist im Vergleich zu den anderen Kommunen sehr gering. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 bilden im Jahr 2022 im interkommunalen Vergleich das Minimum ab. Die geplanten Jahresdefizite würden dazu führen, dass sich die Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich noch weiter verschlechtern. Sollte die Stadt es nicht schaffen, ihr Eigenkapital wieder zu erhöhen, könnten weitere Jahresdefizite dafür sorgen,

dass sich die Stadt bilanziell überschuldet und haushaltsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt konnten kontinuierlich reduziert werden. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2021 mit 4.177 Euro je Einwohner aber immer noch überdurchschnittlich hohe Gesamtverbindlichkeiten für Bergneustadt. Maßgeblich beeinflusst wird die Höhe der Verbindlichkeiten durch den Kernhaushalt. Knapp 92,33 Prozent der Verbindlichkeiten 2022 entfallen auf den Kernhaushalt.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Bergneustadt hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Für die Jahre 2019 bis 2022 liegen die Voraussetzung für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW vor. Beim Finanzcontrolling und Berichtswesen besteht noch Optimierungsbedarf.

Der Stadt Bergneustadt gelingt es Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen bis 2020 zu kompensieren. Mit verantwortlich sind die im Haushaltssanierungsplan beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen. Ab 2021 gelingt das nicht mehr. Eine zunehmende Belastung stellen nach wie vor die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage dar. Ab 2023 verschlechtert sich die Lage nochmal, das ist Ausdruck einer vorsichtigen Haushaltsplanung der Stadt. Es sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellen die Ermächtigungsübertragungen dar. Die Stadt Bergneustadt hat wie gesetzlich vorgesehen Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt. Bergneustadt überträgt konsumtive und investive Haushaltsermächtigungen. Hier waren die Ermächtigungsübertragungen zu keiner Zeit notwendig, da bereits die Haushaltsansätze ausreichend waren. Zudem ist der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes (Haushaltsansatz plus Ermächtigungsübertragungen) der investiven Auszahlungen vergleichsweise gering. Der Stadt gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen. Bergneustadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt in Bergneustadt dezentral in den zuständigen Fachbereichen. Idealerweise sollte die Stadt Vorgaben und Ziele zur Akquise von Fördermitteln schriftlich festlegen. Über ein standardisiertes Berichtswesen verfügt die Stadt ebenfalls noch nicht. Daher sollte sie förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Die Stadt Bergneustadt verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Die Stadt hat bereits 2011 einen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert. Für das Anlagemanagement gibt es noch keine Regelung. Dies war aus Sicht der Stadt, aufgrund der Haushaltssituation, auch nicht erforderlich. Trotzdem sollte sich Bergneustadt einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren.

Einen solchen Handlungsrahmen kann sie beispielsweise in der Richtlinie für das Kreditmanagement implementieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Bergneustadt 2018 bis 2023

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			HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2017. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Bergneustadt hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2022 festgestellt. Das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich ist 2022. Gesamtab schlüsse hat die Stadt bis 2018 aufgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Bergneustadt war bis zum Jahr 2021 pflichtiges Mitglied im NRW-Stärkungspakt. Die finanziellen Hilfen aus dem Stärkungspaktgesetz sind zum Ende des Jahres 2020 ausgelaufen.

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 Bergneustadt 2018 bis 2023

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt					X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						
Haushaltssicherungskonzept genehmigt						
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X		

Die **Stadt Bergneustadt** war von 2010 bis 2021 pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW. Somit war Bergneustadt trotz ausgeglichener Haushalte verpflichtet, einen Haushaltssanierungsplan (HSP) bis zum Jahre 2021 aufzustellen. Dieser ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Oberbergischen Kreises genehmigt worden. Nach dem HSP ist der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 wiederherzustellen. Am 20. Dezember 2021 hat die Kommunalaufsicht des Oberbergischen Kreises bestätigt, dass mit Auslaufen des Stärkungspaktgesetzes zum 31. Dezember 2021, für Bergneustadt nun wieder uneingeschränkt die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung NRW gelten.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bergneustadt 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.279	3.907	3.674	4.100	3.539
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	0	0	105	4.205	7.744
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	1.778	5.408	5.412	5.719
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	2.231	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	3.279	1.778	3.630	4,47	307
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse				

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

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

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der GO NRW¹⁰ in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bergneustadt in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-860	-722	-687	-458
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	6.884	6.162	5.474	5.016
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	5.719	5.719	5.719	5.719
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	6,44	5,78	5,84	4,13

Von 2023 bis 2026 plant die Stadt Bergneustadt Defizite von insgesamt 2,73 Mio. Euro. Die Stadt wendet in ihrer Planung die Regelungen des NKF-CUIG – Buchung der Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag – für die Jahre 2023 bis 2026 an. In Summe plant Bergneustadt außerordentliche Erträge in Höhe von 4,98 Mio. Euro. Ohne diese würden die Defizite noch deutlich höher ausfallen. Da inzwischen feststeht, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Bergneustadt die für 2024 bis 2026 geplanten außerordentlichen Erträge von 2,71 Mio. Euro ab 2024 nicht mehr in den Haushaltsplan aufnehmen können. Sofern die übrigen Plandaten unverändert blieben, würden die von der Stadt geplanten Defizite entsprechend höher ausfallen (1,96 Mio. Euro in 2024, 1,84 Mio. Euro in 2025 und 0,78 Mio. Euro in 2026). Die Ausgleichsrücklage belief sich in diesem Fall im Jahr 2026 nur noch auf 2,30 Mio.

¹⁰ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

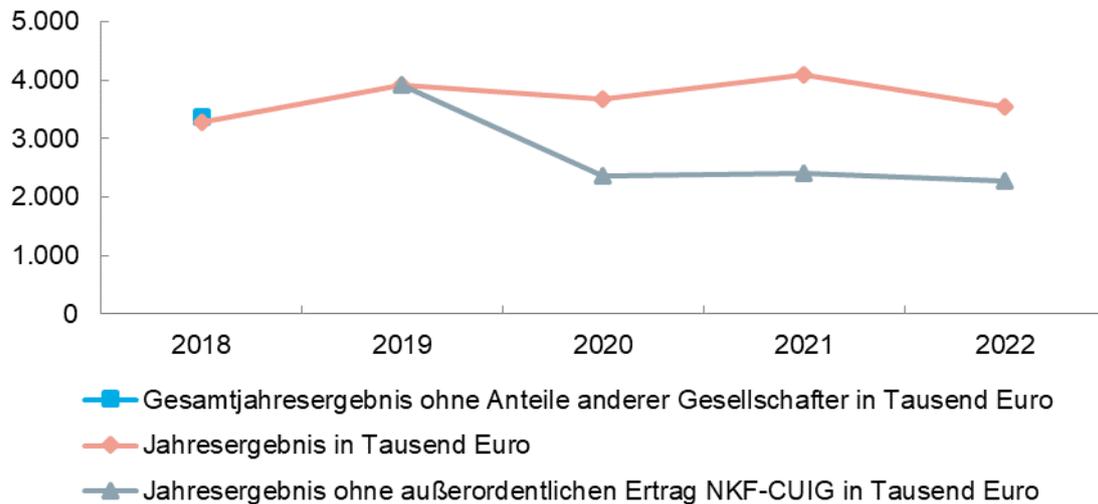
Euro. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich das Defizit aufgrund der pandemie- und kriegsbedingten Belastungen schlussendlich entwickeln wird.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Auch ohne die bis 2020 erhaltene Konsolidierungshilfe gelingt es der Stadt von 2018 bis 2022 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Insbesondere die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und die Schlüsselzuweisungen sind maßgeblich hierfür verantwortlich. Das strukturelle Ergebnis liegt 2022 rund 2,55 Mio. unter dem Jahresergebnis aus dem Jahresabschluss.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Bergneustadt in Tausend Euro 2017 bis 2022



Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG)¹¹

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz haben die pflichtig teilnehmenden Kommunen in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016 - unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe - einen Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW¹² zu erreichen. Das ist der **Stadt Bergneustadt** vollumfänglich gelungen.

Im Betrachtungszeitraum stellen sich die Jahresergebnisse der Stadt Bergneustadt relativ homogen, insgesamt positiv, dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse in den Jahren

¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

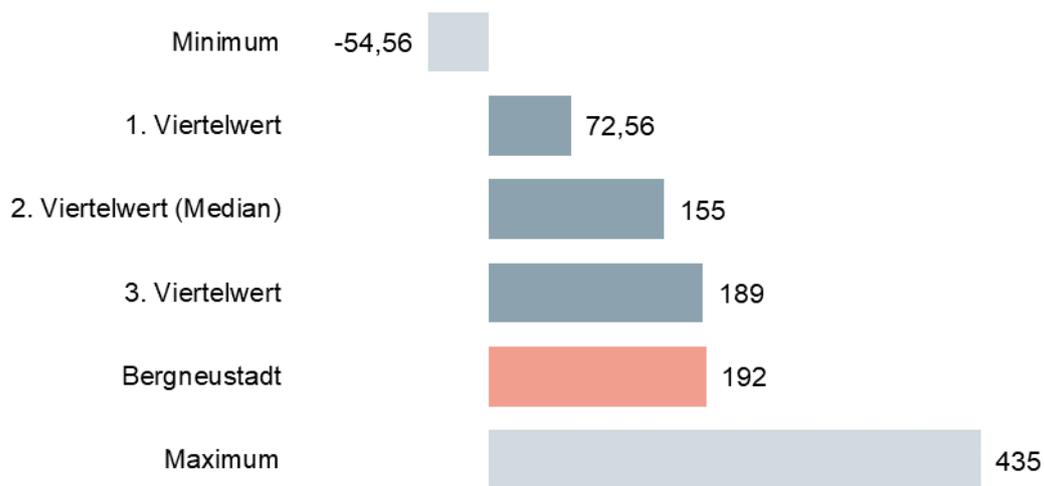
¹² Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

2018 bis 2020 durch die Konsolidierungshilfe des Landes (in Summe 1,88 Mio. Euro) gestützt wurden. Allerdings hätte Bergneustadt auch ohne diese Hilfe positive Jahresergebnisse erzielt.

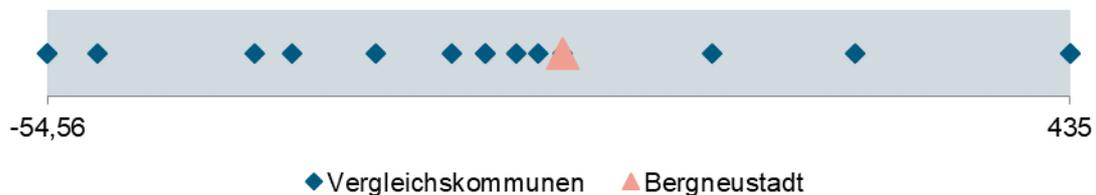
Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der Konjunkturlage, insbesondere von den jährlich steigenden Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Im Zeitraum von 2018 bis 2022 sind hier in Summe Zuwächse von 1,55 Mio. Euro zu verzeichnen. Auch die Aufwendungen für die Kreis- und die Jugendamtsumlage beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich. Durch die deutlich besseren Erträge kann die Stadt Bergneustadt die steigenden Aufwendungen kompensieren.

Das Jahr 2020 ist stark geprägt durch die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen. Die Stadt hat Ende 2020 eine Zuweisung von 0,21 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) erhalten. Die Mindererträge bei der Gewerbesteuer können durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung sowie die geringeren Aufwendungen für die Gewerbesteuerumlage nicht kompensiert werden. Bergneustadt macht Mindererträge bei Beiträgen und Entgelten und Mehrauswendungen in Höhe von insgesamt 1,32 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag geltend.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Im interkommunalen Vergleich des einwohnerbezogenen Jahresergebnisses positioniert sich die Stadt Bergneustadt oberhalb des 3. Viertelwertes. Sie weist damit ein höheres einwohnerbezogenes Jahresergebnis auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Vergleich der Jahresergebnisse ist 2022 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG verzerrt. Im Vergleich der Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG (129 Euro je Einwohner) ändert sich die Positionierung der Stadt Bergneustadt. Im interkommunalen Vergleich platziert sich Bergneustadt nun oberhalb des Median.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Ebenfalls bereinigt haben wir die Konsolidierungshilfe. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2022

Bergneustadt	
Jahresergebnis	3.539
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-18.845
Bereinigungen Sondereffekte	-1.011
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.317
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	17.311
= strukturelles Ergebnis	995

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ bleibt unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnisses des Jahres 2022. Es fällt rund 2,54 Mio. Euro schlechter aus.

Die Abweichungen des Jahresergebnisses zum strukturellen Ergebnis begründen sich zum einen auf die Bereinigung der Sondereffekte. Zum anderen sind die Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 ertragsseitig rund 1,69 Mio. Euro niedriger als das Jahresergebnis 2022. Zwar profitiert die Stadt davon, dass das Ergebnis 2022 über dem Durchschnitt liegenden Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer erzielt. In Summe ergibt das höhere Erträge von 405.000 Euro. Auch die Schlüsselzuweisungen sind mit 11,85 Mio. Euro um 0,82 Mio. Euro

höher als der Durchschnittswert der letzten fünf Jahre. Das gleich gilt auch für die Gewerbesteuererträge, diese sind 2022 um 0,45 Mio. Euro höher als die Durchschnittswerte.

Allerdings sind durch die Corona-Pandemie 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 durch die erhaltenen Gewerbesteuererträge von rund 0,21 Mio. Euro teilweise kompensiert werden. Diese Ausgleichsleistung haben wir entsprechend unserer Systematik in die Durchschnittswertberechnung einbezogen und für 2022 anteilig in Höhe von rund 41.315,60 Euro berücksichtigt.

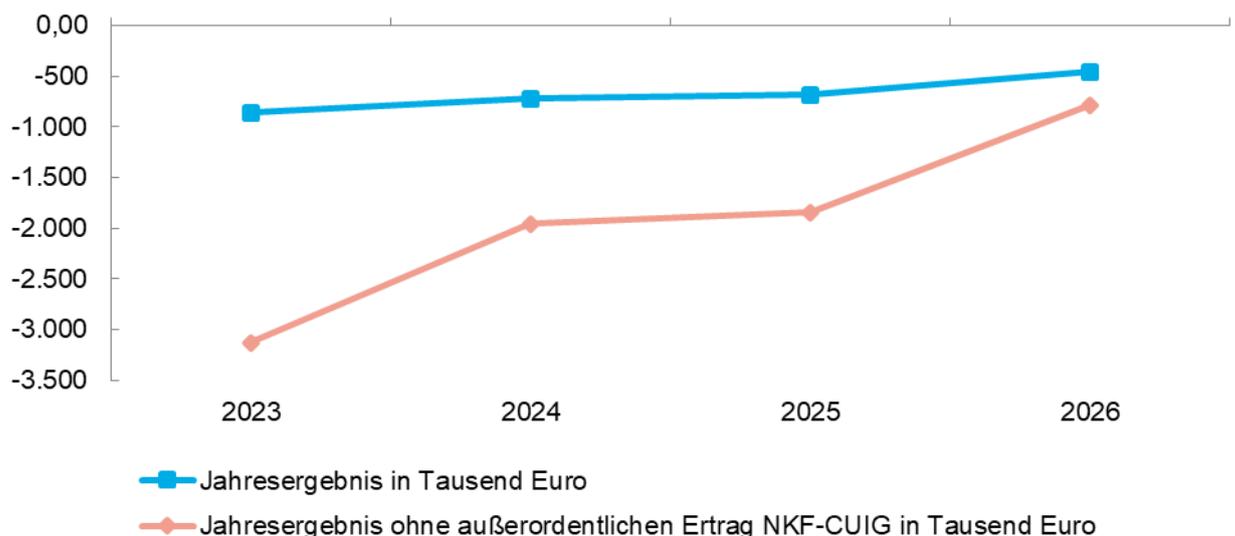
Gleichzeitig liegen die tatsächlichen Aufwendungen um 152.000 Euro unter den Durchschnittsaufwendungen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Bergneustadt plant im gesamten Betrachtungszeitraum 2023 bis 2026 mit negativen Ergebnissen. Von 2023 bis 2026 sind darin außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG in Summe von 4,98 Mio. Euro enthalten
- Der Haushalt wird bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Zusätzlich sorgen u.a. die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs und die Entwicklung der Inflation für weitere Planungsunsicherheiten. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen.

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 Bergneustadt in Tausend Euro 2023 bis 2026



Die **Stadt Bergneustadt** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 458.103 Euro. Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Bergneustadt ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Ohne die für 2024 bis 2026 aktuell geplanten außerordentlichen Erträge fiel das geplante Defizit in Summe um 2,71 Mio. höher aus.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	8.312 (7.885)	8.100	-212 (235)	-0,64 (0,74)
Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer	9.633 (9.229)	11.639	2.006 (2.410)	4,8 (5,97)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.635	4.467	-3.168	-12,54
Schlüsselzuweisungen	11.849 (11.003)	14.409	2.560 (3.376)	5,01 (6,90)
sonstige ordentliche Erträge	1.552	1.166	-386	-6,90
Übrige Erträge	16.844	16.236	-608	-0,91
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.896	7.372	476	1,68
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.076	9.588	512	1,38
Kreisumlage	11.162 (10.837)	13.021	1.859 (2.184)	3,93 (4,70)
Jugendamtsumlage	8.892	9.814	922	2,50
sonstige ordentliche Aufwendungen	2.753	2.101	-653	-6,54
Übrige Aufwendungen	13.614	14.579	965	1,73

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

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

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

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

Erträge:

- Die **Gewerbesteuern** hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch örtliche Gegebenheiten maßgeblich für die Höhe der Gewerbesteuer. Die Planung der Gewerbesteuererträge 2023 entspricht dem Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2022. In der mittelfristigen Planung hat Bergneustadt die Orientierungsdaten des Landes NRW¹³ zugrunde gelegt. Die Planung ist nachvollziehbar und vorsichtig.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** 2023 bilden die Orientierungsdaten des Landes NRW, unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen¹⁴. Die weitere mittelfristige Veranschlagung erfolgt ebenfalls auf Grundlage der Orientierungsdaten. Neben den Schlüsselzuweisungen und den Gewerbesteuern gehört der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Bergneustadt. Fast 17,79 Prozent der Erträge 2022 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern.
- Bei den **Zuwendungen und allgemeine Umlagen** werden die Landeszuweisungen sowie die Auflösung der Erträge aus Sonderposten aus Zuwendungen verbucht. Die Schlüsselzuweisungen fließen hier in die Betrachtung nicht mit ein (standardbereinigt). Von 2022 bis 2026 plant die Stadt einen Rückgang der Erträge von 3,17 Mio. Euro ein. Zu beachten ist allerdings, dass sich das Jahr 2022 durch höhere Erträge auszeichnet.

¹³ Orientierungsdaten 2023 – 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Az. 304-46.05.01-264/22, vom 22. November 2022

¹⁴ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (EStGemAntVO 2021, 2022 und 2023) und Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) jeweils vom 08. Dezember 2020

Dies ist unter anderem bedingt durch zusätzlich Corona-Hilfen und gestiegene Hilfen für Asylbewerber. Die Planung 2023 liegt mit 2,33 Mio. Euro über den durchschnittlich erzielten Erträgen der Jahre 2017 bis 2022. Ein Planungsrisiko ist hieraus nicht erkennbar.

- Die **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt Bergneustadt aufgrund der in der Referenzperiode aufgelaufenen Steuereinnahmen. Hier orientiert sich die Stadt an den Vorgaben der Modellrechnung des Landes zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023¹⁵ und legt für die weitere Planung die Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde.
- Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen hat die Stadt hier auch die Erträge aus Veräußerungen von Grundstück, Gebäuden, beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen verbucht. Diese werden im Haushalt meist geringer oder gar nicht geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen aus dem Finanzausgleich. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben. Eine weitere Unsicherheit besteht im Umgang mit der Altschuldenfrage. Laut Pressemitteilung vom 22. August 2023 beabsichtigt das Land, nunmehr zum Haushaltsjahr 2025, in eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik einzusteigen. Wie die letztendliche Ausformulierung aussehen wird und in welcher Höhe die einzelnen Kommunen betroffen sind, bleibt abzuwarten.

Aufwendungen

- Die Stadt Bergneustadt kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von der Zahl der im Stellenplan vorgesehenen Stellen sowie den vorübergehend Beschäftigten. Anpassungen des Stellenplans werden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Bis 2026 sollen die Personalaufwendungen um weitere 0,48 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,68 Prozent. Damit liegen die Steigerungsraten unterhalb den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von 3,5 Prozent. Inwiefern dies zu realisieren

¹⁵ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023- GFG 2023) vom 31. Oktober 2022

sein wird, bleibt abzuwarten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht von der Hand zu weisen.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des städtischen Vermögens, die Kosten für die Lehr- und Lernmittel. Die Stadt Bergneustadt plant für 2023 und 2024 deutlich gestiegenen Aufwendungen für Strom, Heizöl und Gas. Aufgrund der Energiekrise steigen die Kosten der Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Schülerbeförderung und Reinigung, Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Ab 2025 geht die Stadt von sinkenden Aufwendungen aus, so dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen von 2022 zu 2026 nur um rund 512 Tausend Euro steigen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen nicht zu erkennen
- Die **allgemeine Kreisumlage** sowie die **Jugendamtsumlage** sind seit 2018 kontinuierlich gestiegen. Hierbei berücksichtigt die Stadt Bergneustadt in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Haushaltsplan des Oberbergischen Kreises. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Stadt Bergneustadt sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Der Oberbergische Kreis hat die Hebesätze 2023 für die allgemeine Kreisumlage auf 36,77 und für die Jugendamtsumlage auf 28,89 Prozent festgelegt. Zusätzlich entsteht eine Mehrbelastung zur Kreisumlage für Bergneustadt in Höhe von 2,50 Prozent für den Betrieb des Berufsschulwesens durch den Kreis. Für 2024 wird eine Steigerung der Hebesätze festgelegt. Der Kreis hat beginnend mit dem Nachtragshaushalt 2022 beschlossenen Mittel der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen einzusetzen. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende Jugendamtsumlage
- Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** umfassen eine Vielzahl an Aufwendungen. Insgesamt plant die Stadt von 2022 bis 2026 mit einem Rückgang der Aufwendungen von 653 Tausend Euro. Ursächlich sind geringer geplante Abschreibungen auf Forderungen, Einstellungen und Zuschreibungen sowie sonstige Rückstellungen.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung der Stadt durch den Kreis. Bereits 2022 hat die Kreisumlage inklusive des Mehrbedarfes für das Jugendamt einen Anteil von 39,03 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Transferaufwendungen insgesamt belasten den Haushalt zu 49,54 Prozent.

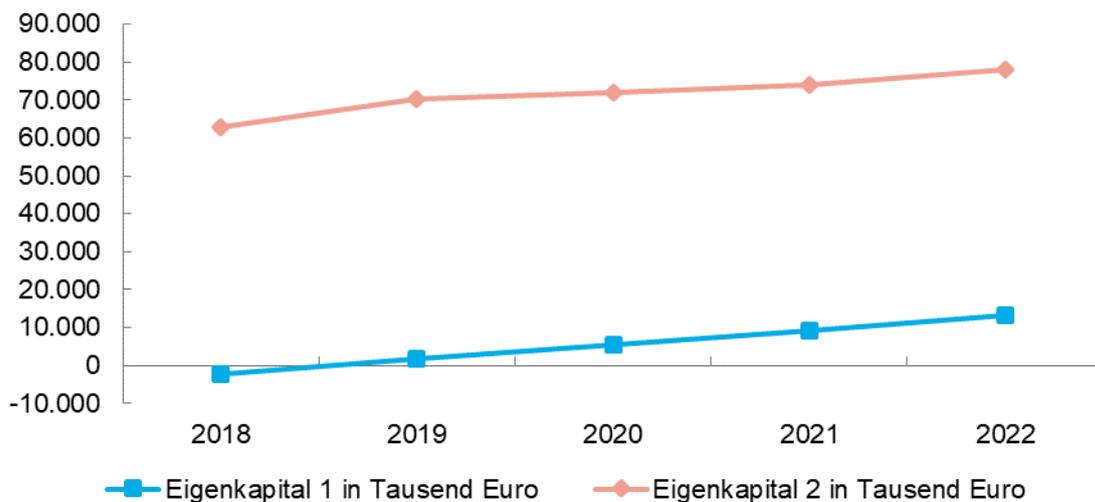
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten macht sich bereits bemerkbar. In wie weit die Kommune die gestiegenen Kosten auffangen können, bleibt abzuwarten.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Bergneustadt verfügt nur über ein geringes Eigenkapital. Zwar kann die Stadt ihr Eigenkapital seit 2018 kontinuierlich steigern, allerdings gelingt es Bergneustadt erst 2019 den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auszugleichen.

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 Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2022



Durch das vom Land NRW im Jahr 2011 beschlossene Stärkungspaktgesetz konnte die Stadt Bergneustadt die drohende Überschuldung nicht abwenden. 2013 musste die Stadt einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in der Bilanz ausweisen. Aufgrund der Teilnahme an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und den damit verbundenen Konsolidierungshilfen sowie durch die eigenen Konsolidierungsanstrengungen konnte Bergneustadt die Jahresergebnisse sukzessive verbessern und ab 2019 wieder Eigenkapital generieren.

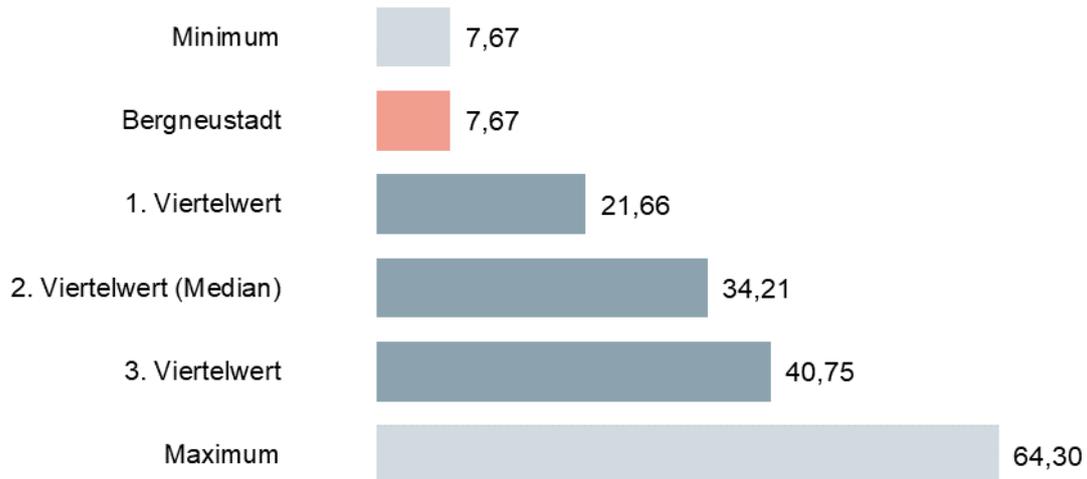
Seit 2018 steigt das Eigenkapital kontinuierlich an. In Summe generierte die Stadt einen Zuwachs von 13,46 Mio. Euro. Für die Jahre 2023 bis 2026 plant die Stadt Bergneustadt dagegen mit Defiziten in Höhe von 2,73 Mio. Euro und damit eine Verringerung des Eigenkapitals. Lässt man die Isolierung der geplanten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen nach § 4 NKF-CUIG ab 2024 außen vor, geht die Stadt für die Jahre ab 2023 von einem Eigenkapitalverzehr von 5,44 Mio. Euro aus. Die Ausgleichsrücklage mit 7,74 Mio. Euro (Stand 2022) wäre dafür auskömmlich, so dass eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage nicht notwendig ist.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Bergneustadt hat in den Jahren 2020 bis 2023 außerordentliche Erträge von rund 6,43 Mio. Euro eingeplant. Nachdem die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Bergneustadt die für 2024 bis 2026

geplanten außerordentlichen Erträge von 2,71 Mio. Euro in den kommenden Haushaltsplänen nicht mehr berücksichtigen können. In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte. Bergneustadt hat sich entschieden die lineare Abschreibung zu wählen. Über welchen Zeitraum beschließt sie 2025.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass die Stadt Bergneustadt die niedrigste Eigenkapitalquote hat. Auch in den Jahren bis 2021 war die Stadt noch am Minimum angesiedelt und hatte somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als alle Vergleichskommunen.

Das Eigenkapital wird durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Im Vergleich der Eigenkapitalquote 1 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG je Einwohner ändert sich an der Positionierung nichts.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Erhöhung des Eigenkapitals. Im interkommunalen Vergleich ist die Positionierung dagegen etwas besser.

Eigenkapitalquoten in Prozent Bergneustadt 2022

Kennzahl	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	5,42	5,42	23,50	33,79	40,07	63,79	15
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	43,09	25,84	52,97	61,75	73,23	84,82	15
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	44,45	28,32	53,73	61,96	73,39	85,03	15

Nachhaltiges Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erzielen. In haushaltswirtschaftlich schlechten Zeiten könnten Jahresdefizite dazu führen, das Bergneustadt sich wieder bilanziell überschuldet und haushaltswirtschaftliche Maßnahmen unterworfen ist. Dessen ist sich die Stadt auch bewusst.

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.

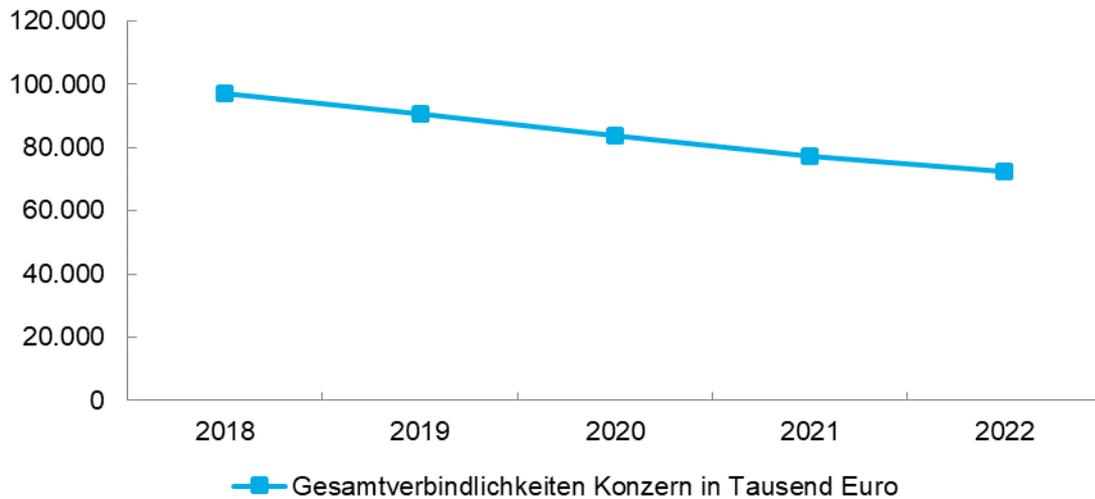
- Die Stadt Bergneustadt reduziert ihre Verbindlichkeiten im Kernhaushalt im Betrachtungszeitraum kontinuierlich. Allerdings sind die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Bergneustadt je Einwohner immer noch höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen.

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 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Bergneustadt** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen des Eigenbetriebes Wasserwerke unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2022



Die einzelnen Positionen der Verbindlichkeiten stehen in den Tabellen 5 und 6 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Die Gesamtverbindlichkeiten **Konzern Bergneustadt** sind seit 2018 um 24,69 Mio. Euro auf 72,47 Mio. Euro gesunken. Geprägt sind die Gesamtverbindlichkeiten durch Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Knapp 92,33 Prozent der Verbindlichkeiten 2022 entfallen auf den Kernhaushalt.

Der Abbau der Verbindlichkeiten¹⁶ des Kernhaushaltes in Höhe von 25,43 Mio. Euro ist ein Indiz für die sich verbessernde Haushaltssituation der Stadt. Insgesamt kann Bergneustadt die Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung (10,02 Mio. Euro), der Liquiditätskredite (7,90 Mio. Euro) und der Kredite für Investitionen (5,67 Mio. Euro) in Betrachtungszeitraum abbauen.

Unter den Verbindlichkeiten für Investitionstätigkeit hat die Stadt Bergneustadt die Verpflichtungen aus einem PPP-Vertrag¹⁷ bilanziert. Hierbei handelt es sich um die Vereinbarung, dass ein privates Unternehmen die Planung, die Sanierung (Instandsetzung und Neuinvestition) aller sieben Bergneustädter Schulen und Nebengebäude übernimmt. Die Finanzierung und anschließende Gebäudeunterhaltung sowie den gebäudebezogenen Betrieb obliegt ebenfalls dem privaten Unternehmen. Die Stadt zahlt ein monatliches Nutzungsentgelt und den Kapitaldienst, sowie die Kosten der Zwischenfinanzierung.

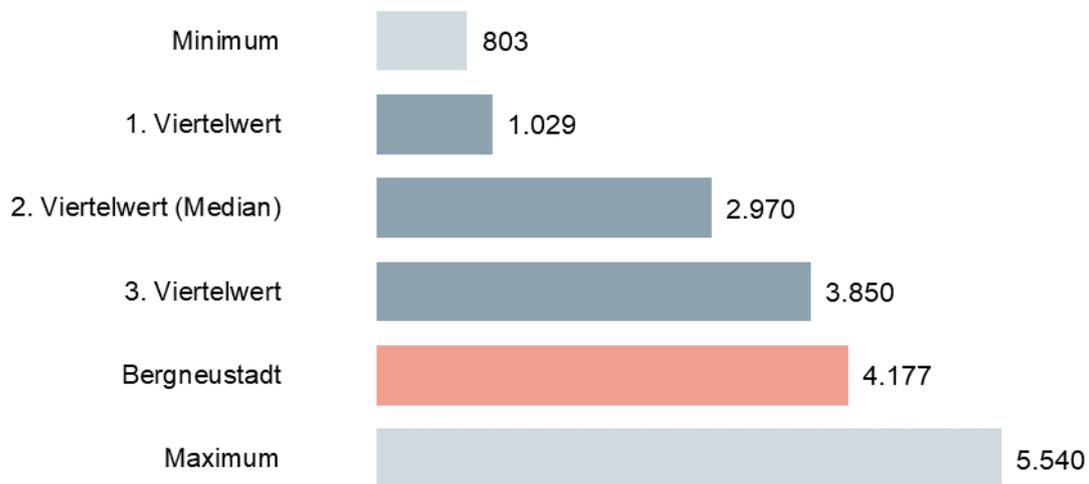
In den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen (41,64 Mio. Euro) sind 1,76 Mio. Euro enthalten, die im Rahmen des Landesprogrammes „Gute Schule 2020“ aufgenommen wurden. Das Land trägt hierfür die Zins- und Tilgungsleistungen.

Bei dem Eigenbetrieb Wasserwerke steigen die Verbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 kontinuierlich an. Die Steigerung von 0,87 Mio. Euro ist allerdings eher marginal.

¹⁶ Beinhalten die Kredite zur Liquiditätssicherung, Investitionskredite, Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung, sowie Transferleistungen, sonstige Verbindlichkeiten und erhaltene Anzahlungen

¹⁷ Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) oder (als Fremdwort aus dem Englischen) Public-private-Partnership (PPP) [ist eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in einer Zweckgesellschaft

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



In allen betrachteten Jahren weist die Stadt Bergneustadt im interkommunalen Vergleich Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner oberhalb des 3. Viertelwertes auf. Sie gehört 2021 zu den 25 Prozent der Kommunen mit unterdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten. Erst 2022 verbessert sich die Positionierung.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW 2022 in Euro

Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.935	787	3.073	3.935	4.628	5.703	5

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich erhält man die Schulden der Stadt Bergneustadt. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro Bergneustadt 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten	92.348	86.000	78.844	72.041	66.915
Rückstellungen	20.143	20.536	21.607	21.797	22.612

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	863	422	557	621	758
Schulden	113.354	106.957	101.009	94.458	90.285

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 (AAG) errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

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

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der Stadt Bergneustadt in Höhe von 148,81 Mio. Euro ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (65,98 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (62,06 Mio. Euro). Im Jahr 2022 hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 84,75 Prozent an der Bilanzsumme von rund 175,60 Mio. Euro. Die Bilanzwerte im Bereich sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude, sowie Brücken und Tunnel sind noch unauffällig. Insbesondere bei den Schulen und dem Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen sind die Bilanzwerte seit 2018 deutlich gesunken. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Stadt Bergneustadt die Abschreibungen nicht wieder investiert hat. Allerdings werden unterjährig fortlaufend Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen umgesetzt um die Substanz zu erhalten.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND in Jahren* von.....bis		GND in Jahren Bergneustadt	Durchschnittl. RND in Jahren Bergneustadt zum 31.12.2022	AAG in Prozent
Wohnbauten	50	80	60	26	57
Verwaltungsgebäude	40	80	59	31	48
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	61	20	67
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	28	53
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	71	37	48
Sporthallen	40	60	48	22	54
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	54	17	68
Abwasserkanäle	50	80	50	9	82
Straßen und Wirtschaftswege**	40	80	50	13	74

* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW

** Stand 2021

Die von der Stadt Bergneustadt festgelegten Gesamtnutzungsdauern bewegen sich überwiegend im Mittelfeld der nach der NKF-Rahmentabelle¹⁸ zulässigen Nutzungsdauern. Die Ausschöpfung der maximal zulässigen Nutzungsdauer birgt das Risiko vorzeitiger Anlagenabgänge. Andererseits entlastet die Stadt durch längere Gesamtnutzungsdauern ihre Ergebnisrechnung mit geringeren Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Altersstruktur ist bei einem Großteil der Gebäudegruppen - nach bilanzieller Betrachtung - weitgehend ausgewogen. Lediglich die Abnutzungsgrade bei den Tageseinrichtungen für Kinder und Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten sind weit fortgeschritten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Werteverzehr des gemeindlichen Anlagevermögens seit der letzten Prüfung weiter fortgeschritten ist. Dies zeigt sich auch bei den Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege). Die Verkehrsflächen haben Ende 2021 mit 74 Prozent dreiviertel der festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Es zeigt sich eine Entwicklung der Überalterung.

Indem man die Abschreibungen und Vermögensabgänge ins Verhältnis zu den Investitionen setzt, lässt sich ermitteln, in welchem Umfang die Stadt den Substanzverlust eines Jahres ausgeglichen hat. Diese Kennzahl wird als Investitionsquote bezeichnet. Bei einer Investitionsquote von über 100 Prozent, kann von einem vollständigen Ausgleich des Substanzverlustes ausgegangen werden. In Bergneustadt liegt die Investitionsquote in allen betrachteten Jahren deutlich unter 100 Prozent. Die Spannungsbreite liegt zwischen 43,74 und 69,88 Prozent.

¹⁸ Gem. § 36 Abs. 4 i. V. m. Anlage 16 der VV zur KomHVO NRW

Zum Erhalt ihres Anlagevermögens plant die Stadt Bergneustadt von 2023 bis 2026 Investitionen für Baumaßnahmen in Summe von 30,33 Mio. Euro. Davon sind alleine im Jahr 2023 Auszahlungen in Höhe von 7,78 Mio. Euro vorgesehen (vgl. Salden der Finanzplanung).

Für die Finanzierung der Investitionen plant die Stadt Bergneustadt von 2023 bis 2026 die Aufnahme zusätzlicher Kredite (14,80 Mio. Euro). Durch die Unterhaltung und bilanzielle Abschreibung der Gebäude werden sowohl die Ergebnis- als auch die Finanzrechnung zusätzlich belastet. Zudem werden neue Kredite die ohnehin schon hohen Verbindlichkeiten (vgl. Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten) und die unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote (vgl. Kapitel 1.3.4 Eigenkapital) verschlechtern. Gleichzeitig besteht die Gefahr von steigenden Kreditzinsen.

Ob und wann die Stadt die geplanten Maßnahmen tatsächlich umsetzen kann, bleibt jedoch abzuwarten. Auch in den vergangenen Jahren hat die Verwaltung die investiven Haushaltsansätze nicht vollständig nutzen können (siehe hierzu auch Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“).

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Bergneustadt in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-782	837	1.056	2.535
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.022	-5.636	-3.940	-206
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.804	-4.799	-2.884	2.329
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.701	4.764	2.944	-2.212
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	897	-34,52	60,56	117

Nach den Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 kann die Stadt Bergneustadt jeweils positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. In Summe macht das 9,81 Mio. Euro. Diese bewegen sich zwischen 0,46 Mio. Euro in 2018 und 4,61 Mio. Euro in 2022. Dank der guten Ergebnisse kann Bergneustadt ab 2019 wieder Eigenkapital ausweisen und die Kredite zur Liquiditätssicherung deutlich reduzieren. Der Bestand an liquiden Mitteln liegt Ende 2022 bei 6,36 Mio. Euro.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen in drei von fünf Jahren positiv. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen höher ist als die investiven Auszahlungen. Von 2018 bis 2022 ergibt das in Summe rund 0,71 Mio. Euro.

Nach den Planungen kalkuliert die Stadt Bergneustadt lediglich für 2023 mit einem Defizit. Bis 2026 beläuft sich der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit auf eine Höhe von insgesamt 3,65 Mio. Euro.

Die Haushaltsplanungen zeigen im investiven Bereich für Baumaßnahmen ab dem Jahr 2023 im Vergleich zu den Jahresabschlüssen erheblich höhere Volumina. Betragen sie 2022 noch rund 1,99 Mio. Euro, so steigen sie 2023 bis 2025 auf knapp neun Mio. Euro. Erst 2026 plant die Stadt mit 5,91 Mio. Euro wieder geringere Investitionen ein. Ursächlich ist hier der Bau der OGS Hackenberg, des Kleinspielfeldes Realschule und der Spielstätte Jägerhof. Aus diesem Grund plant die Stadt die Aufnahme von Investitionskrediten in Summe von 14,80 Mio. Euro.

Die Finanzierung der Investitionen soll anteilig über bereits erhaltene sowie zukünftige Investitionszuwendungen und über Kreditaufnahmen realisiert werden. Unbedingt notwendig ist es aus Sicht der Stadt, sich verstärkt um Fördermittel zu bemühen. Kreditaufnahmen sollen nach Aussage der Stadt auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert werden, insbesondere um steigende Zinsbelastungen zu vermeiden. Dieses bleibt, auch im Hinblick auf dann konkretere Investitionsmaßnahmen und Gesamtvolumina, abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2018 bis 2022 beläuft sich die durchschnittliche Auszahlung aus Investitionstätigkeit auf rund 4,03 Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Bergneustadt gelingt es bis 2021 die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die Planergebnisse zeigen, dass dies zukünftig nicht mehr gelingt. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Die gpaNRW sieht es daher als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.

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, der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt

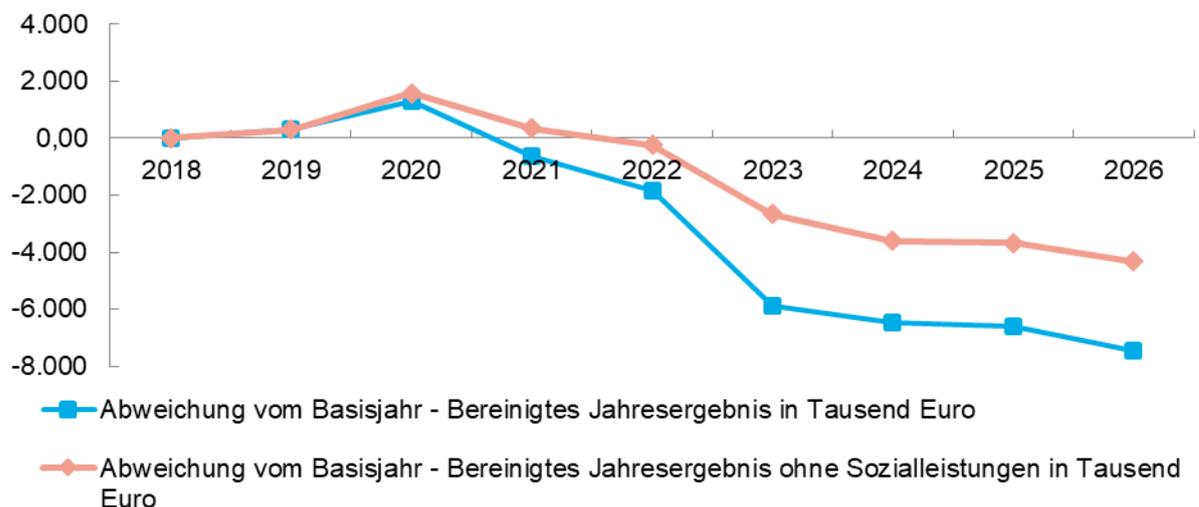
einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage 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 Bergneustadt** 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 Bergneustadt langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2018 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2026



2018 bis 2022 IST, 2023 bis 2026 PLAN

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushaltes durch die Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend und Familienhilfe“ und die Jugendamtsumlage

Neben der dargestellten Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bezieht die gpaNRW die Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in die Betrachtung ein. Der Stadt ist es

gelingen, seit 2018 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Dies ist wesentlich auf hohe Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

Dem Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) ist zu entnehmen, dass die Stadt Bergneustadt Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen bis 2020 kompensieren kann. Die Stadt Bergneustadt hat zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Das beste bereinigte Jahresergebnis 2020 ist der vom Land gezahlten Sonderhilfe zur Unterstützung des Haushaltsausgleiches geschuldet. Als Teilnehmerin am Stärkungspakt erhält Bergneustadt im Zuge der Auswirkung der Covid-19 Pandemie daher vom Land 1,48 Mio. Euro. Das bereinigte Jahresergebnis verbessert sich dadurch deutlich gegenüber dem Vorjahr. In den darauffolgenden Jahren gelingt es der Stadt jedoch nicht mehr, die Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen.

Im Eckjahresvergleich 2018 zu 2026 plant die Stadt Bergneustadt bei den bereinigten Erträgen (ohne Gewerbesteuern, Gemeinschaftssteuern und kommunalen Finanzausgleich) mit einem Anstieg der Erträge. Die bereinigten ordentlichen Erträge liegen zwar 2026 gegenüber 2018 um 3,61 Mio. Euro deutlich höher. Demgegenüber steigen die bereinigten ordentlichen Aufwendungen (ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage) bis 2026 um 7,28 Mio. Euro. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig vor allem aus allgemeinen Preissteigerungen sowie Besoldungs- und Tarifierhöhungen. Anders als die tatsächlichen Jahresergebnisse verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse seit 2020 stetig. Von 2018 bis 2022 sinken sie um rund 1,89 Mio. Euro, in der Haushaltsplanung bis 2026 um weitere 7,49 Mio.

Ab 2022 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse nochmals deutlich. Dies markiert den Übergang zu den Planwerten. Der Kurvenverlauf ab 2023 ist insofern auch Ausdruck einer vorsichtigen Haushaltsplanung der Stadt. Gegenüber 2022 steigen ab 2023 vor allem die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Jugendamtsumlage.

Die Jahresergebnisse sind wesentlich von den sozialen Leistungen beeinflusst. Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2021 deutlich aus. Sie umfassen die Ergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Außerdem enthalten sie die seit 2018 stetig gestiegene Jugendamtsumlage. Die Gesamtbelastung durch die Sozialleistungen beträgt 2018 noch 8,59 Mio. Euro. Für 2026 plant Bergneustadt bereits mit einer Belastung von 11,75 Mio. Euro. Diese Entwicklung bedingt auch das Auseinanderdriften der beiden Kurven. Der Stadt Bergneustadt gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen.

Die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Schlüsselzuweisungen, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind damit risikobehaftet und von der Stadt nicht oder schwer steuerbar.

Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt jedoch, dass auch zukünftig Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Haushalt zu entlasten. Nur so kann die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen Positionen abgemildert und das Risiko verringert werden

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. 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 Bergneustadt hat ihre Hebesätze, nicht zuletzt durch die Vorgaben des HSP, mehrmals erhöht. Letztmalig erfolgte eine Erhöhung

- 2017 für die Grundsteuer A von 325 auf 370 Hebesatzpunkte,
- 2016 für die Grundsteuer B von 876 auf 959 Hebesatzpunkte und
- 2018 für die Gewerbesteuer von 470 auf 475 Hebesatzpunkte.

Eine weitere Anpassung wurde lediglich bei der Grundsteuer B vorgenommen. Diesen Hebesatz hat Bergneustadt im Jahr 2022 auf 895 Prozent gesenkt. Auch im Jahr 2023 kann der Hebesatz beibehalten werden und erst 2024 ist vorgesehen ihn wieder auf 959 v.H. zu erhöhen.

Im Vergleich positioniert sich die **Stadt Bergneustadt** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Bergneustadt	Oberbergischer Kreis *	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	370	393	378	298	247
Grundsteuer B	895	609	602	561	479
Gewerbesteuer	475	483	456	424	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 18.000 bis 25.000 Einwohner

Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Im GFG 2023

steigen die fiktiven Hebesätze für die kreisangehörigen Kommunen auf 254 Punkte bei der Grundsteuer A, 493 Punkte bei der Grundsteuer B und 416 Punkten bei der Gewerbesteuer. Bergneustadt liegt mit allen Hebesätzen deutlich über den fiktiven. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Bergneustadt.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bergneustadt hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

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 dem Bürgermeister und dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die Stadt Bergneustadt war bis 2021 Teilnehmerin am Stärkungspakt. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wurde

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt,
- und im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haushaltssanierungsplans berichtet.

Diese Fristen hat die Stadt Bergneustadt eingehalten. Der Haushaltsplan 2022 ist ebenfalls fristgerecht beschlossen und der Kommunalaufsicht angezeigt worden. Lediglich die Haushaltsplan 2023 erfolgt verspätet. Die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht geht der Stadt am 17. Februar 2023 zu.

Die Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beteiligungsberichte an den Rat erfolgen fristgerecht (31. Dezember des Folgejahres). Der Jahresabschluss 2022, sowie der Beteiligungsbericht wurde am 30. August 2023 vom Rat beschlossen.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt bis 2018 aufgestellt. Ab 2019 macht Bergneustadt von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt für 2019 und Folgejahre keine Gesamtabschlüsse mehr auf.

Über ein standardisiertes Berichtswesen und Finanzcontrolling verfügt die Stadt Bergneustadt nicht. Lediglich anlassbezogene Berichte werden im Einzelfall zentral von der Kämmerei erstellt.

Grundsätzlich ist die Kämmerei in alle wichtigen Entscheidungen eingebunden. Hier erfolgt auch eine laufende, unterjährige Kontrolle der Budgetauslastung. Für die übrigen Fachbereiche stehen Budgetberichte mit aktuellen Informationen zur laufenden Haushaltsbewirtschaftung zur Verfügung. Aktuelle Informationen über die städtische Finanzlage soll dem Rat, der Verwaltungsführung und den Produktverantwortlichen einen Überblick über den Stand der Haushaltsführung und die voraussichtliche Entwicklung zum Ende des Haushaltsjahres (Prognosewerte) ermöglichen. Falls erforderlich sollen die politischen Entscheidungsträger und Produktverantwortlichen auf dieser Grundlage Steuerungsmaßnahmen ergreifen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Bergneustadt hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Stadt Bergneustadt die Regel. Jedoch nimmt die Stadt im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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

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

Die Stadt Bergneustadt hat im Jahr 2010, letzte Änderung am 02. März 2022, Regelungen zu ihren Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgehalten. Diese wurden vom Rat beschlossen.

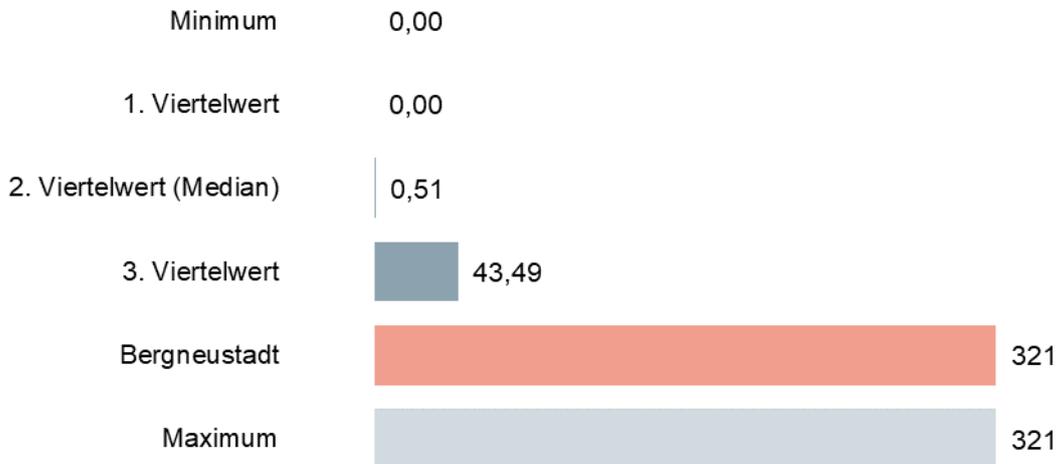
Die Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen halten fest, dass Ermächtigungen zur Übertragung von konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen erfolgen dürfen. Diese bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Zudem ist schriftlich festgehalten, wie lange die Auszahlungsermächtigungen verfügbar sind. Auszahlungsermächtigungen bleiben so bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

Ordentliche Aufwendungen Bergneustadt 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	53.853	47.194	48.507	51.302	52.612
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	629	5.779	5.715	6.158	5.918
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,17	12,25	11,78	12,00	11,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	54.482	52.973	54.222	57.460	58.530
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,15	10,91	10,54	10,72	10,11
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	47.298	47.104	46.401	48.367	51.092
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	86,81	88,92	85,57	84,18	87,29

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 hat die Stadt Bergneustadt beachtliche 9,69 Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzerhöhungsgrad). Der Grad der Inanspruchnahme zeigt, dass die Stadt Bergneustadt den fortgeschriebenen Ansatz zu keiner Zeit benötigt hat. In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes wurden weniger Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren. Im interkommunalen Vergleich mit zwölf Kommunen ist Bergneustadt mit 321 Euro je Einwohner die Kommune mit den höchsten Übertragungen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro



Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

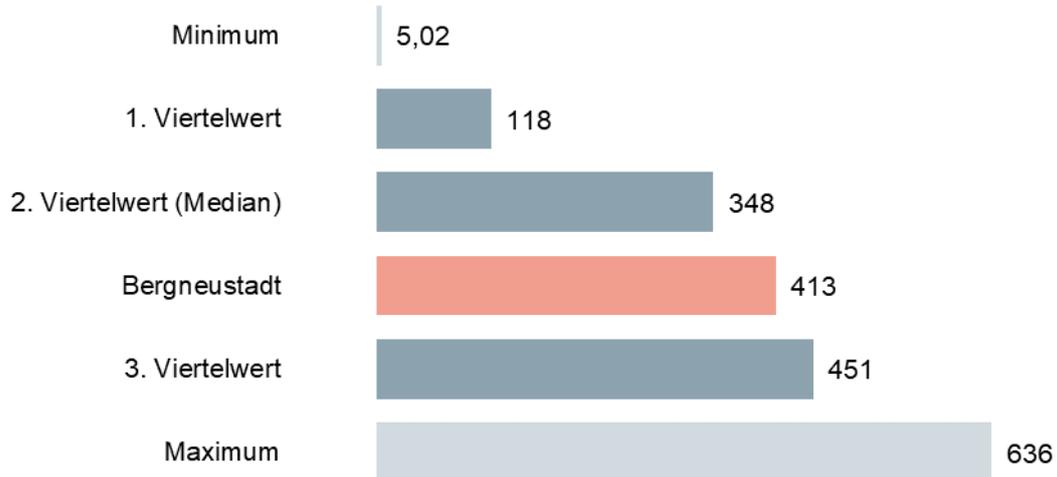
Investive Auszahlungen Bergneustadt 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.789	7.602	6.285	6.981	7.026
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.508	4.163	4.604	7.213	7.598
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	73,24	54,76	73,26	103,33	108,13
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	8.297	11.765	10.888	14.194	14.624
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	42,28	35,39	42,28	50,82	51,95
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.403	5.958	2.853	4.149	3.797
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	41,01	50,64	26,21	29,23	25,97

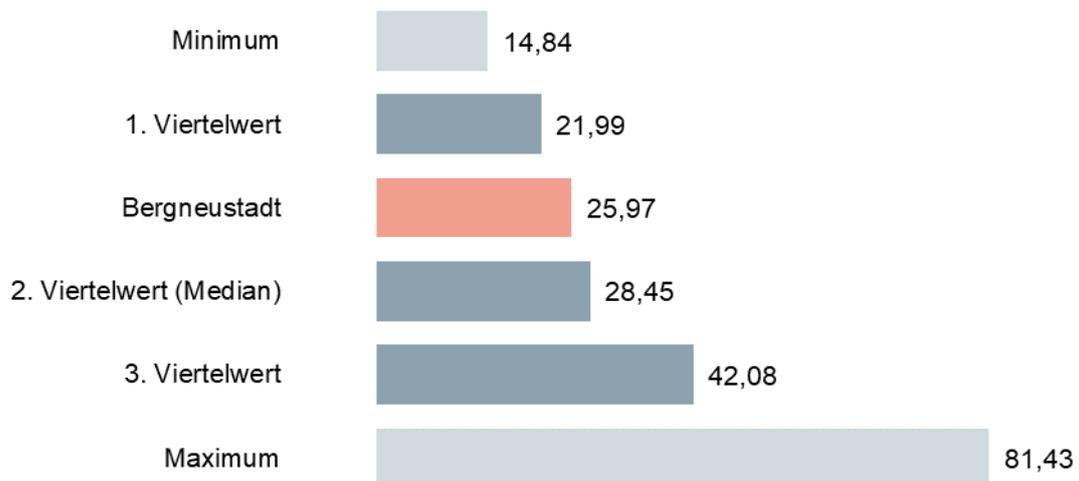
Die Stadt Bergneustadt veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Auffällig ist, dass die Ermächtigungen im Eckjahresvergleich 2018 bis 2022 kontinuierlich steigen. Im Jahr 2022 liegen die Übertragungen sogar über dem Haushaltsansatz. Im Durchschnitt hat die Stadt in den Jahren 2018 bis 2022 Investitionszahlungen in Höhe von rund 5,42 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze, aufgrund der übertragenen Ermächtigungen, um durchschnittlich 82,55 Prozent erhöht (Ansatzserhöhungsgrad). Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen war zu keiner Zeit notwendig. Die Stadt schöpft ihre investiven Auszahlungsermächtigungen regelmäßig nicht aus. Sie nimmt den fortgeschriebenen Ansatz (Haushaltsansatz plus Ermächtigungsübertragungen) in den Jahren 2018 bis 2022 zwischen 50 und 74 Prozent nicht in Anspruch.

Lediglich 2018 sind die investiven Ermächtigungen im Vergleich zu den anderen Kommunen in Bergneustadt unterdurchschnittlich. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2022 mit 13 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2022



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



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

führung bzw. Abrechnung der Investitionsmaßnahmen ein großer Zeitversatz liegt. Auch fehlendes Personal und der Mangel an Firmen ist ein weiterer Hinderungsgrund zur Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte konsumtive und investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.

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 Fördermittelakquise erfolgt in der **Stadt Bergneustadt** eigenständig in den zuständigen Fachbereichen.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt Bergneustadt nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Hierdurch sollte eine Grundlage geschaffen werden, das Fördermittelmanagement künftig in die gewachsenen Strukturen innerhalb der Verwaltung zu integrieren und die zeitliche und fachliche Einbeziehung in die Prozesse sicherzustellen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.

- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Nach Aussage der Stadt haben die sachlich zuständigen Fachbereiche einen Überblick über die Förderprogramme. Zur Informationsbeschaffung nutzt Bergneustadt regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen.

Bergneustadt versucht immer, Fördermittel zu erhalten. Bei anstehende Projekten prüft die Stadt regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Aufgrund der seit vielen Jahren angespannten Haushaltslage werden regelmäßig nur für die Stadt und die städtische Entwicklung erforderliche Investitionen umgesetzt. Hier versucht die Stadt, die maximalen Fördermittel zu generieren. Bergneustadt beschreibt die Antragsprozesse häufig als sehr kompliziert, bürokratisch und mit viel Aufwand verbunden. Aus der Sicht der Stadt binden Antragsprozess und spätere Verwendungsnachweise etc. viel Verwaltungskapazität und sind durch den erfolgten Personalabbau kaum noch zu bewältigen. Besonders aufwendig sind hierbei die Verfahren zur Städtebauförderung. Eine Abkehr von einzelnen Förderprogrammen hin zu einer verstärkten pauschalen Förderung würde zu einer deutlichen Erleichterung führen. Dies stellt aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung da.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Bergneustadt noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von den jeweiligen Fachbereichen der **Stadt Bergneustadt** überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel dem sachlich zuständigen Fachbereich.

Es besteht derzeit keine zentrale Datenbank, aus der aktuelle und geplante Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden können. Auch die Einhaltung der Fristen könnte

über eine zentrale Datenbank besser gewährleistet werden. Eine Datenbank verschafft der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein generelles Fördermittelcontrolling gibt es in der Stadt Bergneustadt nicht. Ein einheitliches Berichtswesen ist ebenfalls noch nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Stadt Bergneustadt beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement in Form einer Dienstanweisung liegt vor.

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 Bergneustadt 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	43.000
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro**	22.500

Kennzahlen	2021
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	128
Anzahl Kreditgeber	9

*davon 1,9 Mio. Euro aus dem Programm „Gute Schule 2020“ und 12,93 Mio. Euro aus PPP-Finanzierung

**davon 4,17 Mio. Euro aus Mehrbelastungen durch Corona und den Krieg

Das Kreditportfolio der **Stadt Bergneustadt** ist insgesamt wenig komplex und enthält keine potenziell risikobehaftete Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder Derivate. Allerdings hat die Stadt eine Vielzahl an Krediten, dies ist auch der wirtschaftlichen Lage geschuldet (ehemalige Starkungspaktkommune). Zum Berichtszeitpunkt beinhaltet das gemeindliche Portfolio ausschließlich festverzinsliche Kredite.

Die Verbindlichkeiten für Investitionen beinhalten fünf Darlehen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäfte – sogenannte PPP-Projekte (siehe 1.3.5.1 Verbindlichkeiten) – in Höhe von 12,93 Mio. Euro. Des weiteren drei Investitionskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“, diese Kredite sind vom Land NRW vorgegeben und tilgungs- und zinsfrei.

Die Stadt Bergneustadt hat strategische und operative Festlegungen für die Aufnahme von Krediten in einer umfangreichen Richtlinie für das Finanz- und Zinsmanagement geregelt. Diese Richtlinie hatte der Rat im Jahr 2011 beschlossen. Wesentliche Grundlage für geplante Geschafteabschlusse bildet der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Richtlinie enthält zudem Begriffsbestimmungen, Zuständigkeitsregelungen und Festlegungen zu Entscheidungskompetenzen sowie Verfahrensregelungen zur Angebotseinholung und -auswertung. Darüber hinaus hat die Stadt festgelegt, dass die Regelungen der Richtlinie auch von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, angeschlossenen Einrichtungen und Sonderhaushalten anzuwenden sind.

Über die Richtlinie regelt die Stadt die Art und die Aufnahme von Krediten. Jedes Finanzgeschäft wird einer Kategorie zugeordnet. Dafür sind Maßnahmen und Kontrollmechanismen definiert. Die einzelnen Instrumente sind ausführlich beschrieben. Neben den originären Finanzgeschäfte sind auch Derivate und Fremdwährungskredite zulässig. Diese werden aber von der Stadt nicht eingesetzt.

Des Weiteren enthält die Richtlinie ein Limit für den Umfang von Prolongationen in einem bestimmten Zeitraum. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, um Klumpenrisiken zu vermeiden.

Für den Abschluss von Finanzgeschäfte und deren Abwicklung gilt das Vier-Augen-Prinzip. Der Abschluss erfolgt in den Räumen der Kämmerei. Auch Kontroll- und Berichtspflichten sind in der Richtlinie festgeschrieben. Berichte werden vom Fachbereich Finanzen erstellt:

- einmal jährlich an den Haupt- und Finanzausschuss und
- quartalsweise an den Verwaltungsvorstand.

Insgesamt hat die Stadt ihre Richtlinie vorbildhaft an ihre individuellen Anforderungen und strategischen Festlegungen ausgerichtet.

Sollten sich in Zukunft die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios ändern, sind die Regelungen individuell anzupassen, z. B. wenn sich die Komplexität des Kreditportfolios verändert.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

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

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

Geldmittel und -anlagen Bergneustadt zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	5.128
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	406
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	0,00
Ausleihungen	0,00

Die Stadt Bergneustadt hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt war bis 2021 Mitglied im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten, sowie hohen Liquiditätskrediten war die Anlage von Kapital seit längerem kein Thema bei der Stadt. Nach Aussage Bergneustadts wird sich das in naher und wahrscheinlich auch ferner Zukunft nicht ändern. Daher ist es aus Sicht der Stadt zurzeit nicht notwendig eine entsprechende Richtlinie vorzuhalten.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet¹⁹.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergneustadt sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Min-

¹⁹ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung

destinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstabweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Die grundlegenden Aspekte, die bereits in der Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt wurden, 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 Bergneustadt** 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 Bergneustadt** 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 Bergneustadt** 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 Wertpapierhandelsgesetz²⁰ 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.

²⁰ 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.

- 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 Bergneustadt** 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.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Bergneustadt gelingt es bis 2021 die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die Planergebnisse zeigen, dass dies zukünftig nicht mehr gelingt. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Die gpaNRW sieht es daher als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	57	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.	60
F2	Die Stadt Bergneustadt hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	61	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.	62
F3	Die Stadt Bergneustadt überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Stadt Bergneustadt die Regel. Jedoch nimmt die Stadt im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	62	E3	Die Stadt Bergneustadt sollte konsumtive und investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	66
F4	Die Stadt Bergneustadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.	66	E4	Die Stadt Bergneustadt sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	67
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Bergneustadt noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der För-	67	E5.1	Die Stadt Bergneustadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	dermittelbewirtschaftung. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.				
			E5.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen.	68
F6	Die Stadt Bergneustadt hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	70	E6	Die Stadt Bergneustadt sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Bergneustadt 2017	Bergneustadt aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	116,4	106	96,13	102	105	106	118	14
Eigenkapitalquote 1	-2,9	7,67	7,67	21,66	34,21	40,75	64,30	13
Eigenkapitalquote 2	32,5	44,45	28,32	50,50	61,16	77,91	85,03	13
Fehlbetragsquote	./.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	38,0	37,58	19,17	24,73	30,69	35,91	54,36	13
Abschreibungsintensität	14,7	10,50	6,10	6,61	8,03	9,53	10,58	11
Drittfinanzierungsquote	46,2	62,00	40,76	50,41	56,85	65,50	73,14	11

Kennzahlen	Bergneustadt 2017	Bergneustadt aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	59,9	46,48	-432	57,34	87,99	154	237	11
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	74,2	79,70	62,74	88,70	95,40	98,94	118	12
Liquidität 2. Grades	79,0	76,13	25,85	59,65	86,85	181	287	12
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	25,2		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,9	6,61	3,26	4,26	5,80	9,36	26,96	12
Zinslastquote	3,3	2,53	0,08	0,21	0,62	1,10	3,40	14
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	38,5	44,23	44,23	57,95	65,95	71,49	78,77	14
Zuwendungsquote	33,2	35,73	8,85	11,89	15,34	23,08	35,73	14
Personalintensität	14,0	13,42	12,62	14,47	17,95	19,47	21,13	14
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,2	17,66	10,09	16,61	17,79	20,18	22,10	14
Transferaufwandsquote	48,2	49,54	41,57	45,89	48,17	51,03	54,59	14

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) Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	3.279	3.907	3.674	4.100	3.539	
Gewerbesteuern	7.341	8.621	6.428	8.626	8.312	7.865
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.571	7.821	7.471	8.076	8.289	7.846
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.218	1.350	1.481	1.523	1.344	1.383
Ausgleichsleistungen	717	743	759	638	808	733
Gewerbesteuerausgleichsleistung			207			41,32
Schlüsselzuweisungen	11.140	10.758	10.336	11.081	11.849	11.033
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	16,31	-8,57	-7,04	76,15	0,00	15,37
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	940	627	313	0,00	0,00	
Summe der Erträge	28.911	29.911	26.781	30.021	30.602	28.917
Steuerbeteiligungen	1.015	1.161	454	618	595	769
Allgemeine Kreisumlagen	10.190	10.690	10.750	11.392	11.162	10.837
Summe der Aufwendungen	11.206	11.851	11.204	12.010	11.757	11.606
Saldo	17.706	18.060	15.577	18.010	18.845	17.311

Tabelle 4: Eigenkapital Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	0,00	1.778	5.513	9.617	13.463
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	2.231	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	-2.231	1.778	5.513	9.617	13.463

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Sonderposten für Zuwendungen	54.594	58.514	57.177	55.993	56.117
Sonderposten für Beiträge	10.437	9.818	9.366	8.867	8.464
Eigenkapital 2	62.799	70.111	72.056	74.477	78.044
Bilanzsumme	185.477	184.471	180.259	176.246	175.593

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Bergneustadt in Tausend Euro 2018

Kennzahlen	2018
Anleihen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	51.839
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	27.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	13.827
Sonstige Verbindlichkeiten	283
Erhaltene Anzahlungen	3.716
Gesamtverbindlichkeiten	97.165

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bergneustadt in Tausend Euro 2019 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	86.000	78.844	72.041	66.915
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	211	209	206	211
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	5.134	5.492	5.677	6.004
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	223	202	224	236
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	90.701	83.926	77.288	72.473

*Wasserwerk der Stadt Bergneustadt.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2026

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	3.279	3.907	3.674	4.100	3.539	-860	-722	-687	-458
Gewerbesteuer	7.341	8.621	6.428	8.626	8.312	7.800	7.900	8.000	8.100
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.571	7.821	7.471	8.076	8.289	8.688	9.070	9.651	10.133
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.218	1.350	1.481	1.523	1.344	1.361	1.431	1.476	1.506
Schlüsselzuweisungen vom Land	11.140	10.758	10.336	11.081	11.849	12.421	13.509	13.655	14.409
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	940	627	313	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	734	735	959	715	808	866	855	908	932
Summe der Erträge	28.944	29.911	26.988	30.021	30.602	31.136	32.764	33.690	35.080
Allgemeine Kreisumlage	10.190	10.690	10.750	11.392	11.162	11.950	11.960	12.720	13.021

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Steuerbeteiligungen	1.015	1.161	454	618	595	575	582	589	597
Summe der Aufwendungen	11.206	11.851	11.204	12.010	11.757	12.525	12.542	13.309	13.618
Saldo der Bereinigungen	17.738	18.060	15.784	18.010	18.845	18.611	20.223	20.381	21.462
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	1.054	1.195	1.011	882	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.459	-14.154	-13.164	-15.106	-16.317	-20.353	-20.945	-21.068	-21.920
Abweichung vom Basisjahr	0	306	1.295	-646	-1.857	-5.894	-6.486	-6.609	-7.461

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bergneustadt in Tausend Euro 2018 bis 2026

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.459	-14.154	-13.164	-15.106	-16.317	-20.353	-20.945	-21.068	-21.920
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-804	-665	-760	-699	-503	-1.163	-1.155	-1.163	-1.169
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-712	-755	-748	-753	-852	-838	-822	-789	-771
Jugendamtsumlage	-7.076	-7.207	-7.407	-8.173	-8.892	-9.854	-9.525	-9.618	-9.814
Saldo aus Sozialleistungen	-8.593	-8.627	-8.916	-9.624	-10.247	-11.854	-11.502	-11.570	-11.754
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.867	-5.526	-4.249	-5.481	-6.069	-8.499	-9.443	-9.499	-10.165
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	341	1.618	386	-202	-2.632	-3.576	-3.632	-4.299

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt 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 Bergneustadt verfügt über eine zentrale Submissionsstelle im Fachbereich 1, Innere Verwaltung. Die Fachteams sind für alle Schritte der Vergabeverfahren bis auf die Submission verantwortlich, also von der Ausschreibung bis zur Abrechnung. Sie nutzen eine elektronische Vergabeplattform, jedoch noch kein Vergabemanagementsystem. Die **Organisation des Vergabewesens** soll optimiert werden, indem die Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle mit weiteren Aufgaben im Vergabeverfahren ausgebaut wird. Dies unterstützt die Trennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung und stärkt die Korruptionsprävention. Die entsprechende Stellenausschreibung wurde unmittelbar nach der Prüfung veröffentlicht.

Der Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes ist nicht auf Stand der aktuellen Rechtslage und auch inhaltlich optimierungsbedürftig. Eine **Prüfung der Vergaben** führt die Stadt nicht durch. Aus Sicht der gpaNRW sollte Bergneustadt Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen, um einen bestmöglichen Korruptionsschutz zu gewährleisten. Die Stadt Bergneustadt sollte für die **Korruptionsprävention** weitreichendere Regelungen aufstellen als bisher. Die im Entwurf vorgelegte „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption“ ist nach der Prüfung in Kraft getreten. Sie sollte stärker die Paragraphen des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) aufgreifen. So ist z. B. eine wesentliche gesetzliche Vorgabe des KorruptionsbG, dass die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen sind. Dem ist die Stadt bisher nicht nachgekommen und sie verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Die Stadt hat zugesichert, die Vorgaben zukünftig umzusetzen. Regelungen für die Inanspruchnahme von **Sponsoring** sowie einen Mustervertrag sollte die Stadt zusammen mit der überarbeiteten Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufstellen.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Stadt Bergneustadt in den betrachteten Jahren 2021 bis 2023 mit insgesamt 21 Vergabeverfahren durchschnittlich bei sieben Prozent. Dies ist ein unterdurchschnittlicher Wert. Für unser Vergleichsjahr 2022 konnte die ermittelte Kennzahl nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt werden, weil in diesem Jahr nur drei Maßnahmen angegeben wurden. Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** ergab, dass die Vergabeakten nicht vollständig sind. Es fehlen wesentliche Unterlagen, die die §§ 19, 20 und 22 VOB/A sowie § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz und § 8 KorruptionsbG (veraltet) vorschreiben. Diese Punkte sollten unbedingt in eine Vergabedienstanweisung und die zu entwickelnde Vergabedokumentation für die verschiedenen Vergabeverfahren aufgenommen und

zukünftig beachtet werden. Die Stadt weist im Nachgang zur Prüfung darauf hin, dass die neu eingerichtete Vergabestelle auf Basis einer entsprechenden Dienstanweisung für die Einhaltung der Veröffentlichungs- und Dokumentationspflichten zuständig sein wird.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Bergneustadt 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 Bergneustadt hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet und noch während der Prüfung bekundet, sie zu einer Vergabestelle auszubauen. Ein Vergabemanagementsystem wird bisher nicht genutzt. Der Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes ist nicht auf Stand der aktuellen Rechtslage und überarbeitungsbedürftig.

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 Vergaberechtes in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Organisation des Vergabewesens

Die **Stadt Bergneustadt** hält seit vielen Jahren eine Submissionsstelle vor. Sie ist im Fachbereich 1 „Innere Verwaltung“ angesiedelt. Die Ausschreibungen für Bauvergaben werden in den Fachteams vorbereitet und von den Mitarbeitenden in das E-Vergabeportal eingestellt. Die Submissionsstelle wird vorab für Beschaffungen über 25.000 Euro zwecks Termin- und Raumfestlegung für den Eröffnungstermin informiert, bevor Fristen für das Vergabeverfahren festgelegt werden. Dies gilt neben den Bauvergaben z. B. auch für die verwaltungsübergreifende Beschaf-

fung von Verbrauchsmaterial. Gleichwohl werden in Bergneustadt grundsätzlich nur noch digitale Angebote über die Vergabepattform zugelassen. Demzufolge sind die Angebote bis zum Eröffnungstermin vom System verschlüsselt und können erst zum festgelegten Zeitpunkt geöffnet werden. Bietende sind bei dieser Form der Angebotseröffnung nicht zugelassen. Die eingegangenen Angebote werden in der Niederschrift erfasst und nach dem Submissionstermin von den jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Beschaffungsstellen geprüft.

Die aus Gründen der Korruptionsprävention anzustrebende strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen ist in Bergneustadt bisher nicht gegeben, weil die ausschreibenden Personen für wesentliche Schritte im Vergabeverfahren und später an der Abwicklung der (Bau-)Maßnahme beteiligt sind (Bauherrenfunktion, Nachträge, Schlussrechnung, Abnahmen). Als Optimierungsmöglichkeit zur Korruptionsprävention sollte das Vergabeverfahren mit allen zugehörigen Aufgaben nicht den jeweiligen Fachteams übertragen, sondern in einer Vergabestelle angesiedelt sein. Wünschenswert ist, dass wesentliche und wiederkehrende Aufgaben über die Angebotseröffnung hinaus zentral wahrgenommen werden.

Die Stadt Bergneustadt steht der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle aufgeschlossen gegenüber und hat unmittelbar nach der Prüfung eine entsprechende Stellenausschreibung veröffentlicht. Dies bedeutet eine erhebliche Änderung in der Verwaltungsstruktur durch veränderte Abläufe, Aufgabenwahrnehmung und Zuständigkeiten. Die gpaNRW befürwortet die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle jedoch ausdrücklich. Die Ansprechpersonen dort sollen so ausgebildet sein, dass sie das geltende, komplexe und sich immer wieder ändernde Vergaberecht korrekt anwenden können.

Folgende wesentliche Vorteile sollen durch die Einrichtung und Nutzung einer zentralen Vergabestelle erzielt werden:

- Das vergaberechtliche Fachwissen ist gebündelt und muss nicht neben der fachlichen Kernkompetenz in den jeweiligen Fachteams vorgehalten werden. Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden zentral umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren standardisiert und rechtssicher abzuwickeln. Dazu zählt auch das Nachtragswesen²¹.
- Synergieeffekte entstehen, wenn Aufträge von verschiedenen Bedarfsstellen gebündelt werden. Dadurch kann das Gebot der Wirtschaftlichkeit optimal erfüllt werden.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden wird und die Vergabestelle neutral ist.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben werden konsequent und effizient ausgeführt. Hierzu gehören Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen²², die

²¹ Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen Vertragsänderungen, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag.

²² Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.
Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3

Frage der Binnenmarktrelevanz²³, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁴, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an die Firmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A.

- Die zentrale Vergabestelle legt anhand der Firmenliste aus dem Fachteam nach erfolgter Veröffentlichung der beabsichtigten Ausschreibung den endgültigen Kreis der Bietenden fest und wickelt zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die gesamte Kommunikation mit den Bietenden vor der Vergabe ab (sofern nicht über die E-Vergabepattform einsehbar).
- Die Vergabeunterlagen werden zentral zusammengestellt, die Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal bereitgestellt sowie die Fristen überwacht.
- Submissionen werden zentral durchgeführt und die Angebote nach formalen vergaberechtlichen Gesichtspunkten ausgewertet (keine fachliche Auswertung).
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben der Kommune und das Vier- oder Mehraugenprinzip werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare werden einheitlich und digital genutzt.
- Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren werden einheitlich bearbeitet.
- Vergaben werden gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet.
- Die Mitarbeitenden in den Bedarfsstellen werden hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie im Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements entlastet.

Die einzelnen Fachteams sind bisher auch für die Durchführung von Vergabemaßnahmen zuständig, für die die Stadt Fördermittel beantragt hat. Diese Vergabeverfahren setzen fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus: Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlerückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen. Daher wird in einigen Fällen Hilfe von der Kämmerei oder der Bauverwaltung in Anspruch genommen. Das Stellenangebot für die Vergabestelle umfasst auch die Verantwortung eines zentralen Vertragsmanagements.

Auch das europäische Vergaberecht schreibt Verfahrensarten und -schritte vor, die i.d.R. in den ausschreibenden Stellen nicht umfassend geläufig sind, weil sie selten zur Anwendung kommen. Hier soll zukünftig die zentrale Vergabestelle unterstützen und als beratende Anlaufstelle

VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post- Information.

²³ Die Binnenmarktrelevanz wird durch die Rechtsprechung des EuGH und die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission aus dem EU-Primärrecht abgeleitet. Es gelten entsprechende Bekanntmachungspflichten.

²⁴ Frühere Anfrage über die Bietenden an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

die entsprechende Rechtssicherheit bieten. Allgemeine Ausführungen zur Organisation von Fördermittelakquise und -bewirtschaftung treffen wir im Kapitel 1.4.4. des Teilberichts Finanzen.

→ **Empfehlung**

Bergneustadt sollte eine zentrale Vergabestelle wie geplant einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.

Die neue Vergabestelle muss personell ausreichend ausgestattet sein. Neben den umfangreichen, regulären Arbeiten in einer Vergabestelle muss insbesondere für die Schriftführung bei Submissionen, für Vertretungsfälle sowie die Einhaltung des Vieraugenprinzips Personal vorhanden sein. Die Besetzung der Vergabestelle sollte auch regelmäßig an Schulungen teilnehmen, um sich fundiertes Wissen anzueignen und auf dem Laufenden zu bleiben. Es sollten Schulungen zur tieferen und praktischen Anwendung des Vergaberechts sowie auch zur Korruptionsprävention wahrgenommen werden, soweit die Finanzmittel das zulassen. Zuletzt wurde im Jahr 2023 eine Inhouse-Schulung organisiert und von einer Anwaltskanzlei durchgeführt. Schulungen sollten auch Kenntnisse über den vergaberechtlich korrekten Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen sowie etwa erforderlichen Aufhebungsverfahren vermitteln. Auch Aspekte der Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit sollten bei der Auftragsvergabe zunehmend eine Rolle spielen. Von verschiedenen Instituten werden mehrtägige zertifizierte Lehrgänge angeboten.

Vergabemanagementsystem

Zur Unterstützung der Arbeitsabläufe in den Fachteams gibt es Laufzettel, die jedoch nicht mehr auf aktuellem Stand sind. Ein erweiterter Vergabevermerk mit Kriterien zur Angebotsprüfung nach dem Eröffnungstermin und einer Wertungsübersicht wurde uns zur Prüfung vorgelegt. Er datiert aus dem Jahr 2020, ist jedoch bereits nicht mehr aktuell. So sind die Inhalte eines Vergabevermerks für Baumaßnahmen in § 20 (und nicht § 30) VOB/A geregelt, und das Erfordernis der Anfrage beim Vergaberegister gemäß KorruptionsbG wurde inzwischen durch die Anfrage an das Wettbewerbsregister ersetzt (vgl. Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention). Einige Kriterien fehlen, wie z. B. die Prüfung der Binnenmarktrelevanz oder die Absagen an Bietende wegen nicht berücksichtigter Bewerbungen und Angebote gemäß § 19 VOB/A.

Um das Vergabewesen weiter zu optimieren könnte die Stadt Bergneustadt über die E-Vergabepattform hinaus ein Vergabemanagementsystem (VMS) nutzen. Die Vergabesoftware wird vom Softwareunternehmen rechtssicher und stets aktuell vorgehalten. Dies würde die Belegschaft unterstützen und absichern. Mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware erreicht die Stadt

- eine vollständige elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung ihrer Vergabeverfahren,
- eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren, beispielsweise durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- die Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen,

- die Möglichkeit zur Auswertung von Vergaben samt den Nachträgen und Auftragsänderungen durch Assistenz- und Zusatzmodule sowie
- eine revisionssichere Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Durch Nutzung eines VMS kann der gesamte Vergabevorgang deutlich erleichtert nachvollzogen werden. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. können in manchen Softwarelösungen hochgeladen und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachbereichen sowie von Fachbehörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden. Es besteht auch die Möglichkeit, eine vorher erforderliche Freigabe durch die Vergabestelle oder Vorgesetzte für weitere Schritte durch die Sachbearbeitung im Fachteam einzurichten.

Zur vollständigen digitalen Hauptakte können im VMS die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung zugeordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise Nachtragsangebote nebst Prüfung, Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor. In den seltenen Ausnahmefällen müssten sie ggf. eingescannt werden. Auch die Besonderheiten in der Phase der späteren Vertragsausführung wie Bauunterbrechungen, Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma usw. sollten in Form eines Aktenvermerks zugefügt werden. Ein weiterer Vorteil einer vollständig digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingesehen oder im Homeoffice bearbeitet sowie später platzsparend archiviert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen, um wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.

Dienstanweisung für das Vergabewesen

Zur Regelung ihres Vergabewesens wurde der „Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergabe der Stadt Bergneustadt“ erlassen. Er wurde von einer Anwaltskanzlei aufgestellt und besteht seit November 2019. Der Leitfaden entspricht nicht mehr den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen und Wertgrenzen und ist darüber hinaus aus unserer Sicht widersprüchlich. Eine Dienstanweisung oder in diesem Fall der Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes sollte jeweils immer schnellstmöglich den aktuellen Rechtsvorschriften angepasst werden, damit die Mitarbeitenden im Sinne der Verwaltungsführung korrekt handeln können, durch standardisierte Vorgänge abgesichert sind und darüber hinaus kein Interpretationsspielraum hinsichtlich der Rechtsvorschriften besteht.

Einige kritische Punkte des Leitfadens wurden im Interviewtermin besprochen:

- Die unter Punkt 1.3 benannten „Schwellenwerte“ für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen sind veraltet. Die zur Anwendung des Vergaberechtes genannten Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart national und die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren sollten zukünftig möglichst differenziert und in einer tabellarisch gestalteten Anlage benannt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte alle zwei

Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden, zuletzt am 01. Januar 2024. Auch die Verlängerung der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW²⁵ wird in Zeitabständen überprüft, zuletzt im Dezember 2023. So muss bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden. Bei der Angabe von Wertgrenzen muss für die Wahl der Vergabeart bei Bauvergaben darüber hinaus unterschieden werden, ob ein Einzelgewerk ausgeschrieben wird oder ob es sich um eines von mehreren Gewerken im Rahmen eines größeren Bauprojektes handelt. Dann ist das aufaddierte Gesamtvolumen des Bauprojekts für die Wahl der Vergabeart maßgeblich.

- Unter Punkt 1.3.2 „Berechnung der Schwellenwerte“ sollte vorsorglich auf den erst kürzlich erfolgten Wegfall des § 3 Abs. 7 Satz 2 VgV²⁶ hingewiesen werden. Dies bedeutet, dass seit dem 24. August 2023 grundsätzlich alle ausgeschriebenen Planungsleistungen bei öffentlichen Vergabeverfahren addiert werden müssen. Dies hat zur Folge, dass der Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung von Planungsleistungen möglicherweise früher als bisher überschritten wird.
- Unter Ziffer 3 „Vergaben unterhalb der Schwellenwerte“ ist unter den Punkten 3.3 „Vergabe von Bauleistungen unterhalb der Schwellenwerte“ und 3.4 „Wahl der richtigen Verfahrensart unterhalb der Schwellenwerte“ geregelt, dass ein Vergabeverfahren gemäß den Vorgaben der VOB/A mit den entsprechenden Wertgrenzen für die jeweils benannten Gewerke durchzuführen ist. Dies gilt jedoch nur für die öffentlichen und die beschränkten Ausschreibungen (Punkt 3.4.2 „Vergabe von Bauleistungen“). Diese sind bei Bauvergaben durch die niedrigeren Wertgrenzen in der VOB bis zu einem geschätzten Auftragswert in Höhe von 100.000 Euro netto erlaubt.

Freihändige Vergaben sind gemäß Punkt 3.5 „Kommunale Vergabegrundsätze“ des Leitfadens in Abweichung von § 3a Abs. 3 VOB/A ebenfalls bis zu einem Auftragsvolumen in Höhe von 100.000 Euro netto zulässig. Unter Ziffer 4 „Form und Übermittlung der Angebote und Teilnahmeanträge“ ist wiederum geregelt, ob und bis zu welchem geschätzten Auftragswert Angebote digital oder in Papierform zugelassen sind. Unter Ziffer 4.2 wird erlaubt, Aufträge bis zu einem vorab geschätzten Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro netto (so genannte Direktaufträge) mittels E-Mail abzuwickeln.

Die genannten Wertgrenzen sind zwar jeweils grundsätzlich richtig, die Verwendung der verschiedenen Rechtsgrundlagen erschließt sich jedoch nicht und konnten auch im Interview-Termin nicht erläutert werden. Die Stadt Bergneustadt sollte sich für eine Vorschrift – entweder die Anwendung der VOB/A *oder* der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW – entscheiden und die entsprechenden Wertgrenzen und Schwellenwerte (im Anhang des Leitfadens oder einer Dienstanweisung) benennen. Die Stadt Bergneustadt kann zur Korruptionsprävention oder aus anderen Gründen individuell niedrigere Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart festsetzen, als es die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW zulassen, sofern die Wirtschaftlichkeit in der Durchführung noch gegeben ist. Die vorgegebenen Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW zu überschreiten ist

²⁵ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze)

²⁶ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung, VgV)

hingegen nicht erlaubt. Macht eine Kommune von den Wertgrenzenregelungen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW Gebrauch, ist die Abweichung von der VOB durch die Anwendung der landesrechtlichen Bestimmung in die Dokumentation des Vergabeverfahrens aufzunehmen.

Gleichwohl sollte im Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes geregelt werden, dass die VOB/A – unabhängig von den Wertgrenzen in den Kommunalen Vergabegrundsätzen – ausdrücklich sinngemäß auch für freihändige Vergaben anzuwenden ist, u.a. § 6b Abs. 5 VOB/A – Eignungsprüfung vor Aufforderung zur Angebotsabgabe, § 10 Abs. 6 VOB/A – Zuschlags- und Bindefrist, § 14 Abs. 8 VOB/A – Geheimhaltung der Angebote, § 16d Abs. 5 VOB/A – Wertung und § 20 VOB/A – Dokumentation/ Informationspflicht.

Auch für Direktaufträge sollte die Stadt Bergneustadt weitreichendere Regelungen aufstellen als das bisher unter Punkt 4.2 mit Einholung eines Angebotes per E-Mail der Fall ist. Nach Auffassung der gpaNRW sollte der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nachgewiesen werden, indem auch bei Direktaufträgen z. B. ab 500 Euro drei Vergleichsangebote formlos eingeholt und zwischen den angefragten Unternehmen gewechselt werden soll. Die Wertgrenzen und die Anzahl der Firmen kann die Stadt, ggf. gestaffelt, selbst festlegen. Die Dokumentation des Beschaffungsvorgangs sollte anhand eines Formulars (Vergabevermerk) vervollständigt werden. Dadurch schafft die Stadt Transparenz und Handlungssicherheit. Darüber hinaus gilt § 11 KorruptionsbG auch hier: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen.

- Des Weiteren sollten die Regelungen zur Anwendung des Vergaberechtes in einem neuen Leitfaden oder einer Vergabedienstanweisung erweitert werden. Dies betrifft z. B.
 - die Auftragserteilung auf Basis der jeweiligen Rechtsvorschrift,
 - die Vergabedokumentation²⁷,
 - die Einhaltung von Bekanntmachungspflichten,
 - die Unterrichtung der Bewerbenden und Bietenden bei nicht berücksichtigten Bewerbungen und Angeboten,
 - die Zuschlagskriterien,
 - den Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen (vgl. Kapitel 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens),
 - die Abnahme von Leistungen, die Dokumentation der Mängelbeseitigung und die Kontrolle der Gewährleistungsfristen,

²⁷ Im Optimalfall werden Vergabedokumentationen individuell für die Kommune zu einer Art Laufzettel oder Checkliste für die verschiedenen nationalen und EU-Vergabeverfahren sowie einen Direktauftrag erweitert. Darin können dann die Bedarfsstellen oder die Vergabestelle alle erforderlichen Verfahrensschritte durch einfaches Ankreuzen oder Einfügen eines Datums dokumentieren.

- die verbindliche Verwendung von Formularen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB) sowie
- der Auftragsabrechnung, insbesondere bei Fördermittelbezug.

Die Stadt hat zugesagt, dass eine neue Dienstanweisung für das Vergaberecht erstellt werden soll. Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung ab Dezember 2023²⁸ kann die Stadt Bergneustadt als Grundlage nutzen. Der Link auf die Homepage der gpaNRW wurde bereits vorab zur Verfügung gestellt.

Veröffentlichungspflichten und Prüfung der Binnenmarktrelevanz

→ Feststellung

Die Stadt Bergneustadt kommt den Veröffentlichungspflichten für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben gemäß § 20 VOB/A bisher nicht nach. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.

Trotz mehrfacher Abfragen über einen längeren Zeitraum im Februar bis April 2024 ist weder über den Filter des Vergabemarktplatzes Rheinland noch auf der Homepage der Stadt Bergneustadt eine Bekanntmachung zu Ausschreibungen veröffentlicht worden. Im Mai wurde eine neue Ausschreibung gemäß UVgO auf der Ausschreibungsplattform platziert. Wir weisen darauf hin, dass über die Auftragsbekanntmachung gemäß § 12 VOB/A für öffentliche (Bau)-Ausschreibungen hinaus weitere Veröffentlichungspflichten bestehen. Sie sind in § 20 VOB/A geregelt.

- Bei Bauleistungen mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro netto, die nicht über eine öffentliche Ausschreibung oder mit einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben werden, sieht § 20 Abs. 4 VOB/A Informationspflichten über beabsichtigte Ausschreibungen vor. Die so genannte ex-ante-Veröffentlichung hat in einer angemessenen Frist vor dem Versand bzw. vor der elektronischen Freigabe der Vergabeunterlagen zu erfolgen, damit sich Unternehmen bewerben können. Im Gesetzeswortlaut der VOB/A ist in § 20 Abs. 4 die ex-ante-Veröffentlichung für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb explizit benannt.
- Allgemein wird die Rechtsauffassung vertreten, dass auch für freihändige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb ab 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung durchgeführt werden sollte. Zumindest, wenn für den Auftrag bei freihändiger Vergabe ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse im Sinne einer Binnenmarktrelevanz besteht, ist der gleichberechtigte Zugang für Wirtschaftsteilnehmende aus allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Häufig wird bei grenznahen Kommunen eine Binnenmarktrelevanz bereits ab einer Wertgrenze in Höhe von 25.000 Euro (netto) grundsätzlich angenommen. Zudem sehen einige Förderrichtlinien konkrete Wertgrenzen hierfür vor.
- Weiterhin sieht § 20 Abs. 3 VOB/A bei Bauleistungen mit einem Auftragswert von mehr als 15.000 Euro (netto), die über eine freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb

²⁸ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

ausgeschrieben werden, Informationspflichten über die Erteilung des Zuschlags vor (sog. ex-post-Veröffentlichung). Dies gilt auch bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro. Die Informationen müssen sechs Monate lang vorgehalten werden.

Die Stadt Bergneustadt hat den Hinweis zu den Veröffentlichungspflichten zur Kenntnis genommen und eine Neuregelung zur Umsetzung zugesichert. Die Bekanntmachungen sollen über den Vergabemarktplatz Rheinland erfolgen und eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden. Es sollten einheitliche Formblätter und Laufzettel verwendet werden. Diese müssen stets aktuell den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und zur Verwendung vorgeschrieben sein. Eine „interne Checkliste“ für den Unterschwellenbereich ist bereits in Arbeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte ihren „Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben“ überarbeiten. Mit Einrichtung der zentralen Vergabestelle sollten die Aufgaben der Vergabestelle und der Bedarfsstellen konkret zugeordnet werden.

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.²⁹

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt bisher nicht. Es erfolgt keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.

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.³⁰ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge³¹ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch

²⁹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

³⁰ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A usw.

³¹ 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.

eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Bergneustadt** hat – wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die die Aufgaben gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW übernimmt (siehe hierzu auch Kapitel 0.9 im Vorbericht). Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer unabhängigen prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen im Baubereich jedoch für sinnvoll und wichtig.

Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren und Nachtragswesen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die unabhängige Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Gefährdung verbunden (vgl. Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention).

Daher hat eine kleine kreisangehörige Kommune die Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, sich für die Rechnungsprüfung eines Wirtschaftsprüfers bzw. einer Wirtschaftsprüferin oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bedienen oder geeignete Bedienstete als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer zu bestellen. Sie kann auch die Form der interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommune oder dem Kreis mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wählen. Ziel ist eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung angesichts der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige Prüfung des Vergabewesens inkl. der Nachträge und Auftragsänderungen, mindestens ab einem festzulegenden Auftragswert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Insbesondere wurden die korruptionsgefähr-

deten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG noch nicht festgelegt. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.

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 KorruptionsbG³² 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 Bergneustadt** setzt das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG), insbesondere der Abschnitte 3 „Vorschriften zur Herstellung von Transparenz“ und 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“, aktuell noch nicht umfänglich um. Bisher gibt es eine „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Bergneustadt“ (ADuGA) mit Stand vom 28. Januar 2010. Sie enthält im Teil „B. Allgemeine Dienstanweisung“ Vorgaben für den „Umgang mit Belohnungen und Geschenken“ sowie zur „Vermeidung und Bekämpfung von Korruption“. Nach Aussage des Fachbereichs 1 „Innere Verwaltung“ befindet sich die ADuGA bereits in Überarbeitung und soll im Sommer 2024 in Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus wurde im Interview-Termin mit dem Fachbereich 1 ein interner, schriftlicher Entwurf der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadt Bergneustadt“ vorgelegt, der ebenfalls im Sommer 2024 in Kraft treten sollte. Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption wurde aufgrund der Bedeutsamkeit unmittelbar nach der Prüfung in Kraft gesetzt.

Diese Dienstanweisung beinhaltet Ethik- und Verhaltensregeln, nimmt aber kaum Bezug auf die Paragraphen und Formulierungen im KorruptionsbG. Die Stadt Bergneustadt sollte auch den

³² 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

Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) in den Fokus nehmen. Auch diese Präzisierung zu den Paragrafen des KorruptionsbG und die Integration des Runderlasses hat die Stadt Bergneustadt bis Jahresende 2024 zugesagt.

→ **Empfehlung**

Die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadt Bergneustadt“ sollte die Paragrafen des KorruptionsbG stärker aufgreifen.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach grundlegend geändert, zuletzt in der aktuellen Fassung vom Juli 2023. Im neuen KorruptionsbG sind konkrete Vorgaben benannt, die öffentliche Stellen wie die Stadtverwaltung umsetzen müssen. Durch den Wegfall der Regelungen zur Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragrafen verschoben. Die Zusammenfassung der Bestimmungen in einer separaten Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsbekämpfung in Gänze zu erfassen und zu beachten. Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Mitarbeitenden den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention wie vorgesehen durch Unterschrift bestätigen.

Vieraugenprinzip

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

Anfrage an das Wettbewerbsregister

Beim Bundeskartellamt wurde zum Schutz des Wettbewerbs für öffentliche Aufträge und Konzessionen am 01. Juni 2022 eine Abfragepflicht beim sog. Wettbewerbsregister eingerichtet. Gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz³³ (WRegG) sind öffentliche Auftraggebende vor der Erteilung eines Zuschlags für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich demjenigen Unternehmen vorliegen, das den Auftrag erhalten soll. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gemäß § 8 KorruptionsbG und Gewereregisteranfragen gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG) werden bei der Stadt Bergneustadt bisher nicht zentral, sondern in den Fachteams durchgeführt. Bei beiden stichprobenartig ausgewählten Baumaßnahmen fehlt die Auskunft aus dem Wettbewerbsregister (vgl. Kapitel 2.7 Maßnahmenbetrachtung). In den meisten Kommunen liegt die Abfragepflicht aufgrund des dort vorhandenen Zugangs zum Register eher bei der Submissions- bzw. Vergabestelle.

Eine Überführung von Daten aus den früheren Registern in das Wettbewerbsregister wurde nicht durchgeführt. Um eine Informationslücke für die Stadt zu verhindern, wird es für sie noch

³³ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters bis zum 31. Mai 2025 möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Anzeigepflicht im Verdachtsfall

Die derzeit gültige „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadt Bergneustadt“ sieht unter Ziffer 5 vor, dass die Beschäftigten über nachvollziehbare Hinweise auf korruptes Verhalten unverzüglich den Bürgermeister zu informieren haben. Dieser hat dann die dienstliche Verpflichtung, unmittelbar die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG geregelt.

Risiko- und Gefährdungsanalyse

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

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

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in Bergneustadt über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Bediensteten im Rahmen einer Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen, andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bei der Risiko- und Gefährdungsanalyse ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einer externen Moderation ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen. Sie sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

Die Ergebnisse der Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten gesammelt und dokumentiert werden. In dem bereits erwähnten Anti-Korruptionserlass des Ministeriums wird ausgeführt, dass das Ergebnis der Gefährdungsanalyse in einem so genannten Gefährdungsatlas zusammengefasst werden soll. Im Runderlass sind auch Fristen und Übergangsregelungen enthalten sowie der Hinweis auf die erforderliche Wiederholung der Gefährdungsanalyse: Der Gefährdungsatlas soll spätestens fünf Jahre nach der Bekanntmachung des vorherigen Gefährdungsatlasses fortgeschrieben werden oder wenn seit der letzten Gefährdungsanalyse organisatorische Änderungen eingetreten sind. Die beschriebenen Verfahrensschritte sind einschließlich der tragenden Gründe in einer Art und Weise zu dokumentieren, dass sie im Falle einer Prüfung durch die in § 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes genannten Prüfeinrichtungen lückenlos nachzuvollziehen sind. Er sollte im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.

Korruptionsprävention und EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte kann die Stadt erreichen, wenn sie die Beschäftigten im Nachgang zur Erstellung der Risiko- und Gefährdungsanalyse einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form von (Online-)Schulungen oder über regelmäßige Veröffentlichungen im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären. Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung und beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht.

Die neu ausgeschriebene Stelle im Bereich Vergaberecht soll zusätzlich für den Bereich Korruptionsvorbeugung zuständig sein und u. a. die Korruptionsgefährdung an den Arbeitsplätzen untersuchen. Gleichwohl ist hier darauf zu achten, dass die Besetzung der Vergabestelle selbst in hohem Maße korruptionsgefährdet ist und entsprechend von neutraler Stelle geschützt werden sollte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte eine Ansprechperson zum Thema Korruptionsprävention zum oder zur Korruptionsschutzbeauftragten bestellen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden aus der Belegschaft meist eine große Hemmschwelle und eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen werden. Zu Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden aus der Belegschaft meist eine große Hemmschwelle und eine große Belastung dar. Hier schließt sich ein Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden³⁴, das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Für das Versäumnis der Einrichtung eines Systems für Hinweisgebende sind Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vorgesehen.

Das Gesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das noch fehlende Ausführungsgesetz zum HinSchG beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden.

- Die Stadt Bergneustadt hat einen Vertrag mit einem externen Dienstleistungsunternehmen abgeschlossen. Den Mitarbeitenden wurden das Bestehen des internen Meldesystems über ein „Informationsblatt zum Hinweisgeberschutzgesetz“ mit einem Link auf die Meldeplattform bekannt gegeben.

Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten

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

³⁴ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

- Die Veröffentlichung der Gremientätigkeit der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse gemäß § 7 KorruptionsbG erfolgt über Einsichtnahme im Rathaus jeweils im Mai eines Jahres. Die Bekanntmachung erfolgt über die Homepage der Stadtverwaltung und über das Amtsblatt „Bergneustadt im Blick“.

Ebenso besteht gemäß § 8 Abs. 1 KorruptionsbG (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) vor Aufnahme der Tätigkeit in der Stadt dem Rat bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen. Darüber hinaus ist die Aufstellung über Art und Umfang der Nebeneinnahmen der dienstvorgesehenen Stelle nach § 53 LBG NRW vorzulegen.

- Die aktuellen Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters gemäß § 8 KorruptionsbG werden durch die Möglichkeit der Einsichtnahme auf gleichem Wege bekannt gemacht. Darüber hinaus wird die Gremientätigkeit gegenüber dem Landrat angezeigt.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt hat keine verbindlichen Rahmenbedingungen aufgestellt bzw. eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen. Es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

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 Bergneustadt** hat bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie verfügt auch nicht über einen Mustervertrag. Stattdessen stellen bisher die Sponsoringgebenden einen Vertrag zur Verfügung. Der Sponsoringvertrag wird jeweils vom Bürgermeister unterschrieben. In dem geführten Interview gab die Stadt an, Sponsoringleistungen bisher nur für kulturelle Veranstaltungen wie z. B. Open-Air-Veranstaltungen auf dem Gelände des Freibades erhalten zu haben.

Sponsoringverträge gelten grundsätzlich für die Dauer der Veranstaltungen und Festivitäten in Bergneustadt, für die sie abgeschlossen werden. Mögliche Sponsoringaktivitäten können neben Stadtfesten auch Kirmesveranstaltungen, die Unterstützung von Bürgerhäusern, Abenteuer-,

Wasser- oder Bauspielplätzen, das Aufstellen von überdachten Bus-Wartehäuschen, Sitzbänken oder Trinkbrunnen, die Anschaffung eines Bauhofwagens oder die Gestaltung von Grünflächen, z. B. auf Verkehrskreisel, sein.

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

Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Stadt sollte eine Dienstanweisung zum Sponsoring aufstellen und es sollte generell der eigene Sponsoringvertrag verwendet werden.
- Der Sponsoringvertrag sollte zeitlich befristet werden für die Dauer der jeweiligen Veranstaltung oder maximal auf zwei Jahre Laufzeit. Die jeweiligen Leistungen der Vertragspartner sollten benannt werden.
- Die Stadt sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken sollten möglichst auf den Sponsor übertragen werden.
- Beteiligung des Fachbereichs Finanzen zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen.
- Die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollte transparent durch einen jährlichen Bericht zusammengefasst und bekannt gemacht werden.

In einer Dienstanweisung zum Sponsoring sollte die erforderliche Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben sein. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor der rechtswirksamen Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachbereich 2 Finanzen abzustimmen sind. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden. Bisher besteht diese Regelung in Bergneustadt nur mündlich.

Die Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt ist wichtig zum Schutz der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Ersatzansprüche der Sponsoringgebenden oder etwaiger Dritter

sollten ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

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

→ **Empfehlung**

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

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.³⁵ 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 Bergneustadt vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt hat im Vergleichsjahr 2022 nur drei Vergabemaßnahmen durchgeführt. Daher kann die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt werden. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre 2021 bis 2023 liegt bei sieben Prozent. Die Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sind stark schwankend.

³⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro. In den Jahren 2021 bis 2023 hat die Stadt Bergneustadt 21 Baumaßnahmen angegeben:

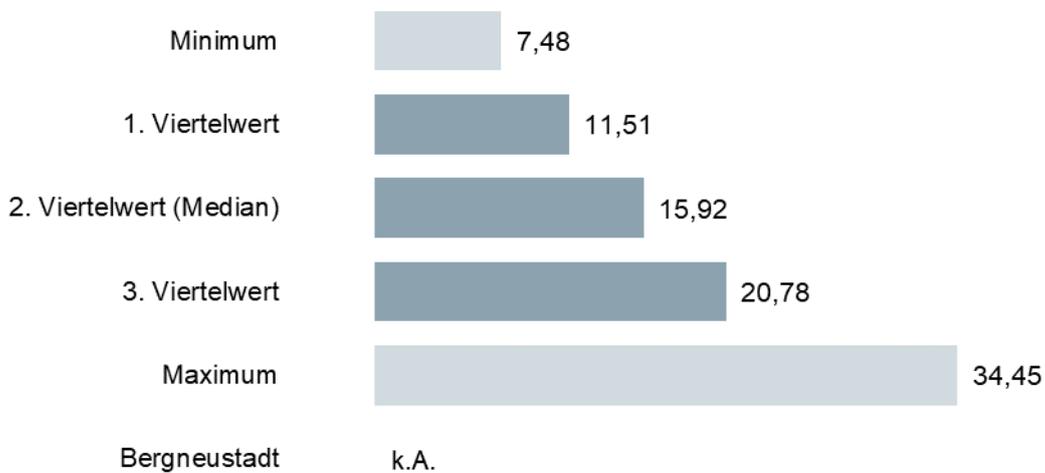
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.373.734	
Abrechnungssummen	7.764.662	
Summe der Unterschreitungen	63.052	0,86
Summe der Überschreitungen	453.980	6,16
Summe der Abweichungen absolut	517.032	7,02

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Bergneustadt** nur drei Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Die Auftragswerte in Summe absolut für 2022 (rund 253.000 Euro) stellen damit das Minimum im interkommunalen Vergleich. Es kam zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von insgesamt 27.330 Euro. Davon sind 25.855 Euro Überschreitungen und 1.475 Euro Unterschreitungen.

Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Für die Stadt Bergneustadt ergibt sich damit eine Kennzahl in Höhe von 10,8 Prozent ($27.330 \times 100 / 253.000$). Aufgrund der geringen Anzahl der zu berücksichtigenden Vergaben stellen wir sie nicht in den interkommunalen Vergleich:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Mit der Kennzahl der prozentualen Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert in Höhe von 10,8 Prozent ordnet sich die Stadt Bergneustadt mit den drei Vergaben im Vergleichsjahr 2022 im untersten Viertel im interkommunalen Vergleich ein. Im Jahr 2021 betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert mit insgesamt elf angegebenen Vergaben bei 3,3 Prozent und stellt damit das Minimum im interkommunale Vergleich. Im Jahr 2023 hat die Stadt sieben Vergaben angegeben. Die Kennzahl lautet hier 14,6 Prozent. Diese ordnen sich zwischen dem Median für das Jahr 2023 mit 12,0 Prozent und dem drittel Viertelwert in Höhe von 19,1 Prozent ein. Insgesamt über die drei Jahre 2021 bis 2023 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von rund sieben Prozent.

Bei näherer Betrachtung der 21 Baumaßnahmen der Jahre 2021 bis 2023 fällt auf, dass die Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten erhebliche Schwankungen in einzelnen Projekten aufweisen: Zwölf Aufträge wurden mit der Schlussrechnung überschritten, teilweise um bis zu 30 oder 40 Prozent. Insgesamt betrug die Überschreitungen über 454.000 Euro. Acht Aufträge wurden um bis zu 20 Prozent unterschritten, insgesamt mit einer Summe von rund 63.000 Euro. Eine Maßnahme (Anbau Fahrzeughalle Feuerwache Othetal) wurde abgerechnet wie beauftragt. Bei nur zwei von 21 Maßnahmen in den drei Jahren gab es förmliche Nachtragsaufträge in Höhe von etwas über 100.000 Euro. Im Vergleichsjahr 2022 gab es bei allen drei Vergaben keinen förmlichen Nachtrag. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurde die

entsprechende Auswertung im Interview-Gespräch über das Vergabewesen zur Verfügung gestellt.

Die häufigen und teilweise hohen Abweichungen der Auftragssummen in den Jahren 2021 bis 2023 in Bergneustadt können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt in der Grundlagenermittlung für die Ausschreibungsverfahren Verbesserungspotenzial hat. Die Leistungsverzeichnisse bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert nicht immer verhindert werden, insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind angemessene Vorlaufzeiten für eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sollten ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Nachträglich oder gar während der Bauausführung sollten keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsüberschreitungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Ein Baukostencontrolling sollte komplexe, wichtige oder Bauprojekte mit hohem Auftragsvolumen begleiten, die anschließend ausgewertet werden. Die Analyseergebnisse sollten bei zukünftigen gleichartigen Bauvorhaben angewandt werden.

Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären, denn Nachtragspreise unterliegen grundsätzlich nicht den Wettbewerbsbedingungen. Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten können auftragnehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Stadt über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Das Risiko gilt allerdings eher bei Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragssumme aufgrund von „entgangenem Gewinn“. Auftragsabweichungen sollte die Stadt aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

→ **Empfehlung**

Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt Bergneustadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.

Einen weiteren Beitrag zum Umgang mit und zur Reduzierung von Nachträgen kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt verfügt in ihrem Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben bisher nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

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

Die **Stadt Bergneustadt** hat in ihrem „Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben“ bisher keine Vorschriften für den Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen aufgenommen. Es gelten die gesetzlichen Bestimmungen. Grundsätzlich werden diese von den zuständigen Fachteams in eigener Verantwortung bearbeitet. Eingehende Nachtragsangebote werden fachtechnisch und rechnerisch geprüft. Ein förmlicher Nachtragsauftrag erfolgt – wie im vorherigen Kapitel beschrieben – eher selten.

Nun ist es besonders im Bauwesen häufig der Fall, dass es aufgrund geänderter Voraussetzungen im Zuge der Maßnahmendurchführung zu Anpassungen der beauftragten Leistungen durch Nachträge oder Auftragserweiterungen kommt. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen Nachträge und Auftragsänderungen zwar fachlich begründen können, sich mit der vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung in der Dokumentation zu den Auftragsänderungen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung meist nicht auseinandersetzen.

Für nicht erforderliche Änderungen des Hauptauftrages ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Die Vergabevorschriften definieren unterschiedliche Voraussetzungen, Nachtrags- oder Änderungsaufträge ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs. 3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert. Bei Bauleistungen im Oberschwellenbereich dürfen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für die Nachbeauftragung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass Vertragsänderungen gemäß § 22 VOB/A i.V.m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens bedürfen. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag. Alle Vergabeentscheidungen, insbesondere bei Fördermittelmaßnahmen, müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. Der Tragweite dieser Vorschriften sind sich die Beschaffungsstellen meist nicht bewusst.

Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen schriftlich nachbeauftragt werden. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung, insbesondere wenn der neue Auftragswert auf dem Nachtragsauftragsschreiben ausgewiesen wird. Im Übrigen sollten auch mündlich erteilte Nachträge auf der Baustelle schriftlich bestätigt werden. Diese sollen zwar grundsätzlich vermieden werden, kommen in der Praxis jedoch immer wieder vor. Mengenerhöhungen werden in Bergneustadt ebenso wie in anderen Kommunen meist ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet. Aufgrund der Vielzahl der zu beachtenden Vorschriften hat sich eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren, zumindest ab einer zu bestimmenden Wertgrenze, durch eine Vergabestelle bzw. im Optimalfall darüber hinaus eine Instanz zur Begleitung der Vergabeverfahren bewährt (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen und 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

→ **Empfehlung**

Auftragsänderungen und Nachträge bedürfen vor der Beauftragung auch einer vergaberechtlichen Prüfung. Gegebenenfalls muss die Leistung neu ausgeschrieben werden. Die Stadt sollte den Bedarfsstellen die Möglichkeit geben, eine Vergabestelle oder eine neutrale Instanz zur Beurteilung zu involvieren.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Bergneustadt hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet und noch während der Prüfung bekundet, sie zu einer Vergabestelle auszubauen. Ein Vergabemanagementsystem wird bisher nicht genutzt. Der Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes ist nicht auf Stand der aktuellen Rechtslage und überarbeitungsbedürftig.	82	E1.1	Bergneustadt sollte eine zentrale Vergabestelle wie geplant einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.	85
			E1.2	Die Stadt Bergneustadt sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen, um wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.	86
F2	Die Stadt Bergneustadt kommt den Veröffentlichungspflichten für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben gemäß § 20 VOB/A bisher nicht nach. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.	89	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte ihren „Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben“ überarbeiten. Mit Einrichtung der zentralen Vergabestelle sollten die Aufgaben der Vergabestelle und der Bedarfsstellen konkret zugeordnet werden.	90
F3	Die Stadt Bergneustadt führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt bisher nicht. Es erfolgt keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	90	E3	Die Stadt Bergneustadt sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.	91
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Stadt Bergneustadt hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Insbesondere wurden die korruptionsgefährdeten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG noch nicht festgelegt. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.	91	E4.1	Die „Dienstsanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadt Bergneustadt“ sollte die Paragraphen des KorruptionsbG stärker aufgreifen.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Bergneustadt muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.	95
			E4.3	Die Stadt Bergneustadt sollte eine Ansprechperson zum Thema Korruptionsprävention zum oder zur Korruptionsschutzbeauftragten bestellen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.	96
Sponsoring					
F5	Die Stadt Bergneustadt hat keine verbindlichen Rahmenbedingungen aufgestellt bzw. eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen. Es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Stadt nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	97	E5	Die Stadt Bergneustadt sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.	99
Nachtragswesen					
F6	Die Stadt Bergneustadt hat im Vergleichsjahr 2022 nur drei Vergabemaßnahmen durchgeführt. Daher kann die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt werden. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre 2021 bis 2023 liegt bei sieben Prozent. Die Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sind stark schwankend.	99	E6	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt Bergneustadt nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.	102
F7	Die Stadt Bergneustadt verfügt in ihrem Leitfaden zur Anwendung des Vergaberechtes für Auftragsvergaben bisher nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	102	E7.1	Auftragsänderungen und Nachträge bedürfen vor der Beauftragung auch einer vergaberechtlichen Prüfung. Gegebenenfalls muss die Leistung neu ausgeschrieben werden. Die Stadt sollte den Bedarfsstellen die Möglichkeit geben, eine Vergabestelle oder eine neutrale Instanz zur Beurteilung zu involvieren.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Die Stadt Bergneustadt sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.	104
Maßnahmenbetrachtung				
F8	Die stichprobenartige Betrachtung abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Bergneustadt zeigt Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Führung der Vergabeakten. Die Stadt ist den Vorgaben zu ihren Dokumentations- und Informationspflichten gemäß den §§ 19, 20 und 22 VOB/A sowie § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz und § 8 KorruptionsbG (veraltet) nicht umfassend nachgekommen und verstößt damit gegen Rechtsvorschriften. Die Stadt Bergneustadt hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.		E8.1 Die Stadt Bergneustadt sollte einen Vordruck für die Dokumentation der jeweiligen Vergabeverfahren entwickeln und in der Vergabedienstanweisung zur Verwendung vorschreiben. Sie kann gleichzeitig als Checkliste dienen, damit keine Verfahrensschritte ausgelassen werden.	
			E8.2 Die Stadt Bergneustadt muss sicherstellen, dass die Maßnahmenbearbeitung und die Aktenführung mit den Rechtsvorschriften konform sind.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt 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 Bergneustadt ist bei der **Steuerung** der IT-Ausstattung ihrer Schulen bereits sehr gut aufgestellt. Die Stadt hat einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellt und damit eine sehr gute Grundlage für eine fundierte und vorausschauende Planung ihrer Schul-IT geschaffen. In dem Medienentwicklungsplan sind auch die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt. Die Stadt hat einen vollständigen Überblick über die IT-Ausstattung der Schulen.

Die vom Schulträger beschaffte **IT-Ausstattung** an den Schulen ist auf einem aktuellen Stand und die Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten orientieren sich an den Anforderungen des Medienentwicklungsplans. Hierdurch sind die Grundlagen für eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung geschaffen. Dies wird auch durch eine gute technische Ausstattung der Schulgebäude mit WLAN und einer performanten Anbindung an das Internet unterstützt.

Lediglich im Bereich der **IT-Sicherheit** der Schulen zeigt sich deutliches Optimierungspotential. Es ist zum Teil durch fehlende oder ungeeignete räumliche Möglichkeiten begründet. Zum anderen jedoch müssen auch technische und organisatorische Maßnahmen aufgearbeitet werden.

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.

- Die Stadt Bergneustadt ist bei der Steuerung der Schul-IT bereits sehr gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen durch eine schulübergreifende Planung geregelt und hält sich auch konsequent daran. Außerdem hat sie verbindliche Zuständigkeiten für den Support festgelegt. Die Stadt Bergneustadt hat einen vollständigen und zentralen Überblick über ihre IT-Ausstattung und deren Kosten. Der Ausstattungsprozess ist verbindlich geregelt.

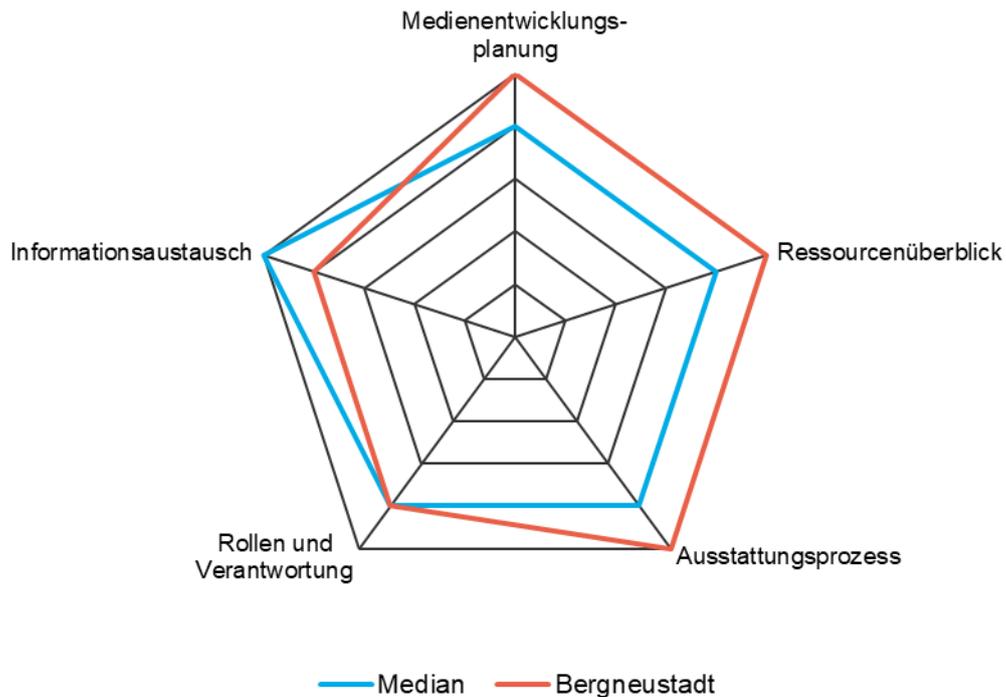
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **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-Support³⁶, 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.*

³⁶ 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 bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Stadt Bergneustadt** zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind lediglich bei dem Informationsaustausch etwas schwächer ausgeprägt als bei den meisten anderen Kommunen. In den übrigen Bereichen erreicht die Stadt Bergneustadt einen überwiegend besseren Wert.

Die Stadt Bergneustadt verfügt für ihre Schulen über einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) für die Schuljahre 2020/2021 bis 2025/2026, der auf den vorhandenen Medienkonzepten der Schulen basiert. Er wurde in Kooperation mit einem externen IT-Dienstleister erstellt. Der MEP beschreibt unter anderem die Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Erstellung. Er führt auch die geplanten Anschaffungen der kommenden fünf Jahre auf und den damit verbundenen jährlichen Investitions- und Bewirtschaftungsbedarf der einzelnen Schulen. Damit hat die Stadt Bergneustadt eine gute Grundvoraussetzung geschaffen, die Digitalisierung an den Schulen effizient zu gestalten.

Um eine reibungslose Beschaffung der IT-Ausstattung zu gewährleisten, sollte ein Prozess zur Ausstattung der Schulen verbindlich geregelt werden. Dies hat die Stadt Bergneustadt bereits umgesetzt. Die Bedarfe werden zentral an die Schulverwaltung gemeldet und durch die Mitarbeitenden ausgeführt. Hierbei richten sich die Bedarfsmeldungen nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan. Für die Beschaffung der IT-Ausstattung gibt die Stadt Bergneustadt

bestimmte Gerätetypen vor, um eine Homogenisierung bei der IT-Ausstattung voranzutreiben. Nach eigenen Angaben funktioniert dieser Prozess bisher auch gut.

Die Stadt Bergneustadt ist in der Lage kurzfristig an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Die durch den Schulträger eingekaufte IT-Ausstattung wird über die Finanzbuchhaltung inventarisiert und kostentechnisch abgebildet. Somit ist ein vollständiger Überblick über die IT-Kosten und -Ausstattung zu jeder Zeit gegeben.

Die Stadt Bergneustadt hat den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich geregelt und allen Beteiligten bekanntgemacht. Der First- und Second-Level-Support für den Verwaltungsbereich erfolgt durch einen externen Dienstleister und auch der der Second-Level-Level-Support für den pädagogischen Bereich erfolgt durch einen weiteren externen Dienstleister, mit dem entsprechende vertragliche Vereinbarungen getroffen wurden. Der Umfang des First-Level-Supports, der durch die IT-Beauftragten in den Schulen erfolgt, ist auch im MEP beschrieben.

Für den Informationsaustausch in der Stadt Bergneustadt sind verschiedene regelmäßige Termine vorgesehen. Zum einen werden Jahresbilanzgespräche mit den Schulleitern der einzelnen Schulen geführt. Diese Gespräche werden auch durch ein Beraterbüro begleitet. Zudem erfolgen regelmäßige Einzelgespräche mit den Medienbeauftragten geführt. Darüber hinaus finden halbjährlich Revisionsgespräche mit dem für den Verwaltungsbereich zuständigen Dienstleister statt. Neben den vorgenannten Gesprächen erfolgen unregelmäßige Anfragen durch die Medienbeauftragten, die durch den IT-Sachbearbeiter der Stadt bearbeitet werden.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Ein Risiko kann allerdings in den nach eigener Einschätzung nicht ausreichenden personellen Ressourcen bestehen.

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.*

Mit 1.894 Schülerinnen und Schülern an drei Grundschulen, einer Hauptschule, einer Realschule und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Stadt Bergneustadt** um ein durchschnittlich großes Schulumfeld.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung seit 2018 die Fördermittel aus verschiedenen Förderprogrammen in Anspruch genommen. Hierzu gehören unter anderem die Programme „Gute Schule“ und „Digitalpakt“. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Diese haben ein Höchstalter von vier Jahren. Sie befinden sich damit im Rahmen der allgemeinen Nutzungsdauer. Die Schulen sind bereits mit Glasfaser an das Internet angebunden und verfügen über eine Bandbreite von 1 Gbit/s. An allen Schulen wurde ein professionelles WLAN durch eine Fachfirma installiert.

Die auf Seiten des Schulträgers für die Steuerung eingesetzten Stellenanteile von 0,02 Vollzeit-Äquivalenten sind nach eigener Aussage der Stadt Bergneustadt eher nicht ausreichend. Es fallen neben der Beschaffung der Hardware auch Aufgaben wie die Beantragung von Fördergeldern und weitere koordinierende Aufgaben in den Bereich der Schul-IT. Die Betreuung der Schul-IT erfolgt durch einen Dienstleister und ist somit nicht in den Stellenanteilen enthalten. Die genannten Aufgaben führen zu einem hohen Arbeitsaufwand, dem mit den notwendigen Personalressourcen begegnet werden muss. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Stadt Bergneustadt den zu bewerkstellenden Aufgaben eventuell nicht mehr gerecht werden kann. Ein Vergleich mit den Kommunen, die die Betreuung der Schul-IT unter ähnlichen Bedingungen sicherstellen, zeigt, dass bei den anderen Schulträgern eine höhere Personalausstattung vorhanden ist.

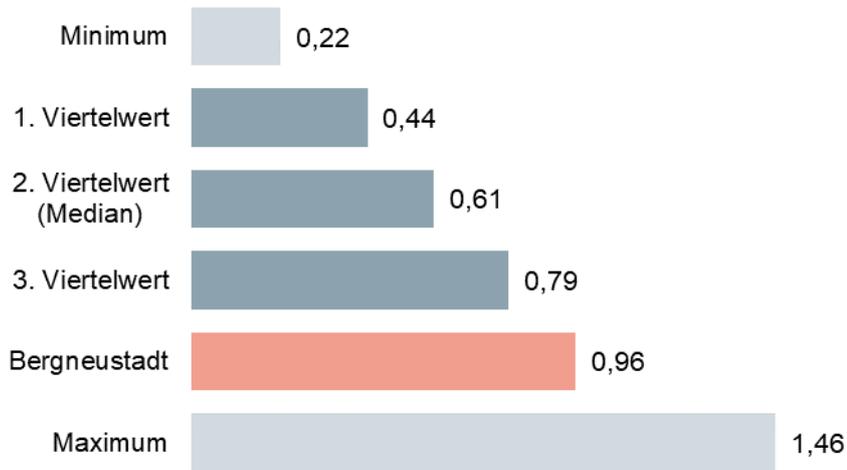
→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung und Beschaffung der Schul-IT bemessen.

Aus dem oben erwähnten Medienentwicklungsplan geht aus Ausstattungsregeln hervor, wie viele Endgeräte für die einzelnen Schulen bis zum Ende des Schuljahres 2024/2025 angeschafft werden sollen. Dies ist nicht in absoluten Zahlen formuliert, sondern mit einer Anzahl an Geräten je Zug. Dieses Ziel wurde unter anderem durch die Inanspruchnahme der Fördermittel bereits übertroffen.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, an den Grundschulen in der Stadt Bergneustadt wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



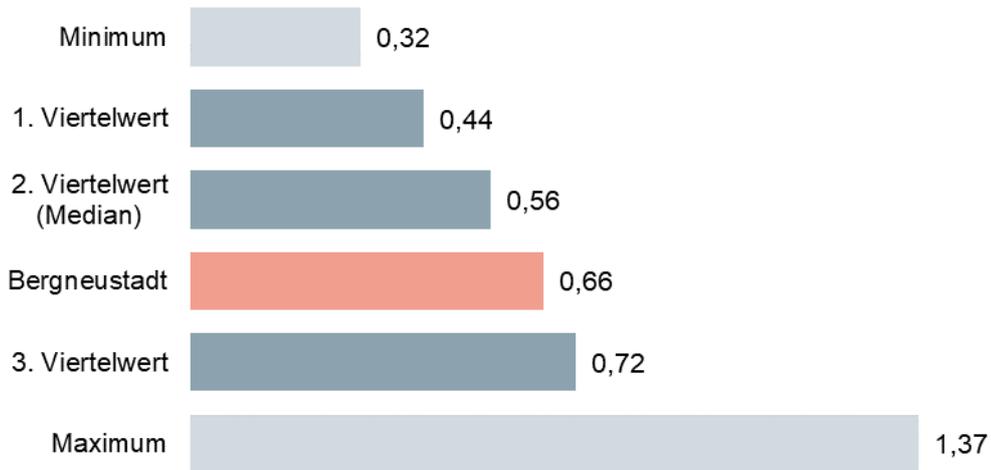
Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Mit einem Wert rechnerischen Wert von 0,96 IT-Endgeräten je SuS liegt die Stadt Bergneustadt im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Nur wenige der bisher geprüften Kommunen stellen ihren SuS mehr Geräte zur Verfügung. Es steht somit rechnerisch fast jedem SuS ein Endgerät zur Verfügung. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den Grundschulen handelt es sich sowohl mobile Endgeräte wie Laptops und Tablets als auch um stationäre PCs. Die schulbezogenen Ausstattungsquoten stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Gemeinsame Grundschule	198	245	0,81
Gemeinsame Grundschule Sonnenschule	362	280	1,29
Gemeinsame Grundschule Wiedenest	155	218	0,71
insgesamt	715	743	0,96

Das im Medienkonzept formulierte Ziel von 15 Endgeräten je zwei Züge wurde an allen Grundschulen bereits erreicht. Rechnerisch steht sogar fest jedem SuS ein Endgerät zur Verfügung. Diese rechnerische Größe ergibt sich allerdings durch eine sehr hohe Ausstattungsquote an der Sonnenschule.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

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



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



Hier fällt die Ausstattungsquote geringer aus: Jedoch liegt die Stadt Bergneustadt mit einem Wert von 0,66 IT-Endgeräten je SuS über dem Median der Vergleichskommunen. Es stehen rechnerisch somit zwei von drei SuS ein Endgerät zur Verfügung. Die Gesamtzahl der 763 IT-Endgeräte teilt sich auf in 408 stationäre FAT-Clients, 111 Tablets und 244 Laptops. Die schulbezogenen Ausstattungsquoten stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Gemeinsame Hauptschule Bergneustadt	232	240	0,97
Städtische Realschule	298	405	0,74
Wüllenweberschule	233	506	0,46
insgesamt	763	1.151	0,66

Die Ausstattungsquote liegt insgesamt unter der Quote der Grundschulen. Allerdings wurde auch hier das Ziel von 30 Endgeräten je zwei Zügen bereits an jeder Schule erreicht.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entspre-

chenden Präsentationsgeräten, wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,58	0,00	0,03	0,33	0,81	1,22	42
Beamer	0,08	0,00	0,03	0,11	0,47	1,13	42
Großformatige Bildschirme	0,08	0,00	0,00	0,00	0,09	1,05	42
Dokumentenkameras und Visualizer	0,08	0,00	0,00	0,04	0,56	1,14	42

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Bergneustadt mit Präsentationstechnik setzen die Schulen fast ausschließlich auf interaktive Whiteboards. Die weiteren Präsentationsmedien spielen bei den Grundschulen eine untergeordnete Rolle. Im Medienentwicklungsplan ist das Ziel formuliert, dass jeder Klassenraum mit einem Präsentationsmedium ausgestattet wird. Dies wurde im Verlauf des Schuljahrs 2023/2024 auch erreicht. An jeder Grundschule steht in jeder Klasse ein Präsentationsgerät zur Verfügung und es sind ein bis zwei Geräte zusätzlich vorhanden.

Bei den Präsentationstechniken je Klasse sieht es bei den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

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

Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,83	0,00	0,03	0,23	0,65	1,03	38
Beamer	0,18	0,00	0,15	0,41	0,74	1,07	38
Großformatige Bildschirme	0,05	0,00	0,00	0,03	0,20	0,88	38
Dokumentenkameras und Visualizer	0,18	0,00	0,00	0,07	0,48	1,32	38

Auch in den weiterführenden Schulen kommen überwiegend interaktive Whiteboards zum Einsatz. Im Vergleich zu den Grundschulen kommen hier allerdings noch teilweise Kombinationen aus Beamer in Verbindung mit Dokumentenkameras zum Einsatz. Auch bei den weiterführenden Schulen soll laut Medienentwicklungsplan jeder Raum mit einem Präsentationsmedium ausgestattet werden. Dieses Ziel wurde sowohl an der Realschule als auch am Gymnasium bereits erreicht. An der Hauptschule liegt die Ausstattungsquote bei 0,70 Präsentationsgeräten je

Unterrichtsraum. Zwei weitere Geräte sind jedoch bereits in Beschaffung, wodurch sich die Quote auf knapp 0,8 Präsentationsgeräte erhöhen wird.

Mit der Ausstattung an Präsentationsgeräten liegt die Stadt Bergneustadt insbesondere an den weiterführenden Schulen interkommunal auf einem hohen Niveau. Hierdurch hat sie eine gute Grundlage geschaffen, um auch zukünftig den digitalisierten Unterricht zu ermöglichen.

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 BSI³⁷-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

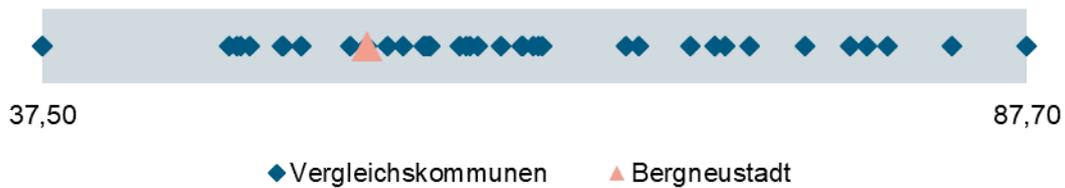
→ **Feststellung**

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Bergneustadt liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Verbesserungspotentiale bestehen in fast allen geprüften Bereichen.

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 Bergneustadt** als Schulträger erfüllt sind.

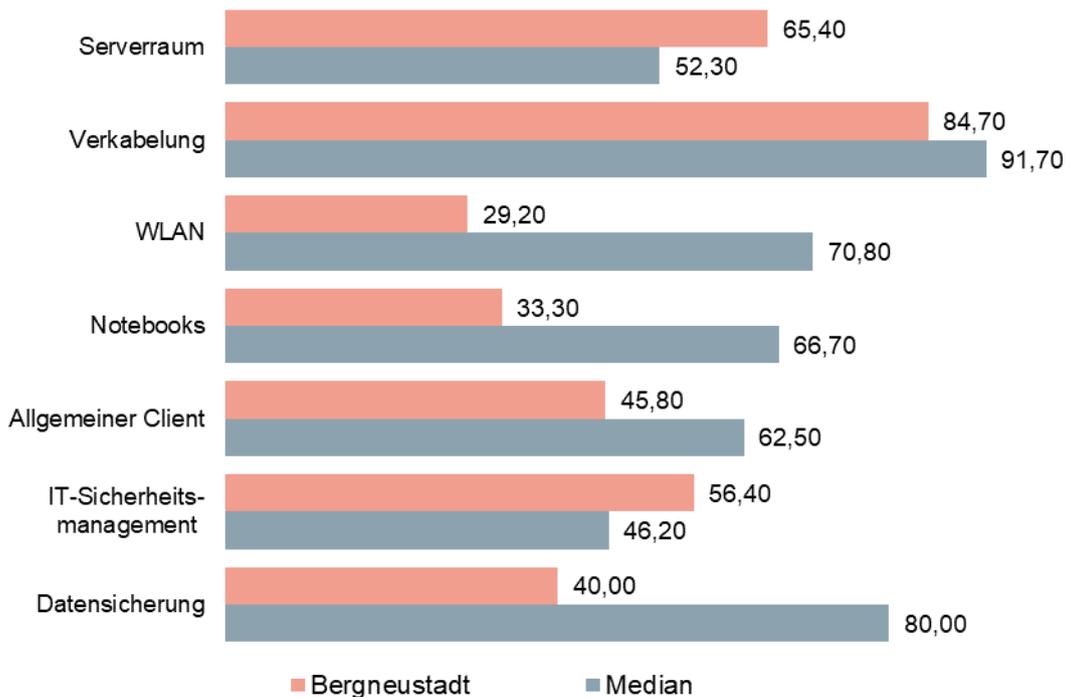
³⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Bergneustadt liegt mit einem Erfüllungsgrad von 54,1 Prozent darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Optimierungspotential besteht in allen geprüften Sicherheitsbereichen. Das erreichte Sicherheitsniveau zeigt bei den einzelnen Schulen zum Teil deutliche Unterschiede auf.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher in einem eigenen Sachstand dokumentiert.

→ **Empfehlung**

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Bergneustadt ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Ein Risiko kann allerdings in den nach eigener Einschätzung nicht ausreichenden personellen Ressourcen bestehen.	112	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung und Beschaffung der Schul-IT bemessen.	113
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Bergneustadt liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Verbesserungspotentiale bestehen in fast allen geprüften Bereichen.	117	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	119

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Stadt Bergneustadt ist die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 mit drei bis fünf Fällen pro Jahr gering.

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

Die Stadt Bergneustadt orientiert sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen an bereits durchgeführten Fällen. Die Stadt hat zum Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch keine Prozessabläufe definiert. Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Bergneustadt getroffen.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, fordert die Stadt Bergneustadt alle entstanden Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid zurück. Sie fordert zusätzlich eine Verwaltungsgebühr entsprechend des verursachten Aufwandes.

Im interkommunalen Vergleich 2022 positioniert sich die Stadt Bergneustadt beim Fehlbetrag je Fall (Aufwendungen abzüglich Erstattungen) für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle im ersten Viertel der betrachteten Kommunen. In den betrachteten Jahren wurden die Aufwendungen nicht immer vollständig gedeckt.

Um einen günstigen Anbieter für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, führt die Stadt Bergneustadt Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durch. Allerdings werden viele Fälle über die Kreispolizeibehörde gemeldet. Diese hat dann bereits den eigenen Vertragsbestatter beauftragt.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 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 Betrachtung werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Stadt Bergneustadt gibt es bereits seit längerem drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten wie z. B. Krankenhäuser oder Hospize, gibt es in Bergneustadt nicht. Diese befinden sich in den naheliegenden größeren Kommunen wie z. B. Gummersbach oder Olpe.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Bergneustadt

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	5	8	6	7
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	5	2	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	3	4	5

In den betrachteten Jahren 2019 bis 2022 sind immer ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aufgetreten. In einigen Fällen konnten Angehörige ermittelt werden, aber es gab auch immer die Notwendigkeit, eine ordnungsbehördliche Bestattung durchzuführen.

Insgesamt sind drei bis fünf durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen im Jahr im landesweiten Vergleich wenig. Die Spanne der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt null bis 16 ordnungsbehördliche Bestattungen. Allerdings sollte Bergneustadt die steigende Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen regelmäßig hinterfragen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Bergneustadt mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,59	1,61	2,16	2,72

Ein Parameter für die Entwicklung der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen lässt sich in Bergneustadt nicht erkennen. Im betrachteten Zeitraum konnten bei einigen der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle Angehörige oder andere Personen ausfindig gemacht werden, die nachträglich die Kosten der Bestattung übernommen haben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,72	0,00	1,06	2,23	3,67	8,29	18

Diese Kennzahl ist stark von der Einwohnerzahl der Kommune abhängig. Die Stadt Bergneustadt liegt mit ihren 18.416 Einwohnern in 2022 im ersten Viertel der Vergleichskommunen (18.000 bis 25.000 Einwohner). Da in 2022 fünf ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt wurden und die Einwohnerzahl im Vergleichssegment sehr gering ist, liegt die Kennzahl „Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022“ der Stadt Bergneustadt im dritten Viertel.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Pflichten

- Die Stadt Bergneustadt hält alle bestattungsrechtlichen Fristen konsequent ein.

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

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

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

In den meisten Fällen beauftragt die Kreispolizeibehörde ihren Vertragsbestatter. Ist dies nicht der Fall, dann beauftragt die Stadt Bergneustadt ein ortsnahe Bestattungsunternehmen, das die Bestattung für sie organisiert. Dieses Bestattungsunternehmen achtet zusammen mit der Stadt Bergneustadt auf die Einhaltung aller gesetzlich vorgeschriebenen Fristen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Angehörigen schöpft die Stadt Bergneustadt aus.

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

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

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

Um mögliche Angehörige zu ermitteln, setzt sich die **Stadt Bergneustadt** zuerst mit der Pflegeeinrichtung in Verbindung, wenn die Verstorbenen dort gewohnt haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in dieser Einrichtung nach Angehörigen oder Personen gefragt, die im Sterbefall zu benachrichtigen sind. Sollten dort keine Informationen vorliegen oder der Verstorbene nicht in der Pflegeeinrichtung gewohnt haben, erfolgen Nachfragen beim Einwohnermeldeamt, Standesamt, ggf. Sozialleistungsträger und beim Nachlassgericht. Wenn die Verstorbenen in einer eigenen Wohnung gelebt haben, ermittelt die Stadt Bergneustadt ggf. auch nach Hinweisen zu Angehörigen in der Wohnung. Dieses Betreten der Wohnung erfolgt immer mindestens zu zweit, um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Über diese Ermittlung wird immer ein Vermerk verfasst und in der Verfahrensakte abgelegt.

Sollte die Stadt Bergneustadt einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln, gibt sie die Kontaktdaten des beauftragten Bestatters an diesen zur weiteren Veranlassung der Bestattung ab.

4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Um die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung so gering wie möglich zu halten, ermittelt die **Stadt Bergneustadt** den günstigsten Bestatter über Preisabfragen. Dieser nutzt das Krematorium in der Stadt Freudenberg. Die Bestattungen erfolgen auf einem Friedhof der Stadt Freudenberg in einem anonymen Urnengrab.

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

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Stadt Bergneustadt nur selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Wenn die Bestattungspflichtigen Äußerungen bezüglich der Kostenübernahme abgeben, erfolgt eine Beisetzung nach der Einäscherung ansonsten werden alle zeitlichen Spielräume genutzt.

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

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Stadt Bergneustadt** nur selten vor. Die Beisetzung der Urne wird gleichzeitig mit der Einäscherung beauftragt, wenn die Bestattungspflichtigen sich zur Kostenübernahme verpflichten.

Wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger bekannt ist oder ermittelt wurde, sich jedoch weigert die Bestattung durchzuführen, beauftragt die Stadt Bergneustadt eine getrennte Einäscherung und Beisetzung. Sie nutzt den gesetzlichen Spielraum um den Bestattungspflichtigen durch einen Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme (sog. gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung zu verpflichten. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Die Stadt Bergneustadt darf erst zum Ablauf der gesetzlichen Sechs-Wochen-Frist die Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme durchführen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Stadt Bergneustadt die angefallenen Bestattungskosten gegenüber den Bestattungspflichtigen. Eine aufwandsgebundene Verwaltungsgebühr erhebt Bergneustadt ebenfalls.

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

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

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

Eine Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand, welcher im Zuge der Fallbearbeitung entstanden ist, erhebt die Stadt Bergneustadt entsprechend des verursachten Aufwandes.

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

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen 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

Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Bergneustadt noch nicht.

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

Die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in der **Stadt Bergneustadt** im Fachbereich 3, Bildung, Soziales, Ordnung, angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Gebührenbescheide erstellt. Obwohl es selten zu ordnungsbehördlichen Bestattungen kommt, hat Bergneustadt noch keine Checkliste zur standardmäßigen Bearbeitung erstellt. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren sich an den Akten bereits erfolgter ordnungsbehördlicher Bestattungen. Die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeitenden nehmen grundsätzlich am Grundlehrgang ordnungsbehördliche Bestattungen teil. Weitere Seminare können beantragt werden.

→ Empfehlung

Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Bergneustadt für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

Die Checkliste kann aus Erläuterungen der verschiedenen Arbeitsabläufe und der zu wahrenen Fristen bestehen. Es können auch Ablaufdiagramme zur vereinfachten Darstellung erarbeitet werden. Diese sind meist kürzer und zeigen deutlich jeden Arbeitsschritt, der zu erledigen ist. Die Checklisten und Ablaufdiagramme ermöglichen einen einheitlichen Verfahrensablauf. Im Vertretungsfall und für neue Mitarbeitenden bieten sie eine Orientierungshilfe.

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten, führt die Stadt Bergneustadt Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch. Allerdings werden häufig Vertragsbestatter von der Kreispolizeibehörde beauftragt.

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

Die **Stadt Bergneustadt** ermittelt den günstigsten ortsnahen Bestatter über Preisabfragen und beauftragt diesen. Sollte kein bestimmter Wunsch der Verstorbenen vorliegen oder religiöse Gründe dagegensprechen, erfolgen Einäscherungen im Krematorium und Beisetzung in einem anonymen Urnengrab in Freudenberg. Ansonsten wird dem Wunsch der/des Verstorbenen gefolgt.

Da die meisten ordnungsbehördlichen Bestattungen von der Kreispolizeibehörde übergeben werden, ist bereits ein Vertragsbestatter der Polizei beauftragt. Um die Kosten einer Überführung zu vermeiden, wird dieser Bestatter dann auch mit der Einäscherung und Beisetzung beauftragt. Dies betrifft ca. 80 Prozent der Fälle laut Aussage der Stadt Bergneustadt.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergneustadt hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 Fehlbeträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen, da sie nicht sämtliche Aufwendungen decken konnte.

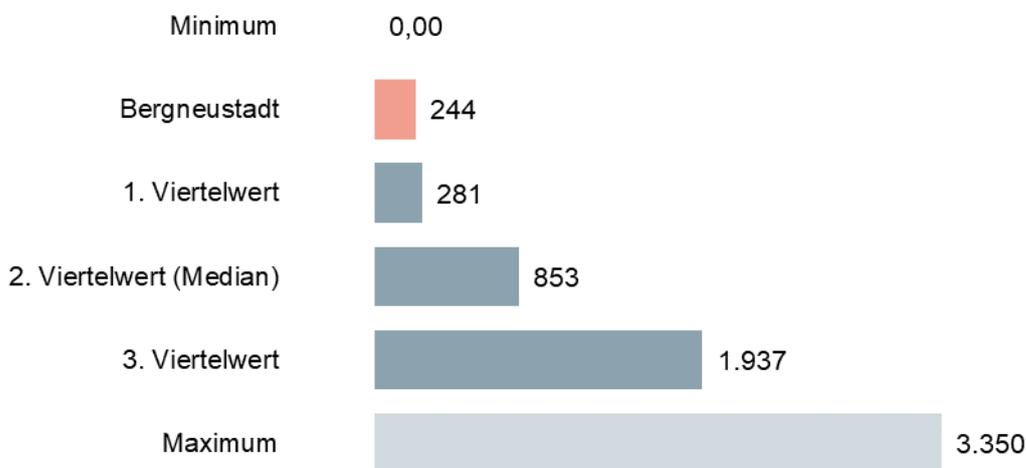
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Bergneustadt

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	1.088	462	244

Nur im Betrachtungsjahr 2019 konnte die **Stadt Bergneustadt** die ihr entstandenen Kosten voll umfänglich geltend machen. In den Jahren 2020 bis 2022 ergab sich immer ein Fehlbetrag der nicht durch Dritte erstattet wurde.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diese Kennzahl verdeutlicht, dass viele Kommunen, wie auch die Stadt Bergneustadt, ihre Kosten nicht voll umfänglich von Dritten erstattet bekommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte weiterhin verstärkt versuchen, alle entstandenen Kosten erstattet zu bekommen.

4.6.2 Aufwendungen

- Im Vergleichsjahr 2022 sind die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen gemäß dem interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Das liegt vor allem an dem hohen Anteil an Fällen, die die Stadt Bergneustadt von der Kreispolizeibehörde übermittelt bekommt.

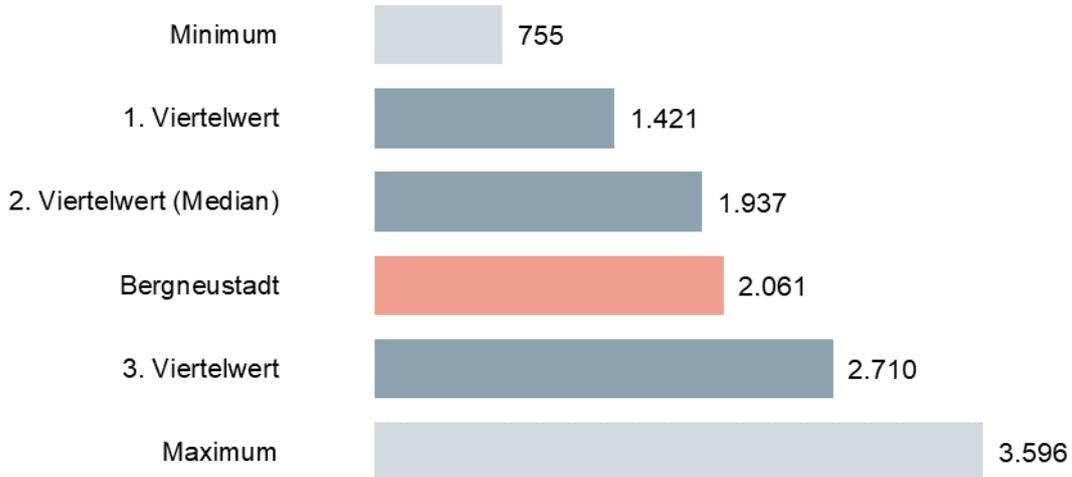
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Bergneustadt

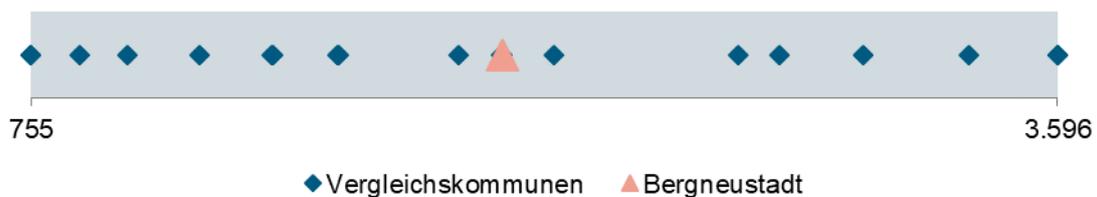
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	5.676	5.368	8.049	10.305
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.892	1.789	2.012	2.061

Nach Aussage der **Stadt Bergneustadt** lassen sich die Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen nur teilweise beeinflussen, da ca. 80 Prozent aller Fälle die Kommune über die Kreispolizeibehörde erreichen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2022 liegen die Aufwendungen je Fall über dem Median, sind also höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Ursächlich ist hier, dass die Kreispolizeibehörde mit einem Vertragsbestatter arbeitet und diesen jedes Mal beauftragt. Hier hat die Stadt Bergneustadt keine Möglichkeit der Einflussnahme. Eine zusätzliche Überführung zu einem günstigeren Bestatter würde ähnliche Aufwendungen erzeugen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

- Die Stadt Bergneustadt hat ihre Kosten im Vergleichsjahr 2022 wie auch in den Vorjahren nicht vollständig erstattet bekommen. Trotzdem ist der Wert der Kostenerstattungen durch Dritte der momentane Maximalwert.

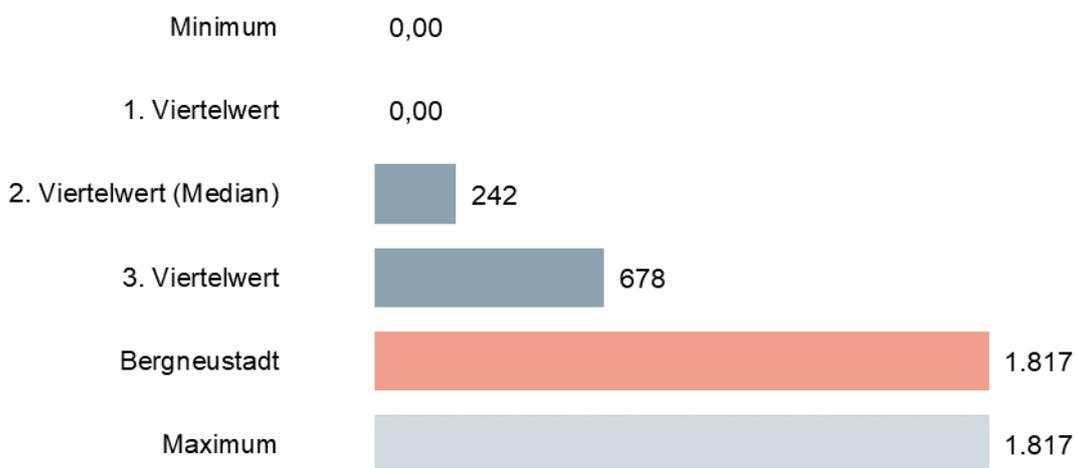
Bei der Betrachtung der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Bergneustadt

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	5.676	2.103	6.202	9.083
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.892	701	1.550	1.817

In den Jahren 2019 bis 2022 konnte die **Stadt Bergneustadt** nach den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen noch Angehörige bzw. Bestattungspflichtige ausfindig machen, die nachträglich einen Teil der Kosten übernommen haben.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch wenn die Kennzahl „Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022“ den Maximalwert bildet, heißt das nicht, dass alle Kosten der Stadt Bergneustadt beglichen wurden, wie der weiter oben dargestellte Fehlbetrag zeigt.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Bergneustadt noch nicht.	128	E1	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Bergneustadt für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.	128
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F2	Die Stadt Bergneustadt hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 Fehlbeiträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen, da sie nicht sämtliche Aufwendungen decken konnte.	129	E2	Die Stadt Bergneustadt sollte weiterhin verstärkt versuchen, alle entstandenen Kosten erstattet zu bekommen.	130

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt 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 Bergneustadt verwendet eine Fachsoftware um die Verwaltungsaufgaben im Friedhofsamt zu bearbeiten. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt. Zur Unterstützung des **Friedhofsmanagements**, und insbesondere um noch besser Auswerten und Steuern zu können, sollte Bergneustadt die verschiedenen Flächen und deren Kosten detaillierter erfassen.

Die **Gebühren** des Friedhofswesens werden jedes Jahr neu kalkuliert. Über- und Unterdeckungen werden in den Folgejahren nicht ausgeglichen. Die Stadt Bergneustadt ist verpflichtet die Überdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen.

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

Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens der Stadt Bergneustadt erreicht im Vergleichsjahr 2022 mit 105 Prozent den momentanen Maximalwert. Der Kostendeckungsgrad nur für die Trauerhallen/Kapellen beträgt 83 Prozent und liegt im vierten Viertel der Vergleichskommunen. Der Anteil der Nutzung Trauerhallen an den kommunalen Bestattungen liegt zwar nur bei 33 Prozent, trotzdem entspricht dies 73 Nutzungen der einen Trauerhalle auf dem kommunalen Hauptfriedhof in Bergneustadt. Die Trauerhallen in Wiedenest und Belmicke werden anders genutzt.

Das **Flächenmanagement** im Friedhofswesen der Stadt Bergneustadt orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten werden seit 2023 angeboten, z. B. Bestattungen in Indoor-Kolumbarien. Zur Flächenoptimierung der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Dadurch werden freie Grabflächen wieder belegt und gänzlich freie Grabfelder können anders genutzt werden.

Die **Grünflächen** der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Kennzahl „Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je qm“ kann noch nicht ermittelt werden, da diese Aufwendungen nicht getrennt von den Gesamtaufwendungen Friedhofswesen vorliegen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturzahlen Friedhofswesen 2022

Grundzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3	1	2	5	6	22	27

Grundzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	89.826	20.106	58.861	68.567	86.672	120.201	28
Einwohnerzahl*	18.416	18.169	19.120	19.873	20.933	25.040	46

*gem. IT.NRW

Die **Stadt Bergneustadt** besteht neben der Innenstadt aus 22 Ortsteilen. Die drei kommunalen Friedhöfe der Stadt Bergneustadt befinden sich in Bergneustadt, Wiedenest und Belmicke. Weiter gibt es noch einen konfessionellen Friedhof in Wiedenest.

Für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Konfession - stellt die Stadt Bergneustadt bereits seit 1980 ein spezielles Grabfeld zur Verfügung.

Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Stadt Bergneustadt mit drei kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 18.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. zur Methodik Abschnitt 0.5 des Vorberichts) eine unterdurchschnittliche Anzahl Friedhöfe mit vergleichsweise vielen Flächen bewirtschaftet. Dies ist für die wirtschaftlichen Kennzahlen, wie z. B. Kostendeckungsgrad und Unterhaltungsaufwendungen, entlastend. Es fallen geringe unproduktive Rüst- und Fahrzeiten an. Auf diese Strukturdaten kann die Stadt Bergneustadt nicht steuernd Einfluss nehmen. Daher ist es umso wichtiger, eine gezielte Vergabe der Grabstellen und eine optimale Flächennutzung langfristig zu planen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	75,83	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	1.560	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Kommunale Friedhofsfläche je Einwohner in qm*	4,88	1,01	2,63	3,41	4,22	6,07	28
Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm	29.942	4.942	11.870	16.562	24.121	59.777	27

*gem. IT.NRW

Die durchschnittliche Größe der Friedhöfe befindet sich im vierten Viertel der bisher betrachteten Kommunen. Das liegt daran, dass es nur drei kommunale Friedhöfe gibt, die entsprechend groß sind. Die Stadt Bergneustadt stellt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viele Friedhofsflächen je Einwohner zur Verfügung.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

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

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

Verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Bergneustadt** ist der Fachbereich 4, Bauen, Planen, Umwelt. Die Friedhofsverwaltung hat ihren Standort am kommunalen Bauhof in direkter Nähe zum Hauptfriedhof. Alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung, Pflege sowie Antrag- und Bescheidbearbeitung sind in der Friedhofsverwaltung gebündelt. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung und regelmäßige Abstimmung mit dem Bauhof ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen. Die Gebührenkalkulation und die Kostenrechnung werden im Fachbereich 2, Finanzen, geführt. Auch hier besteht im Bedarfsfall eine gute Abstimmung.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger stehen der kommunale Bauhof und die Friedhofsverwaltung zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht, hier können Bürgerinnen und Bürger die Friedhofsgärtner ansprechen.

5.4.2 Steuerung

- Die Stadt Bergneustadt erstellt durch die Bauhofleitung und die Friedhofsverwaltung die Friedhofsbedarfsplanung und schreibt diese fort. Im Rahmen der Beschlussfassung zu den Gebührenkalkulationen stimmt der Rat dieser Planung zu.

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

Die Friedhofsbedarfsplanung der **Stadt Bergneustadt** wird von der Friedhofsverwaltung in enger Zusammenarbeit mit dem kommunalen Bauhof erstellt. Diese Planung beschäftigt sich mit der Umgestaltung von Grabfeldern. Auch der Bau und die Positionierung neuer Urnenstelen werden in dieser Planung dargestellt. Weiter beinhaltet die Planung das Angebot neuer Grabformen und das Freiziehen einzelner Grabfelder mit dem Ziel verbleibende Grabfelder besser auszulasten.

Kennzahlen über die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf ermittelt Bergneustadt für die interne Steuerung. Für jeden Friedhof liegt ein Belegungs- und Flächenplan vor. Diese Pläne sind die Basis für die Vergabe neuer Gräber, um Flickenteppiche möglichst zu vermeiden. Auf Grundlage dieser Friedhofspläne hat Bergneustadt die Friedhofsbedarfsplanung (siehe auch Abschnitt 5.6 Friedhofsflächen) aufgestellt und schreibt diese jährlich fort.

Verwaltungs- und Umsetzungsvorlagen informieren über den Fortschritt in der Umsetzung des Friedhofsbedarfsplanes. Die jährliche Gebührenkalkulation stellt in ihren Erläuterungen die Erlös- und Kostensituation im Friedhofswesen dar.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Software liegen der Stadt Bergneustadt bereits viele steuerungsrelevante Daten auf aktueller Basis vor. Allerdings kann Bergneustadt noch nicht die entstandenen Kosten den verschiedenen Flächenarten zuordnen.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Bergneustadt** eine spezielle Friedhofssoftware ein. Darin liegen alle wichtigen Bestattungsdaten digital vor und lassen sich nutzungsrelevant auswerten. Auch eine graphische Darstellung ist über eine separate Grafik-Software möglich. Die vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig aktualisiert. Diese Daten werden von der Friedhofsverwaltung und vom kommunalen Bauhof der Stadt Bergneustadt unter anderem auch für eine fachinterne Steuerung der Vergabe von Nutzungsrechten eingesetzt.

Eine getrennte Auswertungsmöglichkeit verschiedener Flächenarten (Grünflächen, Wegeflächen, Bestattungsflächen) ist mittels der Grafik-Software möglich, allerdings wäre für weitere vertiefende Betrachtungen und Steuerung des Personal- und Finanzeinsatzes eine entsprechende Kostenzuordnung sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte ihre Datenlage um getrennte Kosten der verschiedenen Flächenarten erweitern.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

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

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

Die **Stadt Bergneustadt** nutzt die städtische Homepage um die Friedhöfe (konfessionelle und kommunale) darzustellen. Weitere Informationen bieten die auf der Homepage abrufbare Friedhofssatzung, die Friedhofsgebührensatzung, die gesetzlichen Grundlagen zum Bestattungswesen und der Hinweis auf die Ansprechperson innerhalb der Verwaltung. Auch Informationen zu Bestattungen und den angebotenen Grabarten finden sich auf der Internetseite der Stadt Bergneustadt.

→ Empfehlung

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bergneustadt zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.

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

- Flyer mit Informationen zu den einzelnen Friedhöfen (Lage, Grabarten, Kapellen usw.),
- einen Tag des Friedhofes oder
- Führungen mit Erläuterungen zu möglichen Grabarten und ihren Vorteilen.

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

5.5 Gebühren

- Die Stadt Bergneustadt kalkuliert ihre Gebühren für das Friedhofswesen jährlich und erstellt ebenfalls jährlich eine Nachkalkulation. Über- und Unterdeckungen wurden bisher nicht ausgeglichen. Zukünftig soll der Ausgleich von Überdeckungen nach Aussage der Verwaltung regelmäßig durchgeführt werden.

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

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

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

Die Gebührenkalkulationen des Friedhofswesens der **Stadt Bergneustadt** werden regelmäßig jedes Jahr neu kalkuliert. Zum Ende jedes Jahres erfolgt eine Nachkalkulation, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad zu ermitteln. Entstandene Über- oder Unterdeckungen wurden bisher von Bergneustadt nachträglich nicht ausgeglichen.

Hierzu sagt § 6 Abs. 4 Satz 2 KAG NRW: Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes sind innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Dies soll nach Aussage der Verwaltung zukünftig regelmäßig erfolgen.

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

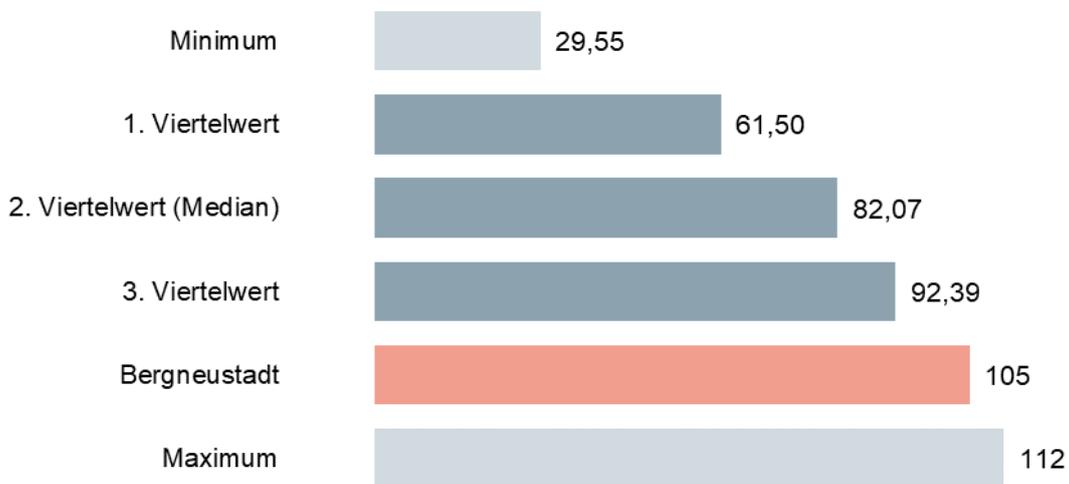
Die Betrachtung der nachfolgenden Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

5.5.1 Kostendeckung

- Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in der Stadt Bergneustadt im Vergleichsjahr 2022 über 100 Prozent.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Stadt Bergneustadt** liegt in den betrachteten Jahren 2019 bis 2022 im Durchschnitt bei 106 Prozent. Im Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist auch der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen enthalten. Diese werden im Abschnitt 5.5.3 näher betrachtet.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Bergneustadt

2019	2020	2021	2022
97,79	95,06	126	105

Der Kostendeckungsgrad der Stadt Bergneustadt ist im Schnitt der betrachteten vier Jahre ausreichend, um den kommunalen Haushalt mit diesen Kosten nicht zu belasten.

Die Gebührenkalkulation wird in der Stadt Bergneustadt jedes Jahr neu aufgestellt. Eine Nachkalkulation am Jahresende erfolgt ebenfalls jährlich. Durch diese Aktualisierungen werden Preissteigerungen, Gehaltserhöhungen und das Grabwahlverhalten berücksichtigt.

Anders als in Bergneustadt ist in den meisten Kommunen eine 100-prozentige Kostendeckung nicht zu erreichen, da die Kosten für einen öffentlichen Anteil Grün nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der öffentliche Anteil betrifft die Friedhofsflächen bzw. Kosten, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern von der „Allgemeinheit“ zu tragen

sind. Diesen Anteil weisen Kommunen z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. Die Stadt Bergneustadt weist einen Anteil öffentliches Grün (grünpolitischer Wert) in Höhe von ca. 27 Prozent der gesamten Fläche für Grünflächen und Wegeführung aus.

5.5.2 Grabnutzung

- Für die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren arbeitet die Stadt Bergneustadt mit Äquivalenzziffern.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

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

5.5.3 Trauerhallen

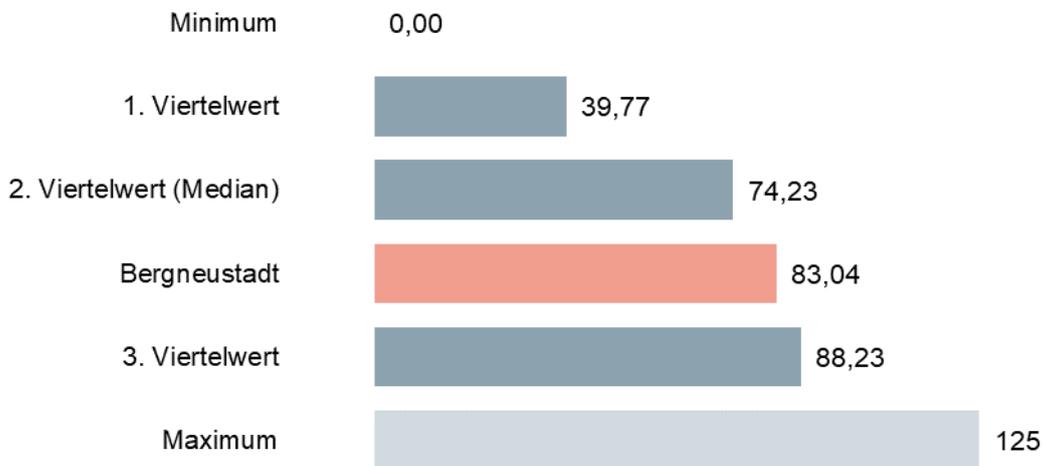
- Von den drei vorhandenen Trauerhallen wird nur noch eine von der Stadt Bergneustadt zu diesem Zweck genutzt.

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

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit hohem Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Die **Stadt Bergneustadt** unterhält nur noch auf dem Hauptfriedhof eine Trauerhalle mit angeschlossenen Kühlkammern. Diese Trauerhalle bietet ein attraktives und dem Anlass gebührendes Angebot. Lediglich die Toilettenanlage befindet sich in keinem guten Zustand. Diese möchte Bergneustadt 2024 sanieren und modernisieren.

³⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Die Stadt Bergneustadt erreicht im interkommunalen Vergleich einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad für die Trauerhalle. Auch in der Zeitreihenbetrachtung von 2019 bis 2022 erreicht Bergneustadt einen hohen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von über 88 Prozent.

Kostendeckungsgrad Trauerhalle Bergneustadt

2019	2020	2021	2022
71,96	83,31	114	83,04

Wichtig ist hierbei auch die Betrachtung der Auslastung der Trauerhalle. Die Kennzahl „Anteil Nutzungen Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent“ wird in Bergneustadt stark geprägt durch nur eine Trauerhalle für drei kommunale Friedhöfe. Auch stellt ein ortsansässiger Bestatter eigene Abschiedsräume bereit. Hier sollte Bergneustadt intern eine Auswertung der Nutzungsintensität nur für den Hauptfriedhof erstellen.

Anteil Nutzungen an kommunalen Bestattungen in Prozent 2022

Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
33,33	0,00	39,82	48,31	63,86	93,63	25

Auch in der Betrachtung der letzten vier Jahre 2019 bis 2022 sieht die Nutzungsintensität nicht anders aus.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent Bergneustadt

2019	2020	2021	2022
40,11	34,41	42,86	33,33

Die Nutzungen finden nur noch in der Trauerhalle des Hauptfriedhofes statt. Die anderen beiden Trauerhallen hat die Stadt Bergneustadt mangels Nachfrage einer anderen Nutzung zugeführt. In der Trauerhalle des Friedhofes in Wiedenest wurde ein Indoor-Kolumbarium errichtet. Die Trauerhalle des Friedhofes Belmicke nutzt der städtisches Bauhof für seine Mitarbeiter und als Lager für Materialien und Geräte.

Auch wenn die Kennzahl „Anteil Nutzungen Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent“ wenig erscheint, ist die Nutzungsintensität der einen Trauerhalle in Bergneustadt mit 73 Nutzungen im Jahr 2022 hoch.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

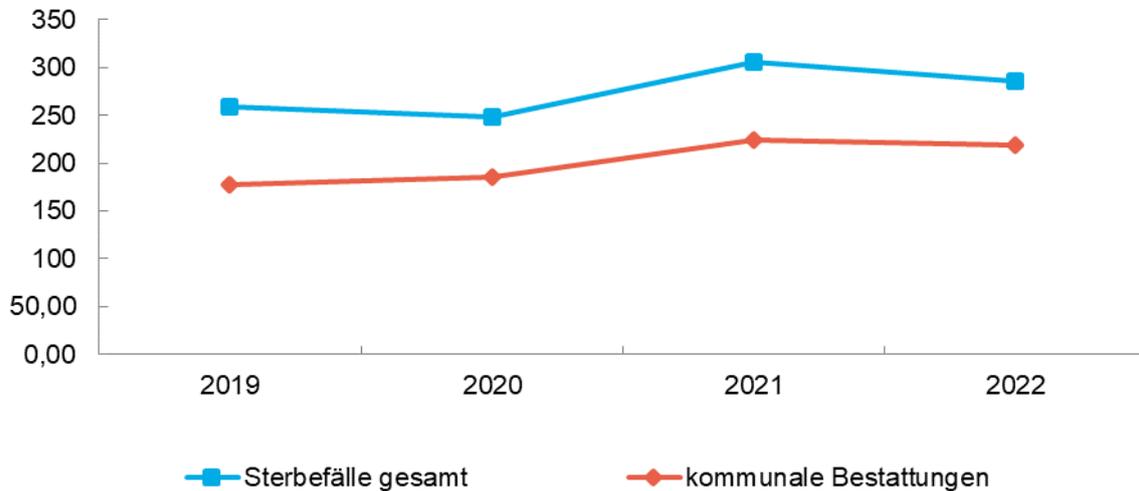
Die gpaNRW betrachtet die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Bevölkerung der **Stadt Bergneustadt** ist seit 2000 um ca. elf Prozent gesunken. Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für Bergneustadt bis zum Jahr

2050 einen weiteren Bevölkerungsrückgang von fast 14 Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2021, der Anteil der über 80-Jährigen wird voraussichtlich um 55 Prozent steigen.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Bergneustadt



Anteil kommunale Bestattungen an den Sterbefällen in Prozent Bergneustadt

2019	2020	2021	2022
68,34	74,70	73,20	76,57

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen ist seit 2019 leicht ansteigend. Allerdings ist nach Aussage der Verwaltung die Wahl des Friedhofes fast immer abhängig von der Nähe zum Wohnort. Die Stadt Bergneustadt versucht die Bestattungszahlen durch ein breitgefächertes Angebot, moderate Gebührenanpassungen und attraktive Friedhöfe auf gleichem Niveau zu halten.

Bestattungen werden nur in Ausnahmefällen nicht in Bergneustadt durchgeführt. Durch die dörflichen Strukturen gibt es in vielen Fällen ortsansässige Angehörige und teilweise bereits vorhandene Gruften oder Wahlgräber, die genutzt werden.

Kennzahlen zu Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

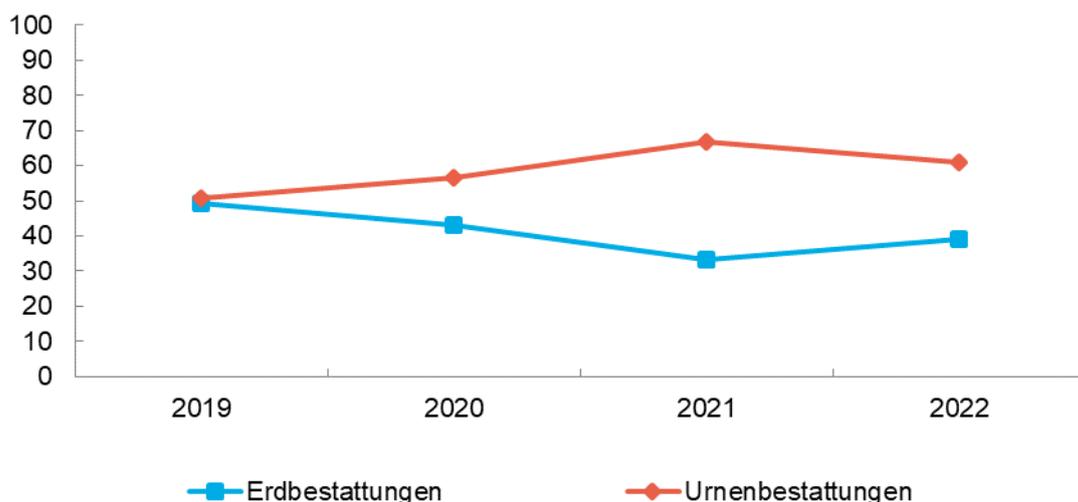
Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	76,57	14,88	52,53	72,11	77,02	107	27

Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,44	1,20	1,85	2,44	2,98	3,91	27
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	38,36	12,77	22,04	34,42	38,85	71,08	27
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	59,82	28,43	58,73	65,58	76,95	87,23	27

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen zeigen, dass in der **Stadt Bergneustadt** ein hoher Anteil der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet wird. Auch ist die Anzahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche am Durchschnitt. Weiter verdeutlichen die Kennzahlen in Bergneustadt den Trend zu Urnenbestattungen, obwohl der Anteil der Erdbestattungen noch vergleichsweise hoch ist. Bestattungen auf Aschestreifefeldern bleiben in diesen Kennzahlen unberücksichtigt.

Der Trend zu einer vermehrten Nutzung von Urnengräbern wird in der Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht.

Entwicklung Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Bergneustadt



Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen (Urnenhain) und Kolumbarien. Ein Indoor-Kolumbarium gibt es in Bergneustadt seit 2023, Urnenwände bereits länger.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnehainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstädten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Bergneustadt bereits reagiert und bietet Baumgräber, pflegefreie Gräber, anonyme Grabstätten und auch ein Kolumbarium an.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

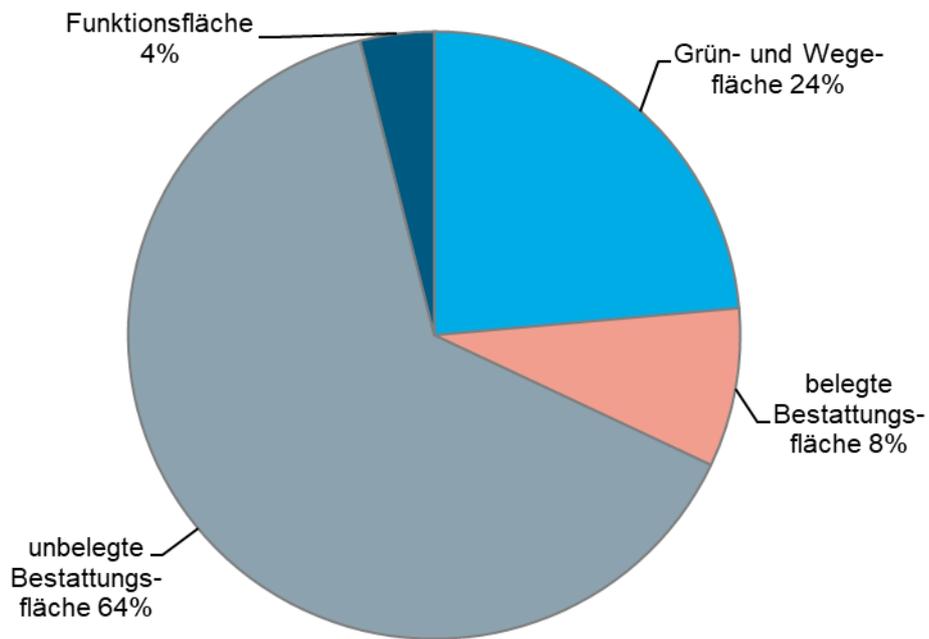
- Die Flächenverteilung zeigt einen sehr hohen Anteil an unbelegter Bestattungsfläche, die die Stadt Bergneustadt in dem vorhandenen Umfang nicht benötigt. Dies resultiert aus der Nutzung von Grünflächen für neue Grabarten z. B. Baumgräber.

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

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

Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen betrachtet die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählen z. B. die Flächen der Trauerhallen und ggf. Parkplätze.

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



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

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche	23,58	23,58	43,05	53,87	68,59	86,73	20
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	3,90	0,36	1,34	3,04	6,07	14,14	24
Anteil Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	72,52	10,31	29,19	37,25	52,83	72,52	20
Anteil belegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	8,45	6,11	10,65	13,08	16,57	23,84	26
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche	11,66	11,43	23,57	37,94	51,89	86,10	19
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche	10,01	7,94	20,93	36,41	46,21	79,37	19

Kennzahl	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche	1,65	0,80	1,75	2,74	3,93	7,76	19

Die Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen in der Stadt Bergneustadt nehmen nur einen sehr geringen Teil der Flächen in Anspruch. Sie bilden im interkommunalen Vergleich den momentanen Minimalwert. Dagegen zeigt der Anteil der Bestattungsflächen folgerichtig den Maximalwert der bisher betrachteten Vergleichskommunen.

Bei der Besichtigung eines kommunalen Friedhofs in Bergneustadt am 30. August 2023 haben wir festgestellt, dass die Bestattungsfläche bereits viele Lücken zeigt. Grabfelder, auf denen sich nur noch wenige Gräber befinden, werden von der Stadt Bergneustadt nach Möglichkeit nicht wieder belegt. Diese Flächen möchte Bergneustadt zukünftig in Grünflächen umgestalten. Die besonders schwierig zu gestaltenden Flächen des ansteigenden Geländes werden zukünftig für Baumbestattungen zur Verfügung stehen.

Die Stadt Bergneustadt bietet bereits seit 1980 Urnenwände an. Durch diese Bestattungsart wird nur wenig Fläche benötigt. Es entstehen immer mehr Freiflächen auf den Friedhöfen, die Bergneustadt anderweitig nutzen oder gestalten muss.

Das Begleitgrün der Hauptwege nutzt Bergneustadt teilweise für Baumbestattungen und wird als Bestattungsfläche ausgewiesen. Dadurch ergeben sich sehr viele unbelegte Bestattungsflächen, wie die oben dargestellten Werte belegen. Das ist eine Besonderheit der Flächennutzung aus der sich die extremen prozentualen Flächenanteile ergeben. Diese sind nicht unbedingt negativ zu werten, sondern es ist das Gesamtbild der Friedhöfe zu betrachten.

Trotzdem zeigt der sehr geringe Anteil der belegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche, dass in Bergneustadt mehr als ausreichend Platz für zukünftige Bestattungen zur Verfügung steht. Durch das veränderte Grabwahlverhalten werden die freien Bestattungsflächen in der Stadt Bergneustadt noch weiter zunehmen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Friedhöfe der Stadt Bergneustadt zeigen bereits jetzt schon viele unbelegte Bestattungsflächen.

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

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Bergneustadt

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	61
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	185
Neukäufe Urnengräber 2022	143
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	55

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

In der **Stadt Bergneustadt** stehen bei den Erdgräbern durchschnittlich jedes Jahr ca. 185 freiwerdende Grabstellen zur Verfügung. Dies ist mehr als benötigt werden. Dadurch entstehen in diesen Erdgrabfeldern zukünftig immer mehr ungenutzte Flächen. Den Mehrbedarf an Urnengräbern deckt Bergneustadt durch das Angebot neuer Grabformen an anderer Stelle, wie z. B. seit 2023 Indoor-Kolumbarien in einer ehemaligen Trauerhalle, Baumgräber sowie pflegefreie und anonyme Gräber. Für diese Grabformen verwendet Bergneustadt Flächen wie z. B. das Begleitgrün der Hauptwege und freiwerdende Grabfelder. Allerdings benötigen diese Grabarten sehr viel weniger Fläche als das klassische Erdgrab.

→ Empfehlung

Zur Reduzierung freier Bestattungsflächen sollte die Stadt Bergneustadt ihre Friedhofsplanung entsprechend der Entwicklung des Grabwahlverhaltens fortschreiben und umsetzen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Bergneustadt kann die Flächen der Grün- und Wegeflächen nach Flächenarten getrennt ermitteln.

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

Die **Stadt Bergneustadt** kann die verschiedenen Flächenarten der Grün- und Wegeflächen separat darstellen. Es wird nach Wegen- und verschiedenen Vegetationsflächen unterschieden.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Bergneustadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	23,58	23,58	43,05	53,87	68,59	86,73	20
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	14,96	45,03	59,60	66,99	79,03	13
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	20,97	33,01	40,40	54,97	85,04	13
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	k. A.	1,28	2,67	4,39	6,23	8,00	14

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Bergneustadt kann die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofskosten getrennt darstellen.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Sie 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.

Über die Ermittlung der Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege könnte die Stadt Bergneustadt mögliche Kostentreiber erkennen bzw. unwirtschaftliche Leistungen ermitteln. Bei der Betrachtung einzelner Leistungen würde Bergneustadt feststellen, welche Leistungen der Baubetriebshof wirtschaftlich erbringt.

Der Hauptfriedhof in Bergneustadt verfügt über einen sehr alten Baumbestand. Dieser verursacht einen hohen Pflege- und Unterhaltungsaufwand, da diese Bäume ein größeres Risiko für die Verkehrssicherheit darstellen als jüngere Bäume. Auch sind ältere Bäume anfälliger gegen Krankheiten und Schädlinge. Der Aufwand zur Prüfung und zum Erhalt der Verkehrssicherung innerhalb des Baumbewuchses wird einen Großteil der jährlichen Finanzmittel der Grün- und Wegepflege verursachen.

Auch der Erhalt der Wege und ggf. Erneuerungen der Oberflächen wird die Kosten des Friedhofswesens beeinflussen. Deshalb ist es wichtig diese getrennt zu ermitteln und auszuwerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergneustadt sollte die Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofskosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern.

Auch wenn der Anteil für Grün- und Wegeflächen in der Stadt Bergneustadt extrem gering ist, ist die Betrachtung der Kosten von großer Steuerungsrelevanz. Hier kann die Stadt über die Definition der Pflegestandards und Vorgaben für die Bepflanzung den personellen und finanziellen Aufwand steuern. Allerdings hat an dieser Stelle ein interkommunaler Vergleich nur geringe Aussagekraft. Durch die Nutzung vieler Flächen als Bestattungsfläche (Nebenfläche an Wegen für Baumbestattungen), die in den meisten Vergleichskommunen zu den Grün- und Wegeflächen gehören, verschieben sich die entsprechenden Aufwendungen in unserer Betrachtungssystematik.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Software liegen der Stadt Bergneustadt bereits viele steuerungsrelevante Daten auf aktueller Basis vor. Allerdings kann Bergneustadt noch nicht die entstandenen Kosten den verschiedenen Flächenarten zuordnen.	139	E1	Die Stadt Bergneustadt sollte ihre Datenlage um getrennte Kosten der verschiedenen Flächenarten erweitern.	139
F2	Die Stadt Bergneustadt nutzt die Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	140	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Stadt Bergneustadt zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.	140
Friedhofsflächen					
F3	Die Friedhöfe der Stadt Bergneustadt zeigen bereits jetzt schon viele unbenutzte Bestattungsflächen.	150	E3	Zur Reduzierung freier Bestattungsflächen sollte die Stadt Bergneustadt ihre Friedhofsplanung entsprechend der Entwicklung des Grabwahlverhaltens fortschreiben und umsetzen.	151
Grün- und Wegeflächen					
F4	Die Stadt Bergneustadt kann die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofskosten getrennt darstellen.	152	E4	Die Stadt Bergneustadt sollte die Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofskosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern.	153

→ 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