

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Büren 2023/2024

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Büren	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Büren	9
0.2.1 Strukturen	9
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Büren	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	32
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Büren	35
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	64

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	71
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Vergabewesen	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Organisation des Vergabewesens	86
2.3.1	Organisatorische Regelungen	86
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	89
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	90
2.5	Sponsoring	95
2.6	Nachtragswesen	96
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	96
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	98
2.7	Maßnahmenbetrachtung	100
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
3.	Informationstechnik an Schulen	104
3.1	Managementübersicht	104
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	IT an Schulen	105
3.3.1	IT-Steuerung	106
3.3.2	Stand der Digitalisierung	109
3.3.3	IT-Sicherheit	113
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	117
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	119
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	120
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	121
4.4.3	Art der Bestattung	122
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	124
4.5	Verfahrensstandards	124
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	126
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	126
4.6.2	Aufwendungen	127
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
5.	Friedhofswesen	132
5.1	Managementübersicht	132
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.3	Örtliche Strukturen	134
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	136
5.4.3	Digitalisierung	137
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	137
5.5	Gebühren	138
5.5.1	Kostendeckung	138
5.5.2	Grabnutzung	140
5.5.3	Trauerhallen	141
5.6	Friedhofsflächen	143
5.6.1	Einflussfaktoren	143
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	146
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	148
5.7	Grün- und Wegeflächen	150
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	150
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	151
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	Kontakt	155

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Büren

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

In Büren kann der Handlungsbedarf bei der **Haushaltssituation** insgesamt noch als gering bewertet werden. Die Aufgabe der Stadt wird es sein, die zuletzt gute Situation in der Zukunft zu verstetigen. Nach den Jahresabschlüssen konnten von 2017 bis 2021 bis auf ein Jahr Überschüsse mit einer zudem steigenden Tendenz erwirtschaftet werden. Nach dem Jahresabschluss ist auch in 2022 ein Überschuss realisiert worden. Dieser Jahresabschluss lag erst nach Beendigung unserer operativen Prüfung vor. Wir berücksichtigen ihn in unserem Bericht noch punktuell textlich. Nach einem noch moderaten Defizit 2018 steigen die Überschüsse in den Folgejahren von 1,4 Mio. Euro auf 7,9 Mio. Euro in 2021. Hierdurch hat die Ausgleichsrücklage Ende 2021 mit 13,4 Mio. Euro einen beachtlichen Bestand erreicht. Sofern der Jahresüberschuss 2022 von 3,3 Mio. Euro ebenfalls zugeführt wird, erhöht sich der Bestand entsprechend. Büren profitiert, wie viele Kommunen, von der bisher guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft.

Die Stadt nimmt ab 2020 eine Isolierung der Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vor. Die entsprechenden außerordentlichen Erträge haben zu den Jahresüberschüssen bis einschließlich 2022 beigetragen. In der Summe sind es 2,2 Mio. Euro. Diese gesetzliche Isolierungsregelung endete 2023. Mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz hat der Landesgesetzgeber im März 2024 die Anforderungen an den Haushaltsausgleich und die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts umfassend geändert. Nach dem analysierten Haushaltsplan 2023 sind bis 2026 jährlich deutliche Defizite von insgesamt 15,3 Mio. Euro kalkuliert. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Daneben sehen wir punktuell zusätzliche Risiken in der Planung der Personalaufwendungen, der Jugendamtsumlage und weiterer Teile der Kreisumlagen aufgrund nicht ausreichender Steigerungsraten.

Erfreulich ist, dass Büren im Kernhaushalt durch die Jahresüberschüsse das **Eigenkapital** wesentlich aufbauen konnte. Der Eigenkapitalzuwachs beträgt 12,8 Mio. Euro bis Ende 2021 oder 16,1 Mio. Euro bis Ende 2022. Büren hat im Kernhaushalt eine zufriedenstellende bis gute Eigenkapitalausstattung. Im Vergleichsjahr 2021 sind die Eigenkapitalquoten interkommunal deutlich überdurchschnittlich. Sollten die Haushaltplanungen ab 2023 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein erheblicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Bei einer einmaligen Ausbuchung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in 2026 würde dieser Verzehr um mindestens weitere 2,2 Mio. Euro steigen, zuzüglich eines eventuellen Betrages für 2023.

Spiegelbildlich zur aktuell guten Eigenkapitalausstattung zeigt sich für Büren eine im interkommunalen Vergleich positive **Verschuldungssituation**. In der Konzernbetrachtung weist Büren, trotz einer beachtlichen Zunahme, in 2021 weit unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf. Dieses positive Bild zeigt sich auch beim Kernhaushalt. Er weist niedrige Investitionskreditverbindlichkeiten auf. Die relativ hohen erhaltenen Anzahlungen haben einen temporären Verbindlichkeitencharakter. Bei einer investiven Verwendung stärken sie dann als Sonderposten das Eigenkapital. In der Haushaltsplanung 2023 sind für 2023 und 2024 Investitionskreditaufnahmen von 13,9 Mio. Euro damit eine beachtliche Netto-Neuverschuldung vorgesehen. In diesem Kontext ist das kommunale Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen zu sehen. Die erhöhten Anlagenabnutzungsgrade bei den Immobilien weisen auf zukünftige Instandhaltungs- und Sanierungsbedarfe hin und bestätigen insoweit grundsätzlich die geplanten Investitionen. Der Bilanzwert des Straßenvermögens hat sich weiter verringert.

Die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen vielfach nicht rechtzeitig vor. Das betrifft die Verabschiedung der Haushaltssatzungen sowie die Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse. Es bestehen ein unterjähriges Controlling und ein Berichtswesen. Das Berichtswesen an die Politik sollte intensiviert werden. **Ermächtigungsübertragungen** werden bisher in einem geringen Umfang praktiziert. Die jährlichen konsumtiven Übertragungen sind betragsmäßig unwesentlich. Noch überschaubare investive Ermächtigungsübertragungen sind erstmalig nach 2021 vorgenommen worden. Das **Fördermittelmanagement** ist dezentral organisiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Zu nennen sind besonders eine Dienstanweisung oder Richtlinie sowie eine zentrale Datei oder Datenbank für einen Gesamtüberblick. Beim **Kredit- und Anlagemanagement** empfehlen wir einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung.

Die Stadt Büren hat das **Vergabewesen** grundsätzlich gut organisiert. Sie hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Hierdurch fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. Außerdem werden hierdurch eine wichtige Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung sowie ein Beitrag zur Korruptionsprävention erreicht. Zudem besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises Paderborn. Eine Intensivierung ist hier wünschenswert. Büren besitzt eine aktuelle Vergabedienstanweisung. Diese könnte insbesondere um den Bereich der Fördermaßnahmen erweitert werden. Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware eingehend prüfen. Eine solche unterstützt mit der automatisierten Bearbeitung deutlich den komplexen Vergabeprozess. Die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungsmöglichkeiten. Zum einen sollten die Befugnisse der zentralen Vergabestelle ausgedehnt werden. Zum anderen empfehlen wir, die Dokumentation in Teilbereichen zu erweitern.

Positiv bewerten wird, dass die Stadt das Zuschlagsverfahren nachvollziehbar und sachgerecht umgestellt hat. Die Zuschlagsentscheidung ist eine grundsätzlich gebundene Entscheidung.

Diese erfolgt nun nicht mehr durch eine Beschlussfassung der politischen Gremien, sondern durch die Verwaltung. Die Politik ist im Vorfeld von Baumaßnahmen eingebunden und wird über die Zuschlagserteilung informiert.

Für die Bereiche der **Korruptionsprävention** und des **Sponsorings** besitzt die Stadt Büren entsprechende Regelungen. Die bestehende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte aktualisiert werden. Verbesserungsmöglichkeiten und nicht zuletzt Handlungserfordernisse sehen wir besonders in der Durchführung einer Schwachstellen- beziehungsweise Gefährdungsanalyse. Hiermit können korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt werden. Diese Analyse, mit der die Stadt auskunftsgemäß zwischenzeitlich begonnen hat, sollte zeitnah abgeschlossen werden. Die festgestellten Abweichungen zum Auftragswert sind im interkommunalen Vergleich der Jahre 2021 und 2022 niedrig. Dennoch empfehlen wir eine zentrale, systematische Analyse von Änderungen und Nachträge. Durch sie können Ursachen für Nachträge und Verbesserungsmöglichkeiten bei Bedarfsermittlungen sowie Leistungsverzeichnissen festgestellt werden.

Die Stadt Büren erfüllt bei der **Informationstechnik an den Schulen** einzelne wesentliche Aspekte einer systematischen IT-Steuerung. Es bestehen bei anderen Aspekten nennenswerte Optimierungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten. Dieses hat die Stadt als Trägerin von vier Grundschulen sowie einer Gesamtschule erkannt und strebt entsprechende Weiterentwicklungen und Verbesserungen an. Mithilfe eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplans (MEP) können die Rahmenbedingungen für eine effiziente Steuerung der Schul-IT geschaffen werden. Die Stadt erarbeitet mithilfe einer externen Beratung derzeit einen solchen MEP. Dieser soll noch im laufenden Jahr 2024 in Kraft treten. Weitere Optimierungspotenziale sehen wir insbesondere in einem formalisierten, regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten und der Weiterentwicklung des Ausstattungsprozesses.

Die quantitative IT-Ausstattung an den städtischen Schulen in Büren stellt sich im interkommunalen Vergleich heterogen dar. Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten ist bei den Grundschulen und der Gesamtschule unterdurchschnittlich. Bei der Gesamtschule befinden sich in dem von uns betrachteten Schuljahr 2022/2023 noch keine zusätzlich elternfinanzierten Geräte im Einsatz. Dieses ist auskunftsgemäß sukzessive ab dem Schuljahr 2023/2024 der Fall. Bezieht man diese Geräte mit ein, steigt die Ausstattungsquote. Dagegen kann bei den Präsentationstechniken, besonders bei den in Büren schwerpunktmäßig eingesetzten Geräten, eine auch interkommunal gute Ausstattungssituation verzeichnet werden. In Büren liegen die Schwerpunkte bei den Beamern und den Dokumentenkameras.

Bei der IT-Sicherheit an den Bürener Schulen zeigen sich in der Gesamtbewertung Defizite und Optimierungsbedarfe bei der Mehrheit der von uns geprüften Sicherheitsbereichen. Die Erfüllungsgrade bei den Grundschulen sind, wie in vielen Kommunen, relativ schwach ausgeprägt. Demgegenüber weist die Gesamtschule deutlich bessere Resultate auf. Die Stadt Büren sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und die daraus abgeleiteten Maßnahmen konsequent umsetzen.

In Büren schwankt Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** von 2019 bis 2022 moderat zwischen einem und vier Fällen jährlich. Damit weist Büren ein interkommunal eher niedrigeres Niveau auf. Die Stadt hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung werden gewahrt. Ebenfalls handelt die Stadt bei der Wahl der Bestattungsart und der Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen können durch die Erstellung von Checklisten und

Arbeitshilfen erreicht werden. Hiermit kann die Stadt auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht Büren einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Zudem werden mögliche Erben ermittelt und die Aufwendungen beim Nachlassgericht angemeldet. Hier empfehlen wir die Erhebung einer Verwaltungsgebühr. Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle schwankt in Büren in einer nennenswerten Bandbreite. Er ist seit 2020 interkommunal niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Vielfach kann die Stadt die Aufwendungen durch Kostenerstattungen und weitere Erträge zu einem deutlichen Anteil und in 2020 sogar vollständig decken. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall schwanken moderat. Nach einem interkommunal unauffälligen Kennzahlenwert in 2019 ist er seitdem unterdurchschnittlich. Um dieses günstige Aufwandsniveau zu stabilisieren, sollten regelmäßig Markterkundungen und Preisanfragen durchgeführt werden.

Der Wandel in der Bestattungskultur bedeutet ebenfalls für die Stadt Büren im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist in Büren, wenn auch etwas später, ebenso festzustellen. Erstmals liegen 2016 die Zahlen über denen der Sargbestattungen. Diese Entwicklung trägt zu wachsenden Überkapazitäten bei den elf kommunalen Friedhöfen bei. Das Angebot in Büren ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Hierfür sind die zwölf Ortsteile sowie die 171 qkm große Gemeindefläche mit ursächlich. Für eine zukunftsorientierte Ausrichtung ist ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen hilfreich. Über die hierfür benötigte Datengrundlage verfügt die Stadt grundsätzlich. Büren bietet nachfrageorientiert neue Angebote und Bestattungsformen an. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hier bei der Öffentlichkeitsarbeit.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist in Büren in allen Jahren niedrig. Er liegt jeweils unter 50 Prozent. Damit ist er zugleich geringer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Im Jahr 2022 blieben in Büren von den Gesamtkosten von circa 445.000 Euro rund 225.000 Euro ungedeckt. Dieses hohe Defizit wurde vom Kernhaushalt letztendlich mit anderen, allgemeinen Haushaltsmitteln ausgeglichen. Das zeigt offenkundig einen Handlungsbedarf. Die Stadt sollte eine deutlich höhere Kostendeckung anstreben. Diese kann maßgeblich durch eine regelmäßige Neukalkulation der Friedhofsgebühren und Anpassungen insbesondere bei den Grabnutzungsgebühren erreicht werden. Dem ist die Stadt nunmehr grundsätzlich nachgekommen. Mit externer Unterstützung erfolgten eine Neukalkulation der Friedhofsgebühren und die Festsetzung grundsätzlich höherer Gebühren zum 01. Januar 2024. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen schwankt in Büren zwischen 23 Prozent und 42 Prozent. Damit ist auch er im aktuellen Vergleichsjahr 2022 niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Hierfür sind die im interkommunalen Vergleich niedrigere Nutzung und die höheren Kosten mitverantwortlich. Die Stadt sollte analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit auch die Kostendeckung der Trauerhallen verbessern kann.

Für die Grün- und Wegepflege hat Büren Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert angepasst. Die gute Steuerung spiegelt sich in den Unterhaltungskosten wider. Die Stadt Büren weist geringere Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Pflegestandards sowie die Möglichkeiten der Flächenumgestaltung sollte die Stadt in der strategischen Ausrichtung der Friedhöfe weiterhin im Blick haben.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Büren

0.2.1 Strukturen

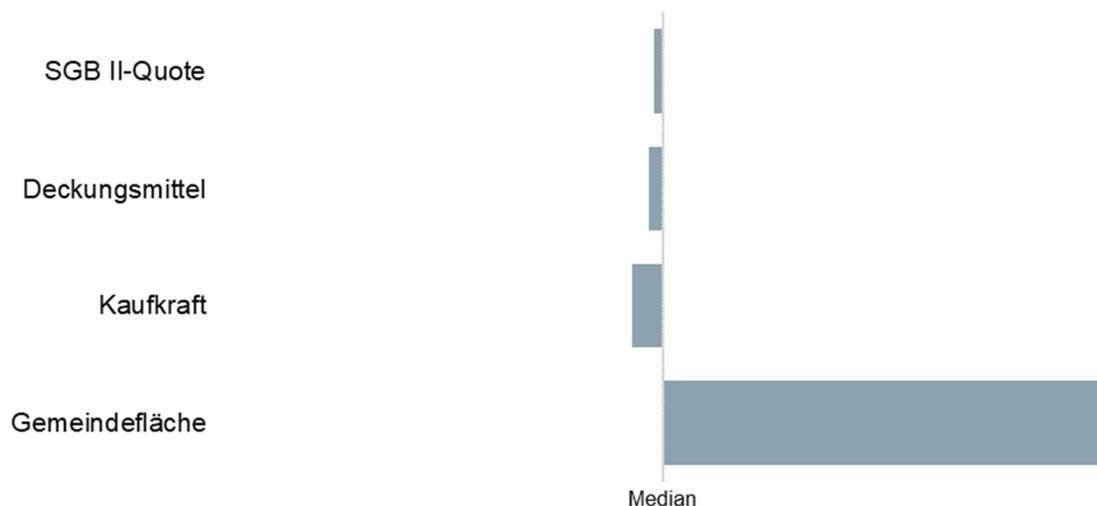
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Büren. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Büren 2023



Der Anteil der Einwohner der Stadt Büren, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 4,85 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit geringfügig unter dem interkommunalen Median von 4,95 Prozent. Basis hierfür sind die insgesamt 46 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 Einwohner und 25.000 Einwohner. In der letzten überörtlichen Prüfung 2018 wies Büren noch eine deutlich höhere SGB II-Quote von

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

6,0 Prozent auf. Diese zeigte im interkommunalen Vergleich zugleich ein überdurchschnittliches Niveau.

Leicht unterdurchschnittlich stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Büren im interkommunalen Vergleich dar. Mit 1.494 Euro je Einwohner unterschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von 1.544 Euro um circa drei Prozent. Diese Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Das Realsteuerhebesatzniveau von Büren stellt sich in Relation zu den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) differenziert dar. Die Grundsteuerhebesätze A und B sind jeweils überdurchschnittlich. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie jeweils einen Zuschlag von zuletzt 22 Punkten zur Finanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes beinhalten. Den Gewerbesteuerhebesatz richtet die Stadt Büren generell an der Entwicklung des fiktiven Hebesatzes aus. Im Vergleich zu den Kommunen gleichen Größenklasse sind die Hebesätze von Büren bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer erkennbar niedriger. Die Stadt ist weiterhin, analog zur letzten Prüfung, im gesamten Betrachtungszeitraum auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. In der überörtlichen Prüfung 2018 waren die allgemeinen Deckungsmittel von Büren interkommunal noch leicht erhöht. Weitergehende Ausführungen hierzu enthält der Finanzbericht.

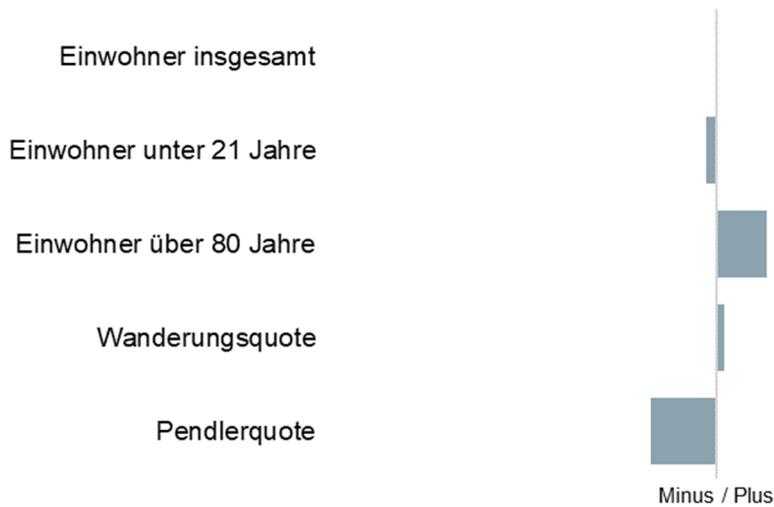
Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Büren rund 23.980 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von circa 25.730 Euro, wie bereits bei der letzten Prüfung, eine nennenswerte Unterschreitung. Diese beträgt aktuell rund sieben Prozent.

Büren weist mit 171 qkm gegenüber dem Durchschnitt der 46 Vergleichskommunen von rund 82 qkm eine mehr als doppelt so große Gemeindefläche auf. Dieses stellt neben der Anzahl von zwölf Ortsteilen sowie der Topographie deutlich ungünstigere Rahmenbedingungen als bei vielen Vergleichskommunen dar. Hiermit sind größere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Büren 2023



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

Die Einwohnerzahl insgesamt weist in Büren in dem Fünfjahreszeitraum deutliche Schwankungen auf. Im letzten Betrachtungsjahr konnte mit einer Zunahme auf rund 21.480 Einwohner das anfängliche Niveau weitgehend wieder erreicht werden. In dem Eckjahrevergleich sinkt die Bevölkerung der unter 21-Jährigen, und zwar um 2,6 Prozent auf rund 4.560. Die prozentuale Zunahme des Anteils der über 80-Jährigen ist mit 12,9 Prozent deutlich ausgeprägt. Solche signifikanten Zuwächse sind bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Das macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar.

Die Wanderungsquote beträgt 101,8 Prozent. Damit profitiert die Stadt Büren im fünfjährigen Betrachtungszeitraum leicht von Zuzügen. Diese liegen mit insgesamt etwa 6.060 Personen über den Wegzügen von etwa 5.870 Personen. Die Pendlerquote beträgt 82,8 Prozent in 2022 und zeigt insoweit einen negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen die Einpendlerzahlen jeweils deutlich unter den Auspendlerzahlen, zuletzt um rund 2.380 Personen. In 2022 stehen etwa 3.890 Einpendlern circa 6.270 Auspendler gegenüber.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2018 im Oktober 2018 im Rat der Stadt Büren vor. Die Kommune hat sich mit diesen Ergebnissen auseinandergesetzt. Die ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern,

aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Exemplarisch wurde im Bereich der Offenen Ganztagschule die empfohlene Einstellung der Geschwisterkindregelung für Kinder, die eine auswärtige Schule besuchen, Ende 2019 beschlossen. Hinsichtlich der kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenhaushalte) hat die gpaNRW unter anderem auf bestehende Optimierungsmöglichkeiten, die Beachtung des Kostendeckungsgebotes und die Vermeidung von unvermeidbaren Haushaltsbelastungen hingewiesen. Letzteres betraf insbesondere das Friedhofswesen. Die überfällige Neukalkulation der Friedhofsgebühren erfolgte nunmehr 2023 mit vielfach höheren Gebühren zum 01. Januar 2024.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Büren aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Hier ist zum Beispiel die Nichtumstellung der Abschreibungsbasis bei den kostenrechnenden Einrichtungen zu erwähnen. Die Turn- und Sporthallen stehen den ortsansässigen Vereinen weiterhin unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Nutzungsgebühren werden unverändert nicht erhoben.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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.

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)

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune

mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Büren hat die gpaNRW von April 2023 bis April 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Büren mit Ausnahme der Finanzprüfung grundsätzlich Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2023 inklusive der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martha Scholz
Vergabewesen	Anika Wolff
Informationstechnik an Schulen	Mathias Elbers
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 13. Mai 2024 wurden der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters, der Kämmerer und weitere Abteilungsleitungen im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 22. Juli 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Büren gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Stadt Büren die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	E1	Die Stadt Büren sollte Konsolidierungspotenziale bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage könnten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Büren hat die Fristen zur Haushaltssatzung mit Ausnahme von 2020 nicht eingehalten. Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse konnte sie ebenfalls nicht einhalten. Erforderliche Gesamtabschlüsse liegen seit dem Jahr 2011 nicht vor. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgemäß.	E2	Damit die politischen Entscheidungsträger/-innen der Stadt Büren rechtzeitig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft verfügen, sollte überlegt werden, Halbjahresberichte im Rat regelmäßig vorzustellen. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.
F3	Die Stadt Büren strebt an, grundsätzlich keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. Im Prüfungszeitraum überträgt sie jedoch überdurchschnittlich viele konsumtive Mittel. Investive Mittelübertragungen werden erst ab 2021 vorgenommen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung niedergeschrieben.	E3	Ziel der Stadt Büren sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Das Fördermittelmanagement der Stadt Büren ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie für das Fördermittelmanagement liegt noch nicht vor.	E4	Die Stadt Büren sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsieht. Dies würde einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.
F5	Der Stadt Büren fehlt es noch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E5	Die Stadt Büren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Büren hat bis auf wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E6	Die Stadt Büren sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, fest-schreiben.
F7	Die Stadt Büren hat bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7	Die Stadt Büren sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen An-lagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Büren hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Damit fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. Zudem leistet die Stadt durch diese Art der Organisation einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Stadt Büren verfügt über eine aktuelle Vergabedienstanweisung. Eine Vergabemanagementsoftware nutzt sie nicht.	E1.1	Die Stadt Büren sollte bei der nächsten Gelegenheit, bei der sie die Vergabedienst-anweisung ändert, auch die Zuständigkeit bei Fördermaßnahmen berücksichtigen. Sie sollte für alle Fördermaßnahmen die generelle Beteiligung der zentralen Verga-bestelle sowie die Zuständigkeit für die Erstellung aller Vergabevorschläge aufneh-men.
		E1.2	Die Stadt Büren sollte ihre Vergabeverfahren mit den einzelnen Arbeitsschritten wie geplant weiter digitalisieren. Eine automatisierte Bearbeitung mit einer Software un-terstützt den komplexen Vergabeprozess. Die Stadt sollte prüfen, ob sie dazu eine Vergabemanagementsoftware einsetzen will.
F2	Die Stadt Büren hat für die Prüfung der Vergabemaßnahmen grundsätzlich eine Al-ternativmöglichkeit eingerichtet. Es besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn.	E2	Die Stadt Büren sollte überlegen, ob sie die interkommunale Zusammenarbeit hin-sichtlich der Prüfung von Vergaben konsequenter nutzt und möglichst intensiviert.
F3	Die Stadt Büren verfügt über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korrup-tion. Diese ist mittlerweile hinsichtlich der Rechtsgrundlagen veraltet.	E3	Die Stadt Büren sollte die neu erstellte Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korrup-tion zeitnah in Kraft treten lassen.
F4	Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung des § 10 KorruptionsbG nicht be-achtet und bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Dies ist nicht zuläs-sig.	E4	Die Stadt Büren sollte schnellstmöglich eine Analyse der Schwachstellen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vornehmen. An der Analyse sollte die Stadt Büren ihre Bediensteten beteiligen.
F5	Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung nach § 1 Hinweisgeberschutzge-setz zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle nicht beachtet.	E5.1	Die Stadt Büren sollte die interne Meldestelle schnellstmöglich einrichten. Außerdem sollte die Stadt einen Workflow zum Umgang mit Meldungen erarbeiten und festle-gen, der eine Vertraulichkeit garantiert.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt Büren sollte vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, der den Auftrag erhalten soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregistrauskunft zusätzlich eine Gewerbezentralregistrauskunft einholen.
		E5.3	Die Stadt Büren sollte die Zuständigkeit für die Abfragen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG schriftlich festlegen.
F6	Die Stadt Büren hat Regelungen zu Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Die fachliche und rechtliche Beurteilung von Nachträgen und Änderungen erfolgt in den Bedarfsstellen. Die Nachträge und Änderungen werden noch nicht systematisch ausgewertet.	E6.1	Die Stadt Büren sollte ein standardisiertes Verfahren bei Nachträgen und Änderungen einführen. In diesem Verfahren sollte die zentrale Vergabestelle verbindlich beteiligt sein.
		E6.2	Die Stadt Büren sollte ein zentrales Nachtragsmanagement installieren. Dazu sollte sie eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.
F7	Die Dokumentation der gesichteten Vergabeverfahren der Stadt Büren ist umfangreich und gut geeignet die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Hinsichtlich der Korruptionsprävention und des Zeitmanagements, aber auch Dokumentation Auskömlichkeit zeigt sich noch Verbesserungsbedarf.	E7	Aus korruptionspräventiven Gründen sollten aus den Ausschreibungsunterlagen weder die fachlich verantwortlichen Beschäftigten aus den Bedarfsstellen noch ein gegebenenfalls begleitendes Ingenieurbüro für potenzielle Bieter erkennbar sein.
F8	Die Stadt Büren hat die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG und § 19 Abs. 4 MiLoG nicht beachtet.	E8.1	Die Stadt Büren sollte schon mit Beginn des Verfahrens für eine Transparenz sorgen und die beteiligten Auftraggeber benennen.
		E8.2	Die Stadt Büren sollte die Dokumentation des Vieraugenprinzips zukünftig auf ihrem Vergabevermerk berücksichtigen.
		E8.3	Die Stadt Büren sollte darauf achten, die eigenen Vorgaben einzuhalten und Entscheidungen über Nachtragsangebote mit einer Begründung in der Akte zu dokumentieren.
		E8.4	Die Stadt Büren sollte, wie in ihrer Vergabedienstanweisung festgelegt, das Ergebnis der Prüfung in einem Abnahmeprotokoll festhalten.
		E8.5	Die Stadt Büren sollte nach Möglichkeit versuchen, die Rahmenbedingungen - wie die zeitliche Terminierung - so zu wählen, dass sie möglichst viele Angebote erhält.
		E8.6	Die Stadt Büren sollte bei auffälligen Abweichungen zwischen dem Angebot und der Kostenschätzung ein Bietergespräch führen und dieses dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Bei der Stadt Büren bestehen einige Möglichkeiten die systematische Steuerung der Schul-IT zu optimieren. Dies hat der Schulträger bereits erkannt und strebt entsprechende Verbesserungen an.	E1	Die Stadt Büren sollte die Steuerung der IT an ihren Schulen wie geplant optimieren, insbesondere indem sie bisherige Abläufe stärker als bislang formalisiert.
F2	Die Stadt Büren ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen gut vorangekommen, wenngleich sie interkommunal gesehen mengenmäßig aufholen kann. Die Stadt hat allerdings im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten insgesamt gute digitale Rahmenbedingungen geschaffen, um den pädagogischen Anforderungen der Schulen gerecht werden zu können.	E2	Die Stadt Büren sollte darauf achten, dass die personellen Ressourcen des Schulträgers bei einer steigenden Zahl an beschafften sowie anschließend zu betreuenden IT-Endgeräten langfristig auskömmlich sind.
F3	Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Büren eine Positionierung im Mittelfeld der geprüften Kommunen ein. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich in technischer, organisatorischer und konzeptioneller Hinsicht.	E3	Die Stadt Büren sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bisher hat die Stadt Büren noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1.1	Die Stadt Büren sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.
		E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Büren die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Büren macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Büren bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	E2	Die Stadt Büren sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Die Stadt Büren hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Büren hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.	E1	Die Stadt Büren sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.
F2	Die Stadt Büren kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren in der Vergangenheit nicht regelmäßig. Nunmehr fand eine umfassende Anpassung der Gebührenkalkulation mit neuen Gebührensätzen zum 01. Januar 2024 statt. Jetzt nutzt Büren die Äquivalenzziffernkalkulation, um die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren.	E2	Die Stadt Büren sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.
F3	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2022 bei weitem nicht auskömmlich. Die rückläufige Tendenz und absehbare Instandhaltungen machen deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	E3	Die Stadt Büren sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.
F4	In der Stadt Büren existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Büren.	E4	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann die Stadt Büren die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.
F5	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Büren unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Pflegestandards aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	E5.1	Die Stadt Büren sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.
		E5.2	Die Stadt Büren sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

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

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

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

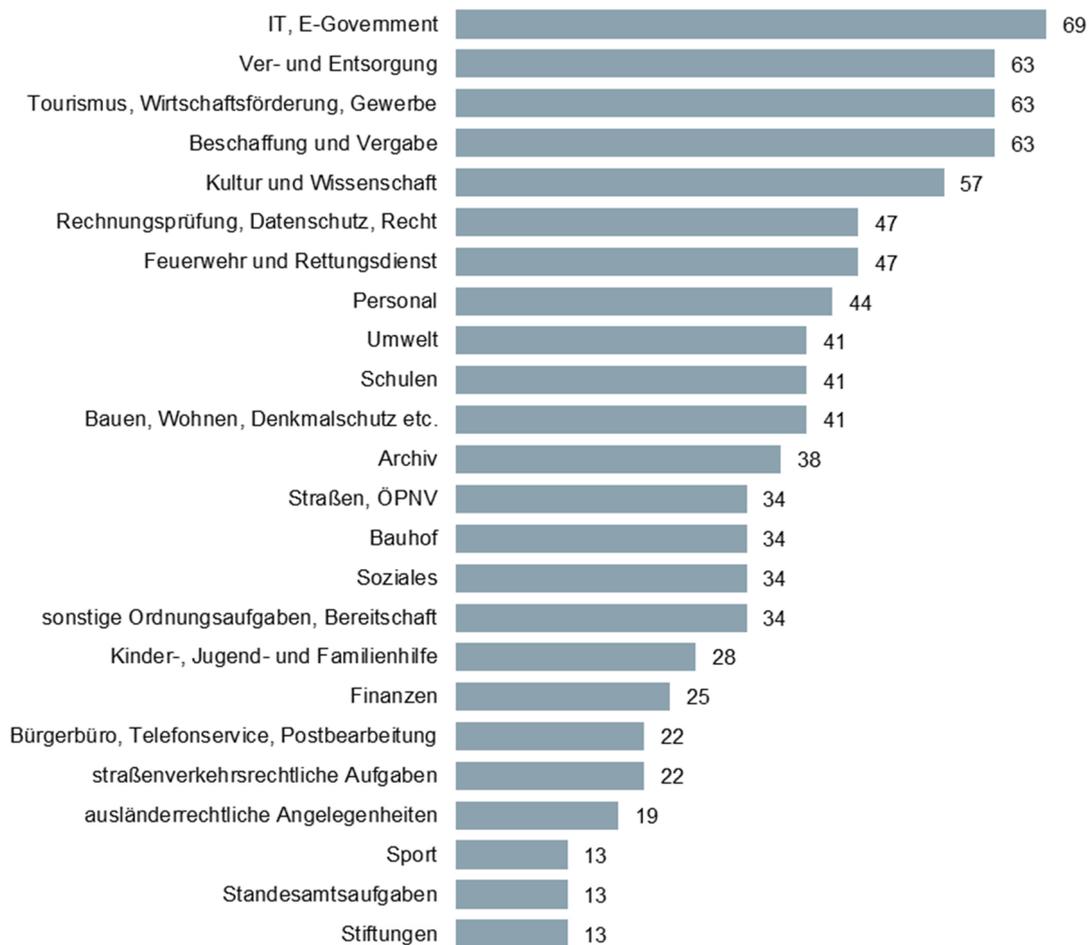
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 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 sowie 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ in Prozent



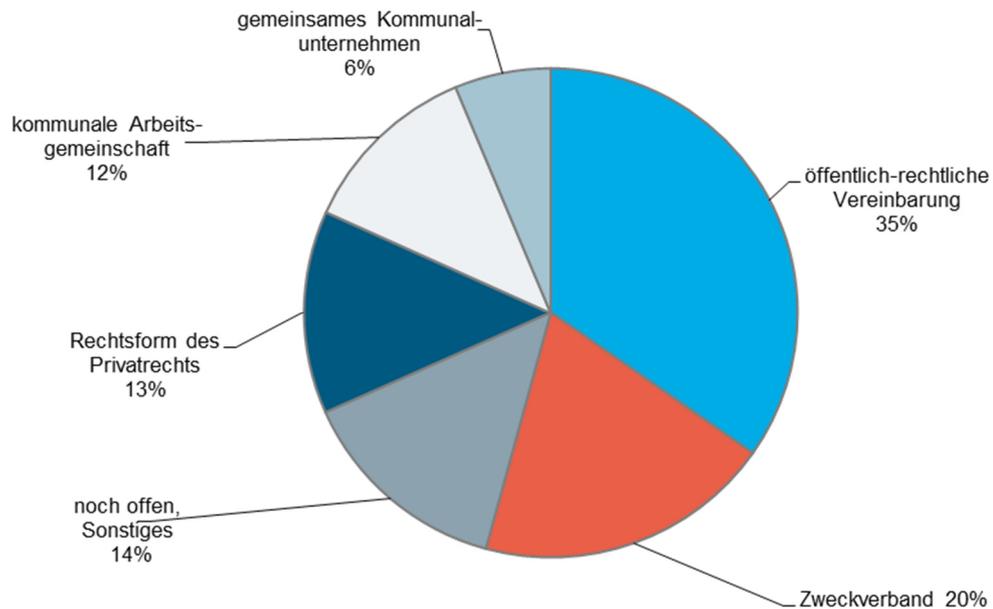
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. 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 beziehungsweise des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich unter anderem mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen 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 Büren

Die Stadt Büren arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung 16 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner

insbesondere auf den Kreis Paderborn, mehrere Nachbarkommunen sowie auf verschiedene Zweckverbände. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Stadt Büren wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Büren eher von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Stadt Büren bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung sowie
- Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen.

Damit verfolgt die Stadt Büren mit Ausnahme des Letztgenannten ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig dargelegten Ziele.

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Stadt auch eine der beiden interkommunal dominierenden Formen, und zwar den Zweckverband. In Büren stellen die fünf Zweckverbandskooperationen fast ein Drittel der aktuell 16 umgesetzten Zusammenarbeiten. Dieser Anteil ist damit ausgeprägter als in vielen anderen Vergleichskommunen. Den höchsten Anteil in Büren haben die sechs privatrechtlich organisierten Kooperationen. Diese Form wird interkommunal deutlich seltener genutzt. Im Gegensatz dazu besteht aktuell lediglich eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Büren. Sie ist bei den bisher geprüften Kommunen mit 35 Prozent die häufigste Rechtsform. Daneben sind in Büren noch vier sonstige Kooperationsformen etabliert.

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

Im Bereich IT/E-Government ist die Kooperation mit dem Zweckverband Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Information und Datenverarbeitung (GKD), Paderborn, dem Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz), Lemgo und dem von beiden Zweckverbänden gegründeten Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) zu nennen. Die Stadt Büren nutzt bisher verschiedenste Dienstleistungen dieser drei Zweckverbände. Hierzu zählen auch Aufgaben im Bereich des Datenschutzes, und zwar Leistungen eines Datenschutzbeauftragten. Um weitere Synergieeffekte und damit verbundene Einsparungen zu erzielen, die IT-Sicherheit zu erhöhen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, haben die Verbandssammlungen der Zweckverbände zum 01. Januar 2024 die Fusion zu dem neuen gemeinsamen Zweckverband Ostwestfalen-Lippe IT (OWL-IT) beschlossen.

Es bestehen mehrere Kooperationen im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung. Sie betreffen die Klärschlammverwertung sowie die Wertstoffeffassung und -verwertung. Daneben ist die Energieversorgung mit der Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG mit Sitz in Paderborn zu nennen.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Büren mehrere interkommunale Kooperationen eingegangen. Es ist die Leader-Region Südliches Paderborner Land mit den Kommunen Bad Wünnenberg, Büren, Lichtenau, Borchon und Salzkotten. Anlass ist das Leader-Förderprogramm der EU zur Stärkung des ländlichen Raumes, insbesondere bei der Wirtschaftsförderung. Daneben besteht eine Kooperation in der regiopolREGION PADERBORN. Diese setzt sich derzeit aus 29 Kommunen zusammen, die sechs Kreisen und zwei Regierungsbezirken angehören. Sie „versteht sich als Motor für eine zukünftige kommunale und regionale gesellschaftliche, kulturelle, technologische sowie wirtschaftliche Entwicklung“. Zudem wurde der Zweckverband „Bevorzugtes Erholungsgebiet Bad Wünnenberg/Büren“ gegründet. Er ist ein Zusammenschluss beider Städte und des Kreises Paderborn. Die Aufgabenschwerpunkte sind insbesondere die Schaffung von attraktiven und naturverträglichen Erholungsmöglichkeiten und von informativen Erlebnisangeboten sowie die Umweltbildung im Verbandsgebiet. Darüber hinaus bestehen Vereinbarungen für die Erhaltung der Wanderwege.

Bei der Beschaffung und Vergabe ist die Stadt Büren eine Kooperation mit dem Kreis Paderborn eingegangen. Bereits im Jahr 2014 wurde eine öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über Beratungs- und Prüfungsleistungen im Bereich der Vergabeverfahren geschlossen. Nach dieser erbringt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises unterschiedliche Leistungen. Es sind insbesondere Beratungen und Information zu rechtlichen und formellen Aspekten, Prüfung von Ausschreibungsunterlagen sowie Vorprüfungen bei geförderten Maßnahmen.

Die Zusammenarbeiten im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft umfassen insgesamt drei Kooperationen. Die Stadt Büren kooperiert mit den Kommunen Bad Wünnenberg, Delbrück, Geske, Hövelhof und Salzkotten in einem Volkshochschulzweckverband. Die Hauptgeschäftsstelle befindet sich in Salzkotten. Das Bildungsangebot der VHS umfasst Kurse und Veranstaltungen in sieben Fachbereichen, exemplarisch Beruf und EDV sowie Gesundheit und Fitness. Es werden Kurse mit Veranstaltungsorten in den fünf Kommunen angeboten. Weitere Kooperationen bestehen mit dem Kreis Paderborn, und zwar im Bereich der Kreisfahrbücherei sowie der Kreismusikschule. Die Kreismusikschule hat ihren neuen Sitz in Büren-Wewelsburg. Sie bietet in insgesamt acht kreisangehörigen Kommunen, darunter Büren, Musikunterricht an.

Die Stadt Büren ist ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt Kooperationen eingegangen. Es handelt sich insbesondere um die Mitgliedschaft im Wasserverband Obere Lippe (WOL). Zu dessen Aufgabenschwerpunkt gehören der Hochwasserschutz und die Gewässerunterhaltung. Daneben gibt es verschiedene, kommunenübergreifende Umweltprojekte im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

In dem, zumindest in der Gesamtbetrachtung, interkommunal unterrepräsentierten Bereich des kommunalen Waldbesitzes gab es ebenfalls eine Kooperation. Es handelte sich um die Zusammenarbeit mit dem als Zweckverband organisierten Gemeindeforstamtsverband Willebadessen. Die Aufgabenwahrnehmung betraf die Waldbewirtschaftung und damit insbesondere die Holzvermarktung. Die Stadt Büren hat sich seit längerer Zeit aus verschiedenen Gründen mit dem Austritt aus dem Zweckverband beschäftigt. Zum Jahresende 2022 hat Büren nunmehr die Zusammenarbeit gekündigt und zwischenzeitlich einen eigenen Förster eingestellt. Aufgrund EU-

rechtlicher Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Holzvermarktung, ist zuletzt die Zahl der Kooperationspartner des Gemeindeforstamtsverbandes gestiegen.

Die Stadt Büren hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Stadt offen für neue und weitere Kooperationen. Aktuell gibt es Bestrebungen der Stadt Büren und mehrerer kreisangehöriger Kommunen zu einer Zusammenarbeit bei der Abfallsammlung.

Von den bisher bestehenden Kooperationen wurde lediglich eine Zusammenarbeit rückabgewickelt. Es handelt sich um die vorgenannte Mitgliedschaft im Gemeindeforstamtsverband Willebadessen. Die umgesetzten Kooperationen werden als wichtig und erfolgreich bewertet. Hierbei bemisst die Stadt Büren der Zusammenarbeit im Zweckverband Ostwestfalen-Lippe IT (OWL-IT) in den Bereichen IT/E-Government sowie der IT-Sicherheit eine herausragende Bedeutung bei.

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

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt Büren insbesondere klare Zielvorgaben, einfache und schlanke Strukturen, eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie die Akzeptanz in der Bürgerschaft. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Büren vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft die klaren Zielvorgaben sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommunen ein eher geringeres Gewicht zu.

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

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

Über einen Online-Fragebogen sowie über ergänzende Kommunikationen erheben wir die tatsächliche Situation beziehungsweise das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 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 Büren.

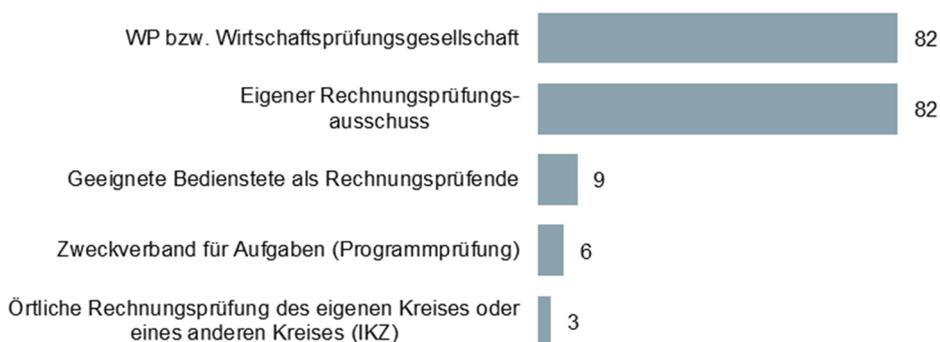
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

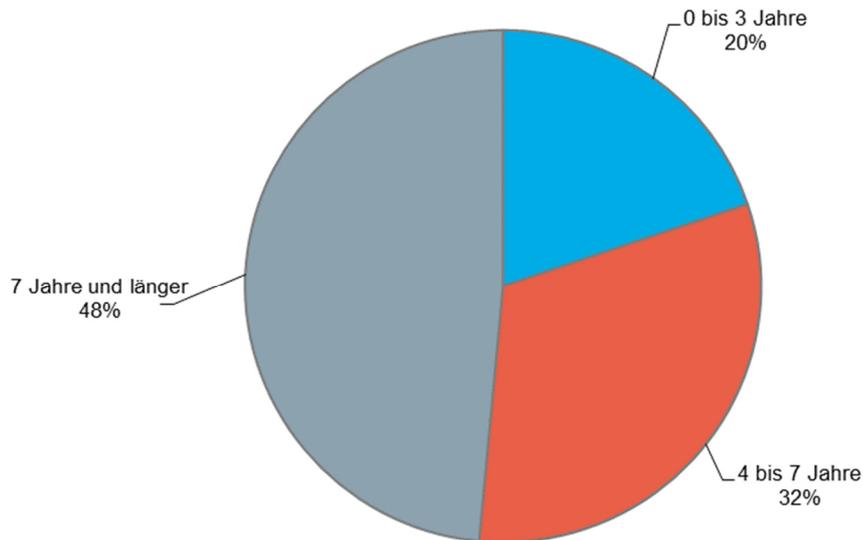
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- 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.

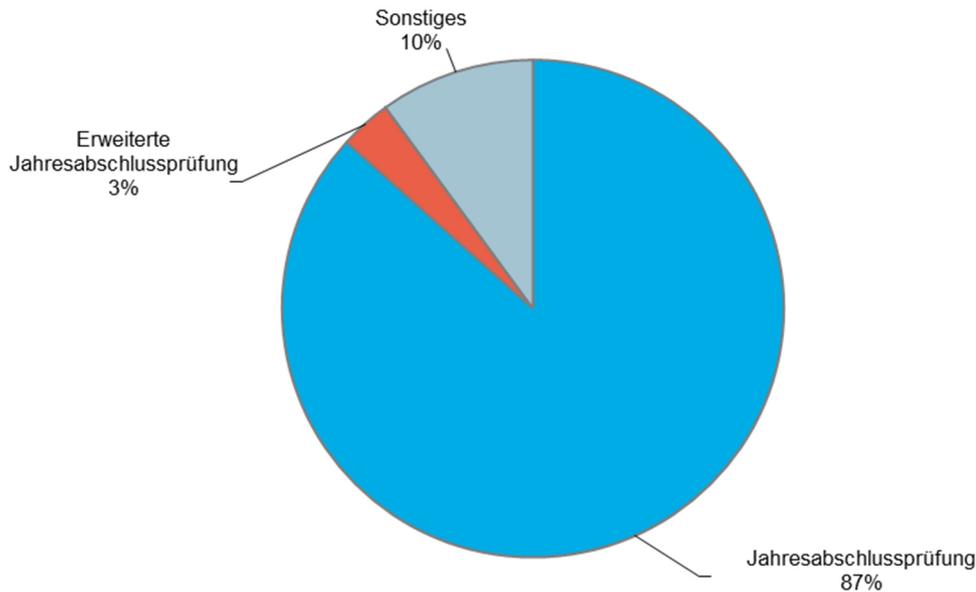
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in 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 unter anderem von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

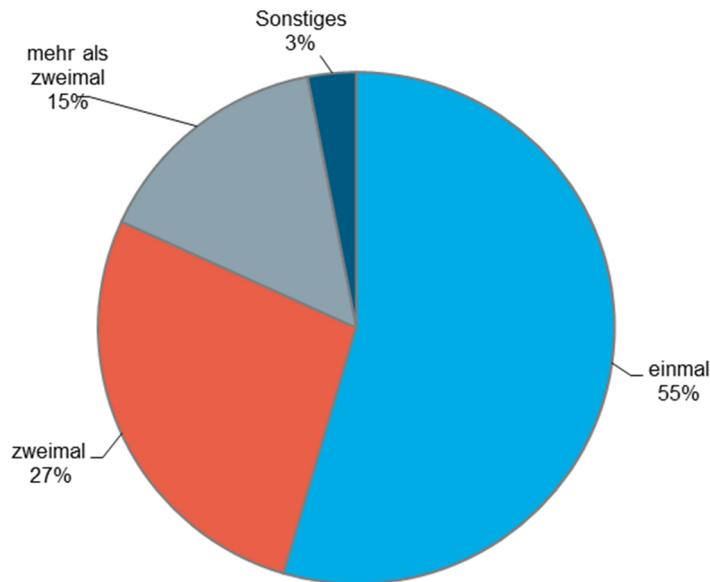
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Büren

In der Stadt Büren werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember

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

2017. Die Stadt hatte insbesondere aus Gründen des Vergabe- sowie Wettbewerbsrechts diese Prüfungsdienstleistungen neu vergeben. Die Laufzeit umfasst fünf Jahre und insoweit grundsätzlich fünf Jahresabschlüsse. Grundlage für die erfolgte Neuvergabe war auskunftsgemäß die Einholung von Angeboten bei mehreren Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Dieses Verfahren und eine Entscheidung stehen nunmehr wieder in der zweiten Jahreshälfte 2024 an.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes sowie die der drei Sondervermögen Wasserwerk, Abwasserwerk und Stadtmarketing der Stadt Büren. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Für diese optionale Prüfung wurde im Jahr 2014 eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn vereinbart. Nach der geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Beratungs- und Prüfungsleistungen bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Diese sind im § 2 konkretisiert. Es sind die:

- Beratung und Information zu rechtlichen und formellen Anforderungen im Vergabeverfahren,
- Formale Prüfung der Ausschreibungsunterlagen auf Anforderung der Stadt Büren einschließlich der Erstellung einer schriftlichen Stellungnahme sowie
- Beratung und Vorprüfung für die Ausfertigung eines Testats seitens der Stadt Büren für einen Verwendungsnachweis bei der Gewährung von Landes- oder Bundesmitteln einschließlich der Erstellung einer schriftlichen Stellungnahme.

Im Betrachtungszeitraum sind auskunftsgemäß entsprechende Dienstleistungen erbracht worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Büren tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Jedoch wurden zwischen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Rechnungsprüfungsausschuss die Prüfungsschwerpunkte für die Jahresabschlüsse 2020 bis einschließlich 2023 festgelegt.

Diese Vorgehensweise in der Stadt Büren entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang bei den Kommunen grundsätzlich dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung. Für die Vergabeprüfungen besteht die oben genannte interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Der Handlungsbedarf der **Stadt Büren** kann noch als gering bewertet werden. Dieses gilt aufgrund der erwirtschafteten mehrheitlichen Überschüsse und trotz der zukünftigen Plandefizite und der steigenden Kreditverbindlichkeiten. Der Kommune gelingt es im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2021 bis auf ein Jahr einen **Haushaltsausgleich** mit Überschüssen zu erreichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen vorrangig auf Mehrerträge aus den Steuern zurück. Hier profitiert Büren, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Zukünftig wird mit jedoch mit negativen Jahresergebnissen gerechnet. Durch notwendige Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage ist nach den bisherigen gesetzlichen Regelungen eine formelle Haushaltssicherung nicht auszuschließen. Die mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen (3. NKFVG NRW) angestrebten Haushaltsentlastungen bleiben abzuwarten. 2022 konnte entgegen der Planung ein Überschuss von rund 3,3 Mio. Euro erzielt werden. Der Jahresabschluss 2022 lag leider erst nach Abschluss der operativen Prüfung vor. Wir nehmen deshalb soweit möglich und geboten im Prüfbericht punktuell textlich darauf Bezug.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Die mittelfristige Planung der Stadt Büren weist Optimierungsmöglichkeiten und -bedarfe auf. Ein zusätzliches Risiko findet sich beispielsweise in der Planung der Personalaufwendungen. Die eingeplanten Steigerungen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um die zukünftigen Tarif- und Besoldungssteigerungen auszugleichen. Auch die Steigerungsraten der Planung für die Jugendamtsumlage und weiteren Teile der Kreisumlage erreichen nicht ganz die Erwartungen des Kreises Paderborn.

Das **Eigenkapital** der Stadt Büren hat sich seit 2017 aufgrund der erwirtschafteten Jahresüberschüsse um 12,8 Mio. Euro erhöht. In den Jahren 2020 und 2021 wird es hierbei durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) von rund 1,7 Mio. Euro verstärkt. Durch den erzielten Jahresüberschuss 2022 konnte Büren das Eigenkapital weiter aufbauen. Realisieren sich jedoch die Planungen von 2023 bis 2026, wird sich das Eigenkapital beachtlich um rund 15,3 Mio. Euro reduzieren. Hinzu kommen außerordentliche Erträge zur Isolierung der Corona- und Kriegsschäden von etwa 5,3 Mio. Euro, welche bei einer einmaligen Ausbuchung das Eigenkapital in 2026 verringern werden.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt Büren sind im interkommunalen Vergleich in allen Jahren deutlich unterdurchschnittlich. Sie zeigen jedoch seit 2017 einen steigenden Trend. Dies liegt maßgeblich an steigenden erhaltenen Anzahlungen aus den Landeszuweisungen und Fördermitteln. Sie haben einen temporären Verbindlichkeitscharakter. Bei einer investiven zweckentsprechenden Verwendung werden sie das Eigenkapital 2 erhöhen. Aktuell besitzt die Stadt Büren geringere **Investitionskredite** als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Von 2023 bis 2026 wird mit Investitionskrediten von 13,9 Mio. Euro und damit steigenden Belastungen geplant. **Liquiditätskredite** liegen derzeit nur aus dem Programm „Gute Schule 2020“ vor. Realisiert sich die Haushaltsplanung, werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Zudem werden die liquiden Mittel komplett verbraucht sein. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten scheint damit unumgänglich.

Die **Anlagenabnutzungsgrade** des Vermögens sind bei der Stadt Büren erhöht. Dies birgt das Risiko für ungeplante Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen. In den nächsten Jahren sind jedoch nennenswerte Investitionen im Gebäudebestand, wie die Sanierung der Sporthallen oder die Erweiterungen der Schulen, geplant.

Haushaltssteuerung

Die **Stadt Büren** konnte bisher die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht einhalten. Gesamtabschlüsse liegen seit 2011 nicht vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse konnten eingehalten werden. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Ab dem Jahr 2019 macht Büren von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch. Es werden Quartals- beziehungsweise Halbjahresberichte für die Verwaltung erstellt. Der Stadtrat wird über die Kosten aus der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges informiert.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Büren im Betrachtungszeitraum nicht aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Sinken die konjunkturabhängigen Ertragspositionen dauerhaft, muss die Stadt dies mit Konsolidierungsmaßnahmen versuchen auszugleichen.

Die Stadt Büren überträgt mehr konsumtive **Ermächtigungen** für Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich in ihrer Dienstanweisung geregelt. Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen liegt die Stadt Büren in 2021 niedriger als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den Vorjahren wurden keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen.

Bezüglich des dezentral organisierten **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Büren noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Die Stadt sollte ihre gelebte Praxis mit einem schriftlichen und transparenten Regelwerk unterstützen. Dieses sollte bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Büren hat noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement** getroffen. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte Büren grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr **Anlagenmanagement** hat die Stadt ebenfalls noch

keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixiert. Es bestehen daher für die Stadt noch Möglichkeiten, um den Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Büren 2017 bis 2023

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -

Die aktuelle Prüfung der Stadt Büren baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit dem damaligen Vergleichsjahr 2016 auf.

Die Stadt Büren lässt sich seit dem Haushaltsjahr 2019 von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW jährlich durch Ratsbeschluss befreien. Sie ist jedoch verpflichtet, einen Teilungsbericht aufzustellen. Die Gesamtabchlüsse der Vorjahre stehen noch aus. Der Jahresabschluss 2022 lag leider erst nach Abschluss der operativen Prüfung vor. Wir nehmen deshalb soweit möglich und geboten im Prüfbericht punktuell textlich darauf Bezug.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Büren stellt mit Ausnahme des Jahres 2018 überwiegend ausgeglichene Haushalte mit Überschüssen auf. Sie unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Bis 2025 ist mit fiktiv ausgeglichenen Haushalten zu rechnen.

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 Stadt Büren 2017 bis 2023*

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage		X					

*Bis 2022 IST, ab 2023 PLAN.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Büren 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	390	-741	1.414	4.276	7.937
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	472	0	1.144	5.420	13.357
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	60.312	59.988	60.257	60.265	60.265

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-269	269	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	0,45	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	1,22	positives Ergebnis		

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

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Büren in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-1.683 (3.319**)	-4.200	-3.438	-3.477	-4.206
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.673	7.473	4.036	558	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	60.265	60.265	60.265	60.265	56.618
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	-3.648
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				6,05
Fehlbetragsquote in Prozent	2,29	5,84	5,07	5,41	6,92

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

** Ergebnis nach Jahresabschluss 2022.

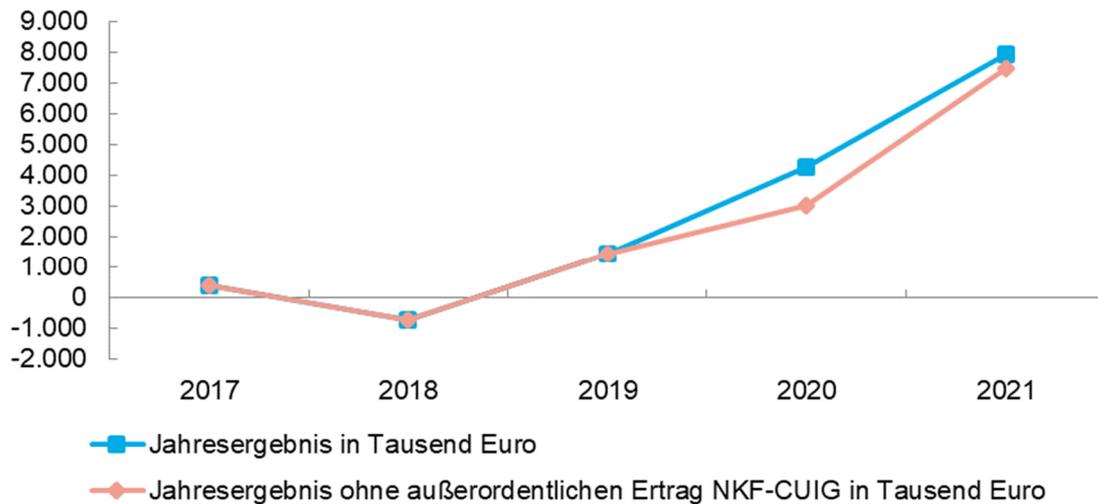
Zukünftig plant die Stadt Büren mit negativen Jahresergebnissen. Diese sorgen für einen vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage. Wäre 2022 nach dem aktuellen Jahresabschluss nicht so deutlich positiv ausgefallen, hätte spätestens 2026 die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden müssen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Büren sind mit Ausnahme von 2018 positiv. 2021 hat die Stadt auch ohne außerordentliche Erträge das höchste Ist-Ergebnis im Betrachtungszeitraum erzielen können. Mithilfe der aufgebauten Ausgleichsrücklage kann Büren Jahresfehlbedarfe auffangen und grundsätzlich für einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt sorgen.

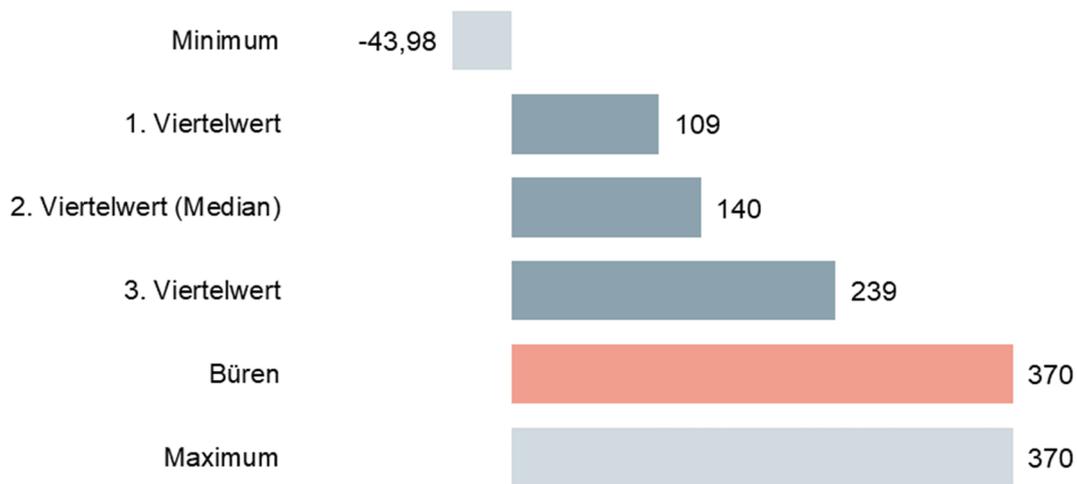
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahresergebnisse Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021



Außer 2018 kann die Stadt Büren durchgehend positive Jahresergebnisse mit steigenden Überschüssen erwirtschaften. Der Spitzenwert mit rund 7,9 Mio. Euro konnte durch hohe Erträge aus den Steuern und weiteren Abgaben, aus Zuwendungen und Umlagen sowie aus privatrechtlichen Leistungsentgelten erzielt werden. Die an dieser Stelle grundsätzliche Darstellung der Gesamtjahresergebnisse als Konzern unterbleibt wegen den bis 2018 ausstehenden Gesamtabschlüssen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich für 2021 stellt die Stadt Büren das Maximum dar. Dementsprechend konnte keine der bisher geprüften Kommunen ein besseres Jahresergebnis erzielen. Gleiches gilt für das Haushaltsjahr 2020. Mit dem aktuellen Jahresabschluss 2022 und 154 Euro je Einwohner erreicht Büren ein Ergebnis oberhalb des Medians. In den Vorjahren von 2017 bis 2019 fällt der interkommunale Vergleich deutlich schlechter aus für die Stadt. 2018 stellt Büren sogar das Minimum.

Zu beachten sind jedoch die Vorgaben des 2020 in Kraft getretenen NKF-CUIGs¹⁰. Mithilfe des NKF-CUIGs haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung auszuweisen und in der Bilanz zu aktivieren. Dies sorgt für eine vordergründige Verbesserung des Jahresergebnisses. 2020 und 2021 hat die Stadt Büren insgesamt rund 1,7 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. In beiden Jahren hätte der Haushaltsausgleich jedoch auch ohne diese Schadensisolierung erreicht werden können. Die Bilanzierungshilfe kann gemäß § 6 NKF-CUIG entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Die Stadt Büren wird die Entscheidung hierüber in den Haushaltsplanberatungen 2025 für das Jahr 2026 treffen.

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

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

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2021

Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
349	-104	67,60	130	239	349	21

Werden die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG herausgerechnet, stellt die Stadt Büren 2021 weiterhin den Maximalwert. Dies gilt auch für 2020. 2022 ordnet sie sich mit 132 Euro je Einwohner oberhalb des Medians ein.

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 2021, 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 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Berechnung strukturelles Ergebnis	2021
Jahresergebnis	7.937
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	20.163
Saldo Sondereffekte	-122
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.104
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	16.420
Strukturelles Ergebnis	4.316

Die Ergebnisrechnung der Stadt Büren ist 2021 strukturell ausgeglichen und liegt rund 3,6 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis.

Die Stadt Büren hat außerordentliche Erträge zum Ausgleich von Corona-bedingten Schäden von rund 450.000 Euro gebucht. Die gpaNRW hat als Sondereffekt neben den Corona-Schäden den Verkauf von Grundstücken angesetzt. 2021 wurden hierfür 673.000 Euro an Erträgen verbucht und anteilig in die Modellrechnung aufgenommen. Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (rund 2,1 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2021 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wird sich auch der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung zum Fonds Deutscher Einheit in den nächsten Jahren vermehrt auswirken.

Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen können aktuell noch durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Ab 2022 wird jedoch mit Jahresfehlbedarfen gerechnet, welche mit der Ausgleichsrücklage aufgefangen werden müssen. Daher weichen die geplanten negativen Jahresergebnisse ab 2022 stark vom positiven strukturellen Ergebnis 2021 ab.

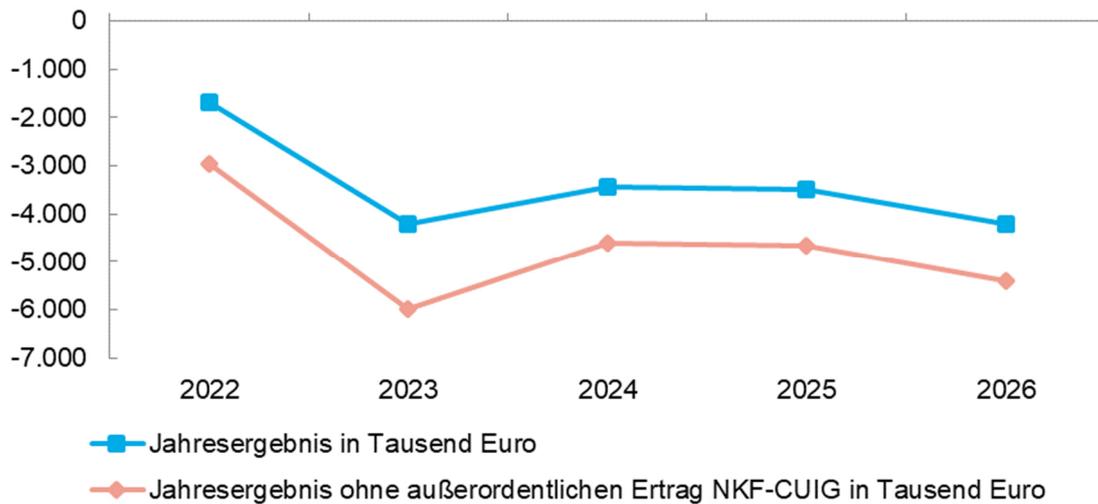
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Büren plant ab 2022 mit negativen Jahresergebnissen und deutlichen Defiziten. In diesen sind bis 2026 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG enthalten, die den Haushalt temporär entlasten. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Risiken finden sich in der Planung der Personalaufwendungen und der Jugendamtsumlage aufgrund von nicht ausreichenden Steigerungsraten.

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 Stadt Büren in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Büren** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 durchgängig bis 2026 deutliche Jahresdefizite, zuletzt 4,2 Mio. Euro für 2026. Der Fehlbedarf für 2026 soll der allgemeinen Rücklage entnommen werden, da die Ausgleichsrücklage bereits aufgebraucht sein wird. Dies entspricht jedoch mehr als fünf Prozent. Sollte die Stadt Büren für 2027 erneut planen, die allgemeine Rücklage um mehr als fünf Prozent in Anspruch zu nehmen, würde nach der bisherigen Regelung des § 75 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes drohen. In diesem Kontext verweisen wir auf das abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren zum 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen (3. NKFVG NRW).

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2022 ergibt sich ein Überschuss von 3,3 Mio. Euro. Damit würde, bei ansonsten unveränderten Plandaten, nunmehr auch für 2026 ein ausreichender Bestand der Ausgleichsrücklage bestehen und insoweit ein fiktiver Haushaltsausgleich erreicht. Allerdings hat die Stadt Büren bis einschließlich 2026 jährlich außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG angesetzt. Durch den beschlossenen Wegfall beziehungsweise die Nichtverlängerung der Isolierung ab 2024 erhöhen sich die Fehlbedarfe für 2024 bis 2026 um rund 3,5 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tau- send Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	16.194 (11.935)	13.639	-2.555 (1.704)	-3,4 (2,7)
Gemeindeanteile an den Ge- meinschaftssteuern*	11.855 (10.955)	14.750	2.895 (3.795)	4,5 (9,6)
Schlüsselzuweisungen	3.094	4.043	949	5,5
Übrige Erträge	25.916	23.435	-2.481	-2,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.972	13.810	2.838	4,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.553	10.166	1.613	3,5
Allgemeine Kreisumlage*	10.744 (10.458)	13.608	2.864 (3.150)	4,8 (5,4)
Jugendamtsumlage	5.461	7.806	2.344	7,4
Übrige Aufwendungen	13.392	14.682	1.291	1,9

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

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

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

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

Erträge:

Die **Stadt Büren** plant überwiegend mit gleichbleibenden Erträgen. Mehrerträge plant die Stadt insbesondere bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen.

Die Stadt Büren hat bei Aufstellung des Haushaltsplans 2023 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ vielfach nicht berücksichtigt. Die Planansätze des Jahres 2023 wurden auch für die mittelfristige Planung übernommen. Hier bietet sich die Chance auf Mehrerträge, wie sie in den Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass zum Ausdruck kommen. Dabei sind die örtlichen Verhältnisse in bei der Planung der Kommune zu berücksichtigen. Dies schafft Planungssicherheit und Haushaltsgenauigkeit.

- Die **Gewerbsteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Laut Haushaltsplan 2023 sind für die Jahre 2023 bis 2026 konstant jeweils 13,6 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen angesetzt. Die Orientierungsdaten des Landes NRW rechnen mit einer Steigerungsrate von durchschnittlich 5,1 Prozent.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Stadt Büren hat bei der Planung der Ansätze die jährlichen Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass angewendet.
- Die **Schlüsselzuweisungen** sind von der Steuerkraft der Stadt sowie von der vom Land festgelegten Verteilmasse abhängig. Die Stadt Büren plant die Schlüsselzuweisungen nicht nach dem Orientierungsdatenerlass. 2023 wird mit rund 1,4 Mio. Euro gerechnet, während in der mittelfristigen Planung jeweils rund 4,0 Mio. Euro angesetzt werden. Ursächlich für den geringen Ansatz 2023 ist nach den Ausführungen im Haushaltsplan die höhere Steuerkraft in der Referenzperiode durch Gewerbesteuernachzahlungen. Es bestehen, auch im Hinblick auf die Orientierungsdaten, Chancen höherer Schlüsselzuweisungen zumindest für 2026.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Bis 2026 hat die Stadt jedoch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG angesetzt. Durch den mittlerweile beschlossenen Wegfall der Isolationsmöglichkeiten ab 2024 erhöhen sich die Fehlbedarfe für 2024 bis 2026. Daher werden die außerordentlichen Erträge nicht mehr eintreten. Das jährliche Defizit wird um über 1,1 Mio. Euro höher ausfallen.

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

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

- Die **Personalaufwendungen** stellen nach den Transferaufwendungen mit rund 13,0 Mio. Euro den zweitgrößten Posten im Haushalt dar. Im Vergleich zu 2022 ist der Ansatz 2023 um 6,9 Prozent erhöht worden. Die Stadt Büren rechnet in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2024 mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von zwei Prozent. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus August 2022 wurden für 2024 und 2025 prozentuale Steigerungen von bis zu 3,1 Prozent erwartet. Die zwischenzeitlich vorliegende Prognose aus Juli 2023 ging von noch höheren Steigerung aus. Vor diesem Hintergrund sowie den eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre sieht die gpaNRW in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen bis 2026 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Gerade auch aufgrund der bekannten Tarif- und Besoldungssteigerungen von 200 Euro und 5,5 Prozent Erhöhung ab 2025 hätte die Stadt Büren ebenfalls mit höheren Steigerungsraten planen müssen. Die zweiprozentige Steigerungsrate wird zukünftig nicht ausreichen.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Planungszeitraum um jährlich 3,5 Prozent. Aufgrund der Anwendung des Komponentenansatzes und der Verschiebung der Maßnahmen aus dem Ergebnisplan (Unterhaltung) in den Finanzplan (Investition) reduzieren sich einige Unterhaltungsansätze. Gleichzeitig steigen andere Aufwendungen an, wie z.B. die Unterhaltung der EDV. Besonders für die Kosten für Strom und Gas wachsen Ansätze aufgrund der Preissteigerungen maßgeblich im Jahr 2023 stark an. Beim Strom ist es etwa eine Verdoppelung und beim Gas eine Verdreifachung. Auslöser ist der Ukraine-Krieg. In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Stadt Büren mit durchschnittlich 10,1 Mio. Euro.
- Die **Kreisumlage** wird vom Kreis Paderborn erhoben. Hierbei wird für alle kreisangehörigen Kommunen ein einheitlicher Hebesatz von 33,32 Prozent festgesetzt. Die Hebesätze werden auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) ermittelt. Die Kreisumlage stellt zusammen mit der **Jugendamtsumlage** den höchsten einzelnen Aufwandsposten im Haushalt dar. Für die Stadt Büren ergeben sich Kosten von knapp 11,7 Mio. Euro. Letztendlich festgesetzt wurden vom Kreis Paderborn Kosten von 11,6 Mio. Euro für die allgemeine Kreisumlage. Hinzuzurechnen ist die Jugendamtsumlage, die von der Stadt Büren mit 7,2 Mio. Euro eingeplant wird. Der Kreis Paderborn erwartet nach dem Haushaltsplan für 2023 bis 2026 deutliche jährliche Zuwächse. Daraus ergibt sich ein Gesamtanstieg bis 2026 von 17,9 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und 9,0 Prozent bei der Jugendamtsumlage. Die Steigerungsraten der Stadt Büren bis 2026 liegen bei 17,8 Prozent auf Basis der endgültigen Festsetzung beziehungsweise 8,6 Prozent für die Jugendamtsumlage. Damit erreichen die Steigerungsraten der Stadt Büren nicht ganz die Erwartungen des Kreises. Daher ist ein zusätzliches, aber überschaubares haushaltswirtschaftliches Risiko bei der Jugendamtsumlage zu bejahen. Bei der Kreisumlage für den ÖPNV hat der Kreis Paderborn eine Verdopplung bis 2026 geplant. Die Stadt plant dagegen mit rückläufigen Aufwendungen. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Büren an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Paderborn unterstellt.

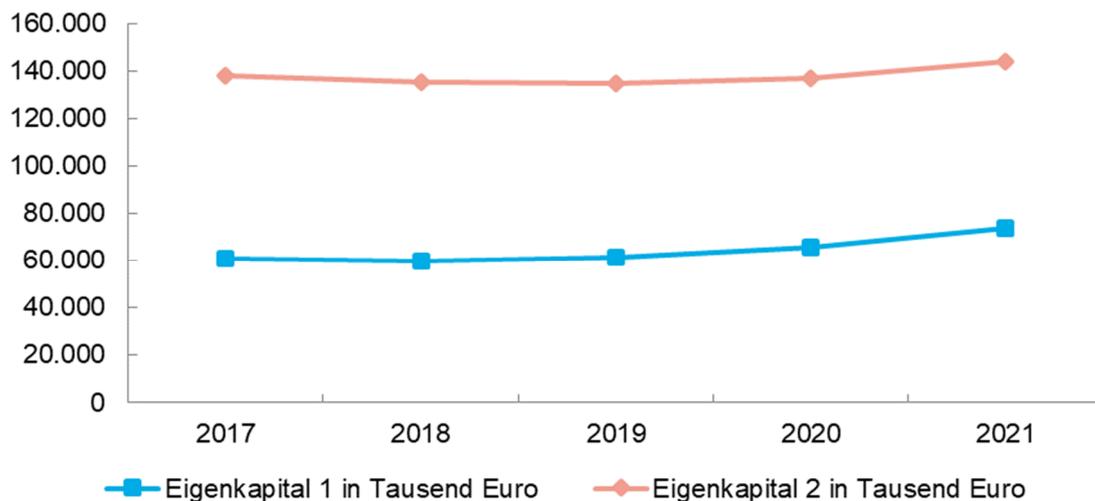
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen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

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Büren ist bis 2021 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse nennenswert gestiegen. Durch die geplanten Fehlbedarfe als auch durch die Vorgaben des NKF-CUIG ist jedoch mit einer Verringerung zu rechnen.

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

Eigenkapital Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021



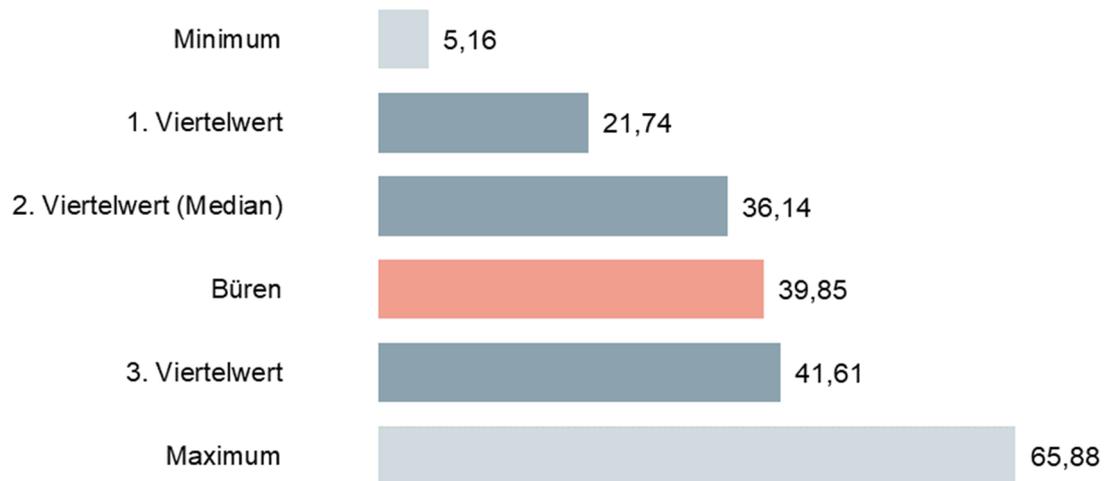
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital 1 der **Stadt Büren** ist von 2017 bis 2021 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse deutlich um 21,1 Prozent gestiegen. Die Zunahme beim Eigenkapital 2, also inklusive der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge, fällt mit 4,2 Prozent erkennbar geringer aus. Positiv anzumerken ist, dass es der Stadt Büren seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2009 nunmehr gelungen ist, ihr Eigenkapital zu steigern. Das Eigenkapital 1 ist gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 68,8 Mio. Euro auf 73,6 Mio. Euro Ende 2021 angewachsen. Mit dem aktuellen Jahresabschluss 2022 steigt es auf 76,9 Mio. Euro zum 31. Dezember 2022. Davon entfallen 16,7 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage und 60,2 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage.

Die Stadt plant ab 2023 jedoch ausschließlich mit Jahresfehlbedarfen und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Sie soll sich bis 2026 um insgesamt rund 15,3 Mio. Euro verringern. Hinzu kommen die außerordentlichen Erträge, die ab 2026 den Haushalt belasten werden. Sie belaufen sich auf etwa 7,5 Mio. Euro.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Büren ist 2021 deutlich höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren konnte die Stadt Büren eine überdurchschnittlich hohe Eigenkapitalquote 1 vorweisen. Von 2017 bis 2020 positionierte sich die Stadt stets über dem dritten Viertelwert und konnte dabei einen steigenden Trend aufzeigen. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2022 weist sie eine Quote von 40,4 Prozent aus und würde sich nach der vorhandenen Datenlage deutlich über dem Median einordnen.

Die Eigenkapitalquote 2 ist im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert. Sie fällt 2021 um rund 38 Prozentpunkte höher aus als die Eigenkapitalquote 1. Seit 2017 ist sie jedoch kontinuierlich gesunken, im Gegensatz zur Eigenkapitalquote 1. Dies liegt an den ebenfalls gesunkenen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Trotzdem positioniert sich die Stadt Büren hinsichtlich der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in 2021 jeweils um den dritten Viertelwert. Die Sonderposten sind demen-

sprechend überdurchschnittlich hoch, und es können im großen Umfang Erträge aus ihrer Auflösung generiert werden. Nach dem Jahresabschluss 2022 ist auch die Eigenkapitalquote 2 gestiegen. Sie beläuft sich nun auf 79,8 Prozent und ordnet sich über dem dritten Viertelwert ein, ebenso wie im Jahr 2021.

Die Kommunen haben seit 2020 die Verpflichtung, Corona-bedingte Schäden zu isolieren und die Jahresergebnisse dadurch zu verbessern. Dies wirkt sich zumindest temporär auch positiv auf das Eigenkapital aus.

Die Stadt Büren hat ebenfalls Schäden ermittelt und isoliert. Von 2020 bis 2026 weist die Stadt insgesamt rund 7,5 Mio. Euro aus. Dieser Betrag wird jeweils als Bilanzierungshilfe ausgewiesen. Der zu buchende jährliche außerordentliche Ertrag verbessert das Jahresergebnis. Nach dem Haushaltsplan 2023 verbleiben nach den vorgenannten außerordentlichen Erträgen bis 2026 dennoch deutliche jährliche Defizite. Insoweit erwartet die Stadt für den gesamten Planungszeitraum einen beachtlichen Eigenkapitalverzehr. Das sind von 2023 bis 2026 insgesamt 15,3 Mio. Euro. Durch den Wegfall der Schadensisolierung ab 2024 steigt dieses, bei ansonsten unveränderten Planungen, auf 18,8 Mio. Euro. Zusammen mit der Bilanzierungshilfe wären es etwa 21,0 Mio. Euro. Das entspricht 28,5 Prozent des Ende 2021 bestehenden Eigenkapitals von 73,6 Mio. Euro.

Wir haben daher in einem weiteren Vergleich die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG vom Eigenkapital abgezogen:

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahlen	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	39,29	3,51	21,26	37,60	40,93	65,38	21
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	77,80	25,43	52,89	66,00	77,44	87,82	21

Die Quoten der Stadt Büren als auch die Quoten der übrigen Kommunen haben sich verringert. Ohne den Einbezug der Bilanzierungshilfe hat sich die Stadt Büren im interkommunalen Vergleich zwar wertmäßig geringfügig verschlechtert. Sie positioniert sich jedoch weiterhin um den dritten Viertelwert. Dies gilt auch für die Quoten aus 2022.

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 stel-

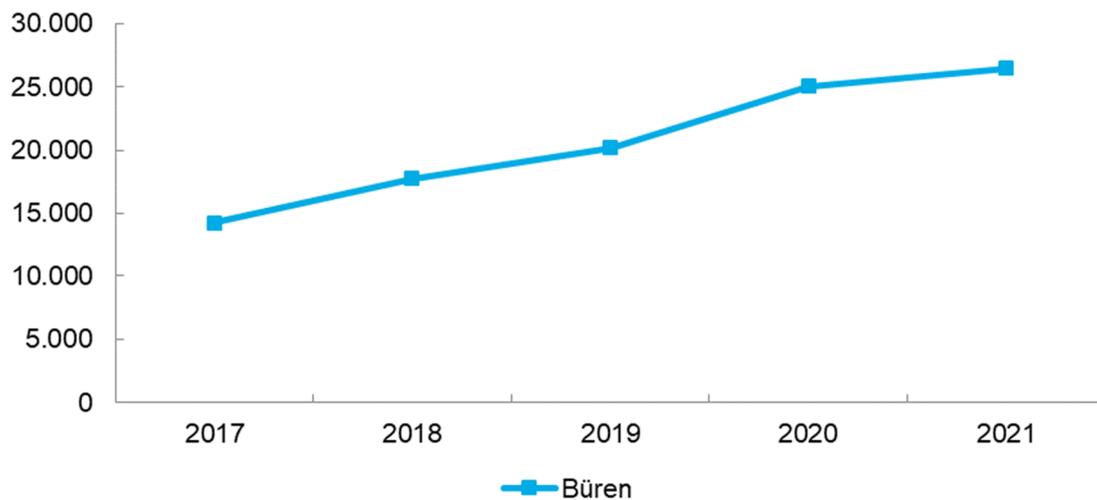
len wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die gestiegenen Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Büren werden die Handlungsspielräume auch weiterhin einschränken. Ausschlaggebend sind die um 4,3 Mio. Euro gestiegenen Kreditverbindlichkeiten sowie die erhaltenen Anzahlungen. Letztere haben einen zeitlich überschaubaren Verbindlichkeitencharakter. Durch erhöhte Anlagenabnutzungsgrade besteht bei einigen Anlagengruppen ein Reinvestitionsbedarf. Dieser sowie weitere volumenträchtige Investitionen sollen in den Planjahren durch die Aufnahme von deutlichen Investitionskrediten finanziert werden.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

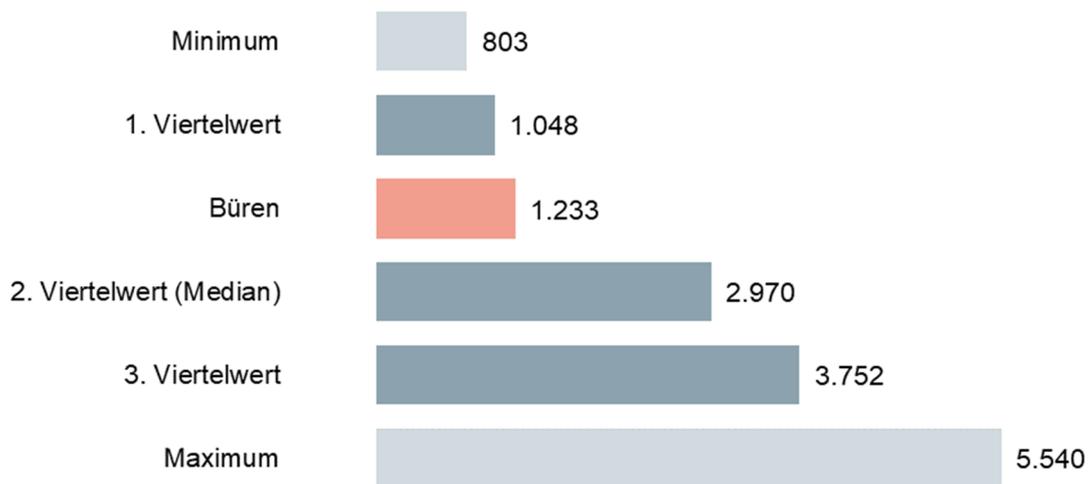
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021



Da seit 2011 keine Gesamtabschlüsse aufgestellt wurden, hat die gpaNRW für die Jahre 2017 bis 2021 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der **Stadt Büren** mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Verbindlichkeiten sind der Tabelle 5 im Anhang zu entnehmen. Für die Stadt Büren bestehen keine zu berücksichtigenden Mehrheitsbeteiligungen. Neben dem Kernhaushalt haben wir die Sondervermögen Eigetrieb Wasserwerk der Stadt Büren, das Abwasserwerk sowie das Stadtmarketing der Stadt Büren erfasst.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Büren befinden sich seit 2017 auf einem steigenden Kurs. Lagen sie 2017 noch bei knappen 14,2 Mio. Euro, haben sie sich bis 2021 mit 26,5 Mio. Euro fast verdoppelt. Die ansteigenden Gesamtverbindlichkeiten ab 2017 gehen vorrangig auf die städtischen, erhaltenen Anzahlungen zurück. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht die Stadt Büren unter anderem Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. 2017 liegen die erhaltenen Anzahlungen noch bei rund 4,7 Mio. Euro, während sie 2021 mit rund 13,0 Mio. Euro ausgewiesen werden. Den erhaltenen Anzahlungen stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 liquide Mittel von 9,1 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen vordergründig vollständig aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Ließe man die erhaltenen Anzahlungen, auch wegen ihres besonderen Verbindlichkeitencharakters, außer Betracht, würde die Summe der Gesamtverbindlichkeiten in jedem Prüfungsjahr deutlich niedriger ausfallen. 2021 würden sie sich auf 13,5 Mio. Euro belaufen. Neben den erhaltenen Anzahlungen haben sich die Verbindlichkeiten für Krediten aus Investitionen des Kernhaushaltes ebenfalls deutlich erhöht. Von 2017 bis 2021 haben sie sich fast verdreifacht und liegen bei circa 6,5 Mio. Euro in 2021.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Die Stadt Büren positioniert sich im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten weit unterhalb des Medians. Hierbei ist eine Tendenz zum Viertel der Vergleichskommunen mit den geringeren einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten augenscheinlich.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Kennzahlen	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW	1.072	408	922	1.358	2.784	4.646	21
Investitionskredite je EW	303	53,68	303	674	1.361	2.576	21
Liquiditätskredite je EW	9,02	0,00	0,00	28,39	807	2.242	21
Erhaltene Anzahlungen je EW	604	42,45	175	233	349	610	21

Auch auf städtischer Betrachtungsebene des Kernhaushaltes bleibt die Stadt Büren mit den Verbindlichkeiten erkennbar unterhalb des Medians. Gleiches gilt für die Investitions- und Liquiditätskredite. Anders sieht dies bei den erhaltenen Anzahlungen aus. Dort bildet die Stadt Büren in 2021 fast das Vergleichsmaximum. Zu beachten ist wiederum, dass die erhaltenen Anzahlungen lediglich kurzfristige Verbindlichkeiten darstellen und es sich überwiegend um Mittel aus den Förderpauschalen des Landes handelt. Sobald die entsprechende investive Maßnahme, für welche die Fördermittel geflossen sind, fertiggestellt ist, werden die erhaltenen Anzahlungen in entsprechende Sonderposten umgebucht und anteilig aufgelöst. Die erhaltenen Anzahlungen würden sich demnach wertmäßig reduzieren.

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2022 hat die Stadt Büren im Kernhaushalt die erhaltenen Anzahlungen deutlich um 4,5 Mio. Euro reduziert und hierdurch maßgeblich die Verbindlichkeiten verringert. Damit konnte Büren die Positionierung im interkommunalen Vergleich der allgemeinen Verbindlichkeiten verbessern. Mit 925 Euro pro Einwohner ordnet sie sich nun unterhalb des ersten Viertelwertes ein. Bei den Kreditverbindlichkeiten aus Investitionen bildet die Stadt Büren zwar nicht mehr den ersten Viertelwert, bleibt aber weiterhin deutlich unterhalb des Medians. Bei den Liquiditätskrediten kann Büren mit 8,47 Euro je Einwohner einen weiterhin interkommunal niedrigen Wert vorweisen. Die erhaltenen Anzahlungen verbleiben ebenfalls interkommunal auf einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau.

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 finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Büren in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Rahmentabelle**		GND* in Jahren Büren	Ø – RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80,00	20,70	74,13
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	22,00	72,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60,00	28,50	52,50
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70,00	28,00	60,00
Schulgebäude	40	80	80,00	25,10	68,63
Schulsporthallen	40	60	60,00	23,82	60,30
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70,00	22,60	67,71
Hallenbäder	40	70	55,00	25,00	54,55

* GND = Gesamtnutzungsdauer, Ø-RND = durchschnittliche Restnutzungsdauer

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

Die Stadt **Büren** hat für ihre Vermögensgegenstände eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dies führt zu niedrigeren, jährlichen Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Dadurch werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig steigt bei altem Vermögen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko und einen Reinvestitionsbedarf beinhaltet.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Büren sind insgesamt erhöht. In den geprüften Auszügen der Anlagenbuchhaltung zum 31. Dezember 2021 finden sich viele Gebäude, die nur noch eine niedrige Restnutzungsdauer vorweisen können. Viele von ihnen haben eine Restnutzungsdauer von unter 16 Jahren.

Den höchsten Anlagenabnutzungsgrad ist bei der Gruppe der **Wohnbauten** zu finden. Hier listet die Stadt Büren die Asylunterkünfte auf. Im Mai 2022 wurde zuletzt die Almeschule für die Unterbringung von ukrainischen Flüchtlingen umfunktioniert. Ein Umbau oder eine Sanierung erfolgte nicht. Für das Haushaltjahr 2023 sind keine Investitionen für diesen Bereich eingeplant.

Zu den **Verwaltungsgebäuden** gehört auch der Bauhof der Stadt Büren. Das Betriebsgebäude des städtischen Bauhofs soll erweitert werden. Die Sozialbereiche im Erdgeschoss werden um Umkleiden, Duschen, Trockenraum und Toiletten erweitert. Im Obergeschoss wird Platz für Büros mit PC-Arbeitsplätzen für die Bauhofleitung, den Baum- und Spielplatzkontrolleur sowie für den Werkstattleiter geschaffen. Zusätzlich soll der Förster der Stadt dort sein Büro erhalten. Hierfür wurden 340.000 Euro in 2022 veranschlagt. 2023 wird der Ansatz um 212.000 Euro ausgebaut. Besonders hierbei ist, dass der Großteil der Arbeiten in Eigenleistung durch den Bauhof geschieht. Nach Abschluss der Maßnahmen wird bei einer haushaltsmäßigen Aktivierung der Investition der Anlagenabnutzungsgrad (AAG) sinken und die Restnutzungsdauer wieder steigen. Demnächst wird sich die Stadt jedoch auch Gedanken um einen Teil des Rathauses und das Jobcenter Gedanken machen müssen. Beide weisen nur noch eine Restnutzungsdauer von 16 Jahren aus.

Den niedrigsten Anlagenabnutzungsgrad hat die Gruppe der **Gemeindehäuser, Bürgerhäuser und Saalbauten**. Jeder Stadtteil verfügt über eine eigene Stadthalle oder ein eigenes Dorfgemeinschaftshaus. Dies ist historisch gewachsen. Um die noch in den 1950iger Jahren als Schulgebäude genutzten Liegenschaften in den damals selbstständigen Gemeinden zu erhalten, wurden diese seinerzeit teilweise mit Landesmitteln gefördert und dann mit dörflicher Eigenhilfe zu Dorfgemeinschaftshäusern um- beziehungsweise ausgebaut. Sieben davon haben jeweils eine Restnutzungsdauer von noch über 20 Jahren. Im Haushalt 2023 ist die Erneuerung der Lüftungsanlage bei der Stadthalle Büren eingeplant. Hierfür sollen insgesamt Mittel von 600.000 Euro bereitgestellt werden. Die Fertigstellung ist für 2024 geplant. Des Weiteren soll in Wewelsburg ein neues Gemeinschaftshaus entstehen. Bis 2025 rechnet man mit Gesamtkosten von 400.000 Euro. Das Projekt wird jedoch nur umgesetzt, sofern eine positive Förderungsentscheidung vorliegt. Diese würde mit 250.000 Euro den städtischen Anteil erheblich verringern.

Die Stadt Büren betreibt, auch wegen der sehr großen Gemeindefläche von 171 qkm, für jeden eigenen Stadtteil ein eigenes **Feuerwehrgerätehaus**. Diese haben jeweils unterschiedliche Restnutzungsdauern. Während das Feuerwehrgerätehaus in Siddinghausen noch eine Restnutzungsdauer von 54 Jahren aufweist, liegt diese bei den Gerätehäusern in Barkhausen und Brenken nur noch bei elf beziehungsweise zwölf Jahren. Bilanziell betrachtet haben die beiden Gerätehäuser ebenfalls den geringsten Restbuchwert zum 31. Dezember 2021. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Gesamtnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Zuletzt wurde 2022 das Feuerwehrgerätehaus in Büren für rund 1,7 Mio. Euro erweitert. Für einen zusätzlichen Anbau sind in 2023 weitere 400.000 Euro eingeplant. Zukünftig sind etappenweise Neubauten beziehungsweise Sanierungen der übrigen Gerätehäuser geplant. Dieses betrifft seit einigen Jahren eine zunehmende Anzahl von Kommunen.

Die Stadt Büren verfügt insgesamt über fünf städtische Schulen: vier Grundschulen an sechs Standorten und eine Gesamtschule. Auch der Anlagenabnutzungsgrad der **Schulgebäude** ist zum 31. Dezember 2021 erhöht. Hier fällt besonders die niedrige Restnutzungsdauer der

Grundschule in Wewelsburg auf. Sie beträgt lediglich elf Jahre. 2022 ist mit 210.000 Euro die Aufstockung mit der Anbindung zum Altbau der OGS geplant. Diese Maßnahme ist mittlerweile abgeschlossen und belief sich auf 253.000 Euro. Zusätzlich soll 2024 das Dach des Lehrerzimmers für rund 70.000 Euro erneuert werden. Hierfür sind 15.000 Euro Fördermittel geplant. Beide Maßnahmen würden nach dem Komponentenansatz gemäß § 36 Abs. 2 KomHVO die Restnutzungsdauer anheben. Neben der Grundschule in Wewelsburg wird 2023 in die Josefschule investiert. Grund hierfür ist der Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, welcher im Herbst 2021 beschlossen worden ist. Für den Um- und Ausbau sind in 2023 zunächst 350.000 Euro eingestellt, 2024 folgen weitere 300.000 Euro. Hinzu kommen die Erneuerung des Heizkessels (80.000 Euro) und ein weiterer Rettungsweg auf dem Dachgeschoss (50.000 Euro). Schließlich soll auch die Gemeinschaftsgrundschule Lindenhof für derzeit geplante 150.000 Euro umgestaltet werden.

Bei den **Sporthallen** steht die energetische Sanierung der Sporthalle an der Josefschule im Vordergrund. Sie soll grunderneuert werden. Insgesamt wird diese Maßnahme Mittel von rund einer Mio. Euro in Anspruch nehmen. Für die Maßnahme erhält die Stadt Büren Fördermittel von 940.000 Euro. Diese stammen aus dem Investitionspakt zur Förderung von Sportstätten NRW 2022. Der Start der Grunderneuerung ist für den Sommer 2023 geplant, mit einer Fertigstellung wird 2026 gerechnet. Ebenfalls geplant ist die Grunderneuerung der Turnhalle in Brenken. Diese würde bis 2026 Kosten von 560.000 Euro auslösen. Aufgrund des Vorrangs der Josefschule ist die Turnhalle Brenken mit einer nachgelagerten Priorität versehen.

Auch bei den **Tageseinrichtungen für Kinder** wird investiert. 2023 ist der Dachgeschoss-Ausbau beim Kindergarten in Weine eingestellt. Mit der Gesamtbaumaßnahme wurde bereits 2021 begonnen. Insgesamt wird mit einem Mittelverbrauch von 265.000 Euro gerechnet. Auf 2023 entfallen hierbei 210.000 Euro. 2022 erhielt die Stadt Büren Fördermittel von 35.000 Euro.

Für das **Hallenbad** in Büren sind bis auf die Erneuerung der Regelungsanlage der Heizung (20.000 Euro) keine weiteren Investitionen geplant. Der Anlagenabnutzungsgrad ist verglichen mit den anderen Anlagegruppen recht niedrig, sodass hieraus kein akuter Handlungsbedarf abzuleiten ist.

Im Rahmen der letzten Prüfung haben wir beim Straßenvermögen einen Anlagenabnutzungsgrad von 46,0 Prozent ermittelt. Aufgrund der aktuell vorgefundenen Datenlage und des nicht vertretbaren Erhebungsaufwands für die Stadt Büren verzichten wir in dieser Prüfung auf die Ermittlung und Darstellung eines Anlagenabnutzungsgrad für das Straßenvermögen. Der seit der Eröffnungsbilanz 2008 vorhandene Bilanzwert des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2017 nach 2021 stetig von 40,2 Mio. Euro auf 35,8 Mio. Euro gesunken.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Stadt Büren in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.765	-6.361	-4.419	-4.791	-5.385
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.934	-8.485	-5.501	334	824
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.700	-14.846	-9.920	-4.457	-4.562
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.629	9.810	9.920	4.457	4.562
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.071	-5.036	0	0	0

Die **Stadt Büren** weist zum 31. Dezember 2022 liquide Mittel von 10,9 Mio. Euro aus.

Vor der Feststellung des Jahresabschlusses 2022 hat die Stadt durchgehend mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit geplant. Zählt man die negativen Salden von 2022 bis 2026 zusammen, ergibt sich ein Defizit von 24,4 Mio. Euro. Es gelingt der Stadt somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG verbessern nicht die Liquidität. Mit den außerordentlichen Erträgen kann die Kommune zwar die Belastungen des Ukraine-Krieges in ihrer Ergebnisrechnung neutralisieren. Diese Erträge sind jedoch nicht mit einem Liquiditätszufluss verbunden. Die Defizite müssen also mithilfe der vorhandenen liquiden Mittel oder anhand von Liquiditätskrediten aufgefangen werden. Entgegen der Planung konnte man 2022 jedoch einen positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit erzielen, welcher den geplanten Verbrauch der liquiden Mittel um ein Jahr nach hinten verschiebt. Laut Finanzplanung 2023 wären diese bereits ab dem Haushaltsjahr 2023 vollkommen verbraucht und die Stadt Büren daher zur Aufnahme von Liquiditätskrediten gezwungen. Dafür wurden in der mittelfristigen Finanzplanung jeweils über fünf Mio. Euro pro Jahr eingestellt. Der Kreditbetrag ist so hoch gewählt, damit die liquiden Mittel in der Planung mit Null ausgewiesen werden können.

Dem Defizit aus laufender Verwaltungstätigkeit kommt ein hochgerechneter Fehlbedarf von 15,9 Mio. Euro aus der städtischen Investitionstätigkeit hinzu. Mit dem Jahresabschluss 2022 ist der Saldo aus Investitionstätigkeit nur geringfügig besser ausgefallen als geplant. 2023 ist der am stärksten negative Saldo aus Investitionstätigkeit zu finden. Dies liegt daran, dass die Stadt Büren in 2023 mit den beachtlichen Investitionsauszahlungen von 17,4 Mio. Euro umfangreiche Investitionsvorhaben umsetzen will. Es sind zum Beispiel die Erneuerungen der Sporthallen, der Anbau des Feuerwehrgerätehauses Büren, der geförderte Breitbandausbau, Investitionen im Infrastrukturvermögen sowie Grunderwerb. Viele Maßnahmen davon ziehen sich jedoch auch noch ins Haushaltsjahr 2024. Ab 2025 plant die Stadt Büren mit einem deutlichen verringerten Investitionsvolumen und insoweit wieder mit Überschüssen aus der Investitionstätigkeit. Bis dahin muss die Kommune ihre Vorhaben anteilig mit Investitionskrediten finanzieren. Insgesamt will die Stadt für 2023 und 2024 Investitionskredite von zusammen 13,9 Mio. Euro aufnehmen. Dieses bedeutet zugleich eine erhebliche Netto-Neuverschuldung. Ende 2022 betragen die Investitionskreditverbindlichkeiten 6,2 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Stadt Büren die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.

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

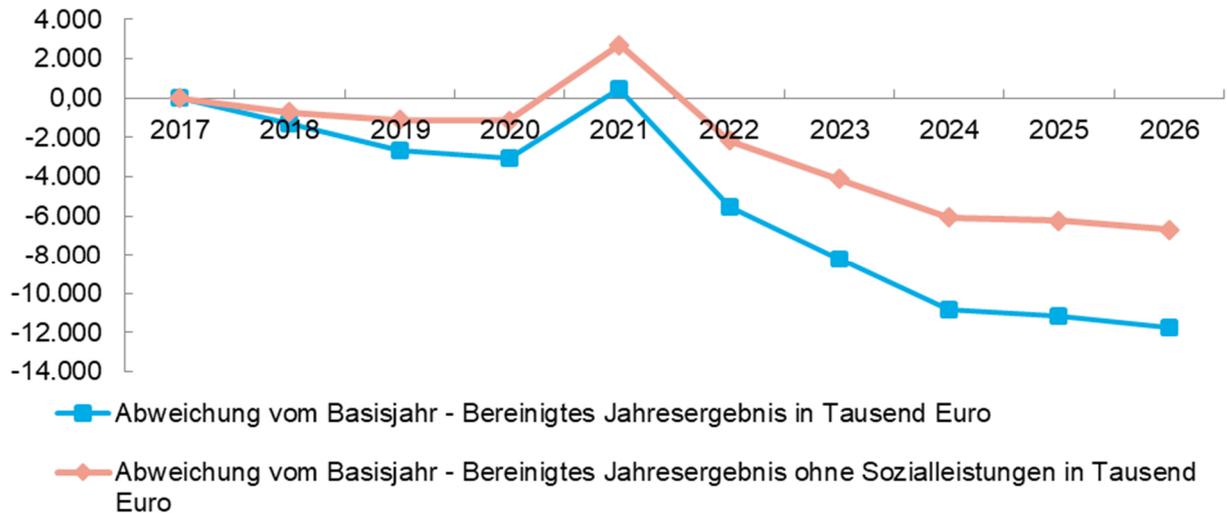
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Büren 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 Büren langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Büren Euro 2017 bis 2026*



*2017 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN.

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des gemeindlichen Haushalts durch die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Die bereinigten Jahresergebnisse folgen ab 2022 dem Abwärtstrend der Plan-Ergebnisse (vergleiche Kapitel 1.3.3). Im Eckjahresvergleich 2017 zu 2026 liegt das bereinigte Jahresergebnis (blauer Graph) der **Stadt Büren** etwa 11,7 Mio. Euro niedriger. Dies ist auf stark steigende Aufwands- und gleichgebliebene Ertragspositionen zurückzuführen.

Bei den Aufwendungen steigen die Transferaufwendungen am stärksten. Sie erhöhen sich um 8,0 Mio. Euro. Weitere Steigerungen lassen sich bei den Personalaufwendungen (+ 4,7 Mio. Euro) und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (+ 2,5 Mio. Euro) feststellen. Ertragsverbesserungen kann die Stadt Büren nur wenige verzeichnen. Mit Ausnahme der Steuern, welche überwiegend konjunkturabhängig sind, gibt es nur geringfügige Steigerungen bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten (+ 0,2 Mio. Euro) und den sonstigen ordentlichen Erträgen (+ 0,1 Mio. Euro).

Von 2021 auf 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Zudem muss beachtet werden, dass die Stadt Büren auch in der mittelfristigen Planung vielfach die Planansätze aus 2023 übernommen hat. Mögliche Senkungen der Aufwendungen oder Steigerungen der Erträge können auf diese Weise nicht für die Berechnung berücksichtigt werden. Der Graph würde dementsprechend nicht so deutlich abfallen. Demgegenüber sind aber auch potenziell höhere Aufwandssteigerungen als bisher geplant hier nicht erfasst.

Auch die Kurve der bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen folgt dem Negativtrend des blauen Graphen ab 2022. Rechnet man die „Sozialleistungen“ heraus, fällt die Veränderung in 2021 gegenüber dem Basisjahr 2017 um rund 2,7 Mio. Euro günstiger aus. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 wird zusätzlich durch Sozialleistungen von 8,4 Mio. Euro belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 302.000 Euro,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 929.000 Euro,
- Jugendamtsumlage: 7,2 Mio. Euro.

Liegt das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen 2022 noch bei -8,6 Mio. Euro, muss 2026 bereits mit -13,1 Mio. Euro gerechnet werden. Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 immer deutlicher aus. Der Stadt Büren gelingt es zukünftig nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte Konsolidierungspotenziale bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage könnten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze schöpft eine Kommune die ihr seitens des Landes unterstellte Steuerkraft nicht aus. Das Land gewährt lediglich Zuweisungen auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragssollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hat demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden als sie tatsächlich vorhanden sind. Auf Basis dieser unterstellten höheren Steuerkraft hat die Kommune die allgemeine Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage zu zahlen. Zu beachten ist, dass die Landesregierung mit Einführung des GFG 2022 differenzierte Hebesätze für kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte angewendet hat, gegen die von mehreren Kommunen Klage eingereicht worden ist.

Die **Stadt Büren** hat im Prüfzeitraum die Hebesätze der Gewerbesteuer stets an die fiktiven Hebesätze angepasst. 2022 liegt sie mit vier Prozentpunkten erstmalig in unserem Betrachtungszeitraum über dem fiktiven Hebesatz. Anders gestaltet sich dies bei den Grundsteuern. Die Grundsteuer B überschreitet von 2018 bis 2022 den fiktiven Hebesatz um durchschnittlich 13 Prozentpunkte. Die Grundsteuer A liegt hingegen deutlicher über den fiktiven Hebesätzen.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Büren 2022 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in Hundert)

	Stadt Büren	Kreis Paderborn*	Regierungsbezirk Detmold*	gleiche Größenklasse*	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Grundsteuer A	357	267	266	294	247	254
Grundsteuer B	484	465	502	550	479	493
Gewerbsteuer	418	415	429	445	414	416

* gewogener Durchschnittswert

2023 liegt der unveränderte Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Büren nur noch zwei Prozentpunkte über dem fiktiven Hebesatz. Der Hebesatz für die Grundsteuer B wurde im Vergleich zu 2022 um 31 Prozentpunkte auf 515 angehoben. Ebenfalls hat die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer A erhöht. Er beläuft sich nun auf 381 Prozentpunkte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Büren die Kosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst über Zuschläge beim Hebesatz der Grundsteuern A und B finanziert. Für das Jahr 2023 sind es jeweils 22 Hebesatzpunkte.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren hat die Fristen zur Haushaltssatzung mit Ausnahme von 2020 nicht eingehalten. Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse konnte sie ebenfalls nicht einhalten. Erforderliche Gesamtabchlüsse liegen seit dem Jahr 2011 nicht vor. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgemäß.

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

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

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

Die **Stadt Büren** kann die Fristen aus § 80 Abs. 5 GO NRW zur Haushaltssatzung mit Ausnahme von 2020 nicht einhalten. Das Fristende fällt auf dem 01. Dezember des Vorjahres. In der Regel wird die Haushaltssatzung für das Folgejahr nach dem 01. Dezember beschlossen und dem Kreis Paderborn als Aufsichtsbehörde angezeigt. Die Fristen für die Aufstellung des Jahresabschlusses können ebenfalls nicht eingehalten werden. Ab 2018 werden sie überwiegend erst im dritten Quartal des Folgejahres eingebracht. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt meist fristgerecht zum 31.12. des Folgejahres.

Die Stadt Büren lässt seit 2019 gemäß § 116a GO NRW jährlich beschließen, dass sie von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116 GO NRW befreit ist. Für die Vergangenheit wurden noch keine Gesamtabchlüsse aufgestellt. Der letzte verfügbare Gesamtabschluss ist aus 2011.

Unterjährig überwacht die Stadt Büren die Haushaltsausführung mit einem monatlichen Controlling innerhalb der Verwaltung. Die Controlling-Stelle wertet alle Aufwandskonten und Investitionen aus und übermittelt diese an die Fachabteilungen. Größere Abweichungen werden mit den zuständigen Sachbearbeitern geklärt. Zusätzlich wird jedes Quartal ein Controlling-Gespräch zwischen Kämmerer und Bürgermeister durchgeführt. Ein derartiges Controlling mit dem Stadtrat erfolgt nicht. Er wird nicht regelmäßig über die „allgemeinen“ Finanzen informiert. Ausnahmen stellen die Kosten aus der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges dar. Über diese wurde quartalsweise berichtet.

Es werden Quartals- beziehungsweise Halbjahresberichte erstellt. Für die internen Finanzberichte der Stadt und die des Stadtmarketings ist die Controllingstelle des Sachgebietes II/06 in der Abteilung II Finanzen zuständig. Die kaufmännische Betriebsleitung erstellt die Finanzberichte der beiden Sondervermögen Wasser- und Abwasserwerk. Diese werden zusammen mit den Berichten des Stadtmarketings in den Betriebsausschüssen vorgestellt. Sie haben die wesentlichen Ein- und Auszahlungen, den Stand der Investitionen sowie die liquiden Mittel zum Gegenstand. Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Werte werden nicht erstellt. Zum Ende eines Haushaltsjahres wird das Jahresergebnis hochgerechnet und für die Planung des Folgehaushalts berücksichtigt.

Das interne Finanzcontrolling und -berichtswesen stellen eine Grundlage für das Handeln der Verwaltung dar. Auf Basis der Berichte werden gegebenenfalls Investitionen vorangetrieben oder auch Haushaltssperren verhängt. Letztere wurde 2020 eingerichtet, um auf diese Weise einen Nachtragshaushalt abwenden zu können.

→ **Empfehlung**

Damit die politischen Entscheidungsträger/-innen der Stadt Büren rechtzeitig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft verfügen, sollte überlegt werden, Halbjahresberichte im Rat regelmäßig vorzustellen. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren strebt an, grundsätzlich keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. Im Prüfungszeitraum überträgt sie jedoch überdurchschnittlich viele konsumtive Mittel. Investive Mittelübertragungen werden erst ab 2021 vorgenommen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung niedergeschrieben.

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.

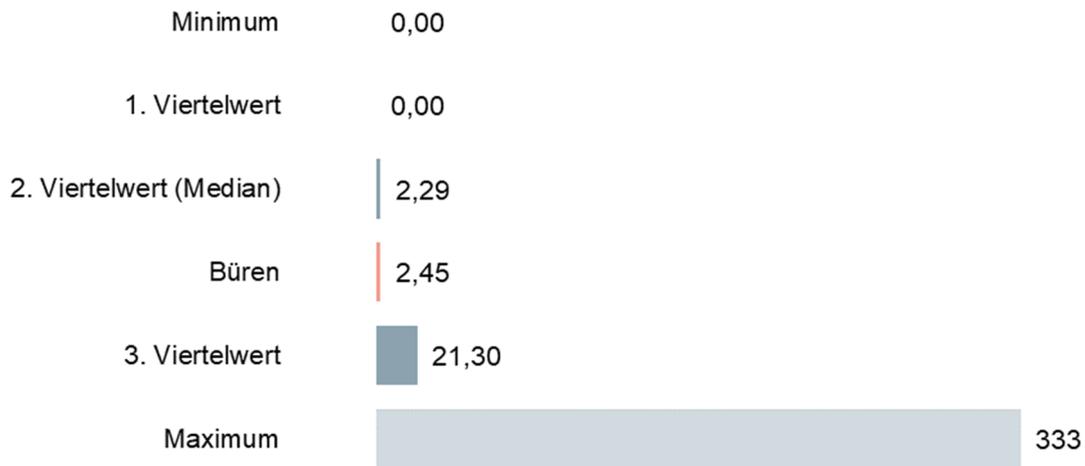
Die Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Büren** in ihrer Dienstanweisung für die Finanzen niedergeschrieben. Grundsätzlich werden außer den Ortsvorsteher-Budgets keine Haushaltsmittel in die Folgejahre übertragen. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel sind folglich von den Abteilungen bei Aufstellung des Haushaltsplanes neu anzumelden.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Büren 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	44.241	44.123	45.584	48.774	50.150
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	26	30	33	41	53
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,06	0,07	0,07	0,08	0,10
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	44.267	44.153	45.617	48.815	50.203
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,06	0,07	0,07	0,08	0,10
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	42.487	42.974	45.132	46.464	48.975
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	95,98	97,33	98,94	95,18	97,55

Die fortgeschriebenen Ansätze der Stadt Büren waren ausreichend. Dadurch, dass nur die Ortsvorsteher-Budgets ins Folgejahr übertragen werden, fällt der Ansatzerhöhungsgrad sehr gering aus. Die Ist-Ergebnisse bleiben unter dem fortgeschriebenen Ansatz sowie auch unterhalb der Haushaltsansätze. Auch 2022 wurden wieder die Ortsvorsteher-Budgets übertragen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



Im interkommunalen Vergleich mit 14 anderen Städten positioniert sich die Stadt Büren knapp über dem Median.

Die Stadt Büren hat in keinem Jahr Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgenommen. Damit hält sich die Stadt an ihre Vorgabe, Ermächtigungsübertragungen generell nur unter besonderen Bedingungen vorzunehmen. Dies spiegelt sich auch bei den investiven Auszahlungen im Ansatzerhöhungsgrad wider. Das Vorgehen trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei.

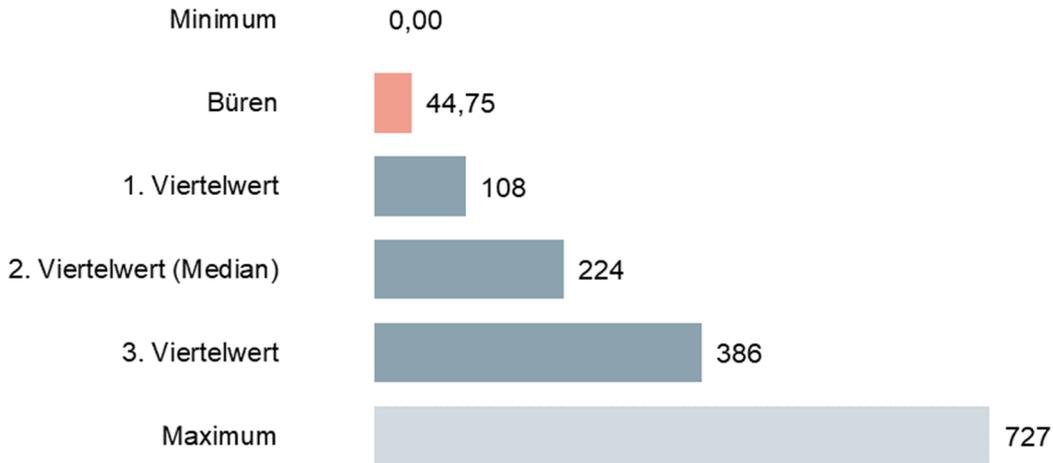
Investive Auszahlungen Stadt Büren 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.826	7.421	14.208	17.583	16.540
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	960
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	5,80
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.826	7.421	14.208	17.583	17.500
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	5,49
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.357	4.223	6.080	8.273	10.551
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	90,28	56,91	42,80	47,05	60,29

Lediglich in 2021 wurden rund 960.000 Euro übertragen. Die Mittel wurden für die Erweiterung der Oberstufe und die Lüftungsanlage der Gesamtschule benötigt. Der fortgeschriebene Ansatz wurde zu 60 Prozent ausgeschöpft. Gleichzeitig hätte auch der originäre Ansatz ausgereicht, um die investiven Auszahlungen in 2021 zu decken. Auch in den vorherigen Haushaltsjahren, in denen keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen wurden, sind die originären Haushaltsansätze vielfach bei Weitem nicht ausgeschöpft worden.

Für die Jahre 2022 sowie 2023 wurden Haushaltsmittel für investive Maßnahmen übertragen. Dies lag daran, dass zum Ende des Haushaltsjahres noch nicht absehbar war, wie viel Finanzmittel bis zum Jahresende für die Maßnahmen ausgezahlt werden und wie viel im Folgejahr noch benötigt werden. Die geplanten Ermächtigungsübertragungen für 2022 und 2023 hat die Stadt Büren dem Rat zur Kenntnis vorgelegt.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Vergleichswerte eingeflossen.

Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen bleibt die Stadt Büren noch deutlich unterhalb des ersten Viertelwertes. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen im Betrachtungszeitraum höhere, investive Auszahlungsermächtigungen. In den vorigen Prüffahren bildet die Stadt Büren zusammen mit anderen Kommunen jeweils das Vergleichsminimum, da sie keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen hat.

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

→ **Empfehlung**

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

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Das Fördermittelmanagement der Stadt Büren ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie für das Fördermittelmanagement liegt noch nicht vor.

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.

Bei der Stadt Büren werden die Fördermittel dezentral akquiriert. Jede Fachabteilung wickelt das Verfahren rund um die Fördermittel selbstständig ab. Sie recherchieren die Fördermöglichkeiten und stellen die betreffenden Anträge in eigener Zuständigkeit. Eine spezielle Richtlinie oder Dienstanweisung gibt es derzeit nicht. Einige Regelungen können jedoch der Vergabeordnung entnommen werden. Eine zentrale Ansprechperson für fachliche Fragen zum Thema Fördermittelmanagement oder Fördermöglichkeiten hat die Stadt Büren nicht benannt.

Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. Eine Fördermittelregelung könnte die folgenden Inhalte aufweisen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsieht. Dies würde einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.

Für die Recherche der Fördermittel werden unterschiedliche Quellen genutzt, wie die Schnellbriefe des Städte- und Gemeindebundes. 2022 ist die Stadt Büren der „d-NRW“ beigetreten, die beim Thema Fördermittel beratend zur Seite steht.

Teilweise sind bereits einige Anträge auf Erteilung von Fördermitteln gescheitert. Dies lag teils daran, dass die Maßnahmen für bestimmte Fördertöpfe nicht förderfähig waren. Die Stadt Büren gibt im Übrigen den Hinweis, einige Antragsprozesse kürzer und zeiteinsparender zu gestalten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Der Stadt Büren fehlt es noch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

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

Die Stadt Büren sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

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

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem als Basis eines standardisierten Berichtswesens dienen. Die Stadt Büren berichtet, dass auch sie bereits aus verschiedenen Gründen erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, sind ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Stadt Büren könnte den Fördermittelfluss in ihrem unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder gegebenenfalls Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dies verschafft allen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über abgeschlossene, laufende und künftige Fördermaßnahmen. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren hat bis auf wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio der Stadt Büren zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	6.497
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	194
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0

Kennzahlen	2021
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	12
Anzahl der Kreditgeber	3

Das Kreditportfolio der **Stadt Büren** enthält Ende 2021 Kredite für Investitionen als auch zur Liquiditätssicherung. Hierbei wird zwischen Krediten für eigene Maßnahmen und den Krediten aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 unterschieden. Diese Kredite hat die Stadt zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgungen leisten jedoch das Land. In Planung stehen für 2023 ein weiterer Investitionskredit von 8,4 Mio. Euro und ein weiterer Liquiditätskredit von 1,7 Mio. Euro.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Stadt Büren bisher nicht schriftlich formuliert. Eine eigenständige Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Stadt nicht. Es findet sich lediglich in der Dienstanweisung Finanzen die Regelung, dass der Kämmerer im Rahmen der Kreditemächtigung durch die Haushaltssatzung Liquiditätskredite aufnehmen kann. Für die Darlehensverwaltung ist das Sachgebiet Finanzmanagement zuständig. Die Aufnahme und Rückzahlung von Liquiditätskrediten wird von der Zahlungsabwicklung bearbeitet. Das übrige Verfahren bezüglich der Einholung von Angeboten sowie der Dokumentation der weiteren Bearbeitung ist bislang nicht verbindlich geregelt worden. Ein Berichtswesen wurde ebenfalls noch nicht etabliert.

Grundsätzlich sollte jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen.

Solche Regelungen könnten sich je nach strategischer Ausrichtung auf wesentliche Inhalte beschränken. Sofern eine Kommune zum Beispiel beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, könnte eine entsprechende schriftliche Festlegung ausreichen. Über die Eingrenzung der zugelassenen Finanzierungsinstrumente hinaus wären zum Beispiel keine detaillierten Regelungen zu stärker risikobehafteten Finanzierungsinstrumenten notwendig.

In einer Richtlinie sollten grundsätzlich Verfahren für die Aufnahme von Krediten sowie für Prologationen und Umschuldungen, der zulässige Umfang von Geschäften sowie gegebenenfalls Aspekte der Risikoanalyse und Inhalte des Berichtswesens geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.

Eine Richtlinie oder Dienstanweisung gibt dem Verwaltungshandeln einer Kommune eine höhere Verbindlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen

Festlegungen und Zielsetzungen¹² sollte eine Richtlinie oder Dienstanweisung insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Büren verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Büren Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch Ausgliederungen der Stadt Büren gehören.
- Die Stadt Büren sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Büren bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - 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 besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Büren kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Büren in Gänze oder auszugsweise als Vorlage

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

heranziehen kann.¹³ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Büren hat bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 der Stadt Büren zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	9.107
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	267
Ausleihungen in Tausend Euro	6,6

Die Stadt Büren tätigt Geldanlagen nur bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystemen angehören. Niedrige Zinsen beziehungsweise Verwahrtgelte nimmt Büren in Kauf, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit von Geldmitteln und die Sicherheit von Anlagen haben für die Stadt höchste Priorität.

Diese strategischen Festlegungen und Ziele für die Anlage von Kapital hat die Stadt allerdings nicht schriftlich fixiert. Eine Anlagerichtlinie hat die Stadt nicht.

Jede Kommune sollte sich in eigener Verantwortung und unter Beteiligung des Rates Rahmenbedingungen für die Anlage von Kapital schaffen.¹⁵ Strategische Festlegungen und Ziele sollte sie dokumentieren.

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

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

¹⁵ Vgl. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012

Analog zum Kreditmanagement sollte eine Kommune auch für Geld- und Kapitalanlagen Verfahrensweisen und Entscheidungskompetenzen regeln. Die konkrete Ausgestaltung einer Anlagerrichtlinie ist individuell an die strategische Ausrichtung der Stadt anzupassen und kann sich auf grundlegende Aspekte beschränken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Büren ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie oder Dienstanweisung für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind ebenfalls 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 Büren 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 Ausgliederungen der Stadt Büren gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente** sollte dargestellt werden. Die Stadt Büren kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁶ können Vorgaben getroffen werden.

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

- **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, ob gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - 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 von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Büren gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Stadt Büren die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	61	E1	Die Stadt Büren sollte Konsolidierungspotenziale bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage könnten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	63
F2	Die Stadt Büren hat die Fristen zur Haushaltssatzung mit Ausnahme von 2020 nicht eingehalten. Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse konnte sie ebenfalls nicht einhalten. Erforderliche Gesamtabschlüsse liegen seit dem Jahr 2011 nicht vor. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt hingegen fristgemäß.	64	E2	Damit die politischen Entscheidungsträger/-innen der Stadt Büren rechtzeitig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft verfügen, sollte überlegt werden, Halbjahresberichte im Rat regelmäßig vorzustellen. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	65
F3	Die Stadt Büren strebt an, grundsätzlich keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. Im Prüfungszeitraum überträgt sie jedoch überdurchschnittlich viele konsumtive Mittel. Investive Mittelübertragungen werden erst ab 2021 vorgenommen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung niedergeschrieben.	66	E3	Ziel der Stadt Büren sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	68
F4	Das Fördermittelmanagement der Stadt Büren ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie für das Fördermittelmanagement liegt noch nicht vor.	69	E4	Die Stadt Büren sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Akten dokumentation vorsieht. Dies würde einen standardisierten, nachprüfba- ren Prozess unterstützen.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Stadt Büren fehlt es noch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	70	E5	Die Stadt Büren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	71
F6	Die Stadt Büren hat bis auf wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	71	E6	Die Stadt Büren sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.	72
F7	Die Stadt Büren hat bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	74	E7	Die Stadt Büren sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie oder Dienstanweisung sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Stadt Büren 2016	Stadt Büren aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	98,12	115	91,45	101	105	110	115	21
Eigenkapitalquote 1	37,37	39,85	5,16	21,74	36,14	41,61	65,88	20
Eigenkapitalquote 2	85,84	78,00	27,45	51,48	66,01	77,70	88,00	20
Fehlbetragsquote	1,08	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	32,87	26,45	17,73	25,61	30,34	38,08	56,32	20

Kennzahlen	Stadt Büren 2016	Stadt Büren aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	8,83	8,86	4,43	7,15	8,79	10,09	11,75	20
Drittfinanzierungsquote	83,00	78,31	32,07	52,86	59,28	67,47	78,31	20
Investitionsquote	105,04	150	20,00	70,63	114	182	290	20
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	97,02	105	62,74	82,93	94,19	98,64	114	20
Liquidität 2. Grades	95,56	361	17,06	68,96	111	176	386	20
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	40,55	3,38	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,02	2,00	2,00	4,71	5,32	8,82	14,90	20
Zinslastquote	0,35	0,3	0,11	0,29	0,63	1,10	3,59	21
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	55,98	57,20	35,45	55,14	60,48	69,82	78,20	21
Zuwendungsquote	27,61	28,79	9,47	13,76	19,87	28,79	36,23	21
Personalintensität	20,48	22,40	10,16	13,75	16,72	19,91	25,42	21
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,60	17,46	6,97	16,47	17,78	19,90	30,74	21
Transferaufwandsquote	46,92	45,78	37,99	43,75	47,31	54,02	60,42	21

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	390	-741	1.414	4.276	7.937	
Gewerbesteuer	11.963	9.875	10.586	11.059	16.194	11.935
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.388	9.265	9.570	9.143	10.279	9.329
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.130	1.632	1.809	1.984	1.576	1.626
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	824	881	925	2.828	1.122	1.316
Schlüsselzuweisungen	2.281	2.785	4.962	5.898	3.094	3.804
Summe der Erträge	24.586	24.438	27.853	30.912	32.264	28.010
Steuerbeteiligungen	1.547	1.082	874	800	1.357	1.157
Allgemeine Kreisumlage	9.926	10.265	10.357	10.997	10.744	10.458
Summe der Aufwendungen	11.473	11.347	11.231	11.797	12.101	11.590
Saldo	13.113	13.091	16.622	19.115	20.163	16.420

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	60.784	59.988	61.401	65.686	73.622
Eigenkapital 1	60.784	59.988	61.401	65.686	73.622
Sonderposten für Zuwendungen	50.380	49.362	48.014	47.148	47.193
Sonderposten für Beiträge	27.177	26.238	25.300	24.366	23.307
Eigenkapital 2	138.342	135.588	134.715	137.200	144.122

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Bilanzsumme	161.290	163.528	165.402	175.330	184.765

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	8.660	12.975	15.463	22.727	22.987
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	281	359	155	2.268	917
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	1	2	2	0	6
Forderungen gegenüber Sondervermögen	264	491	956	1.450	764
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	6.206	5.732	5.897	6.077	5.189
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	46	70	51	9	31
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	14.274	17.786	20.197	25.077	26.458

* Wasserwerk (Eigenbetrieb), Abwasserwerk (eigenbetriebsähnlich) und Stadtmarketing (eigenbetriebsähnlich) der Stadt Büren.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	390	-741	1.414	4.276	7.937	-1.683	-4.200	-3.438	-3.477	-4.206
Gewerbesteuer	11.963	9.875	10.586	11.059	16.194	11.965	13.639	13.639	13.639	13.639
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.388	9.265	9.570	9.143	10.279	10.043	11.057	11.543	12.282	12.896
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.130	1.632	1.809	1.984	1.576	1.576	1.676	1.761	1.817	1.854
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.281	2.785	4.962	5.898	3.094	3.094	1.367	4.043	4.043	4.043
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	824	881	925	2.828	1.122	1.017	1.184	1.147	1.219	1.251
Summe der Erträge	24.586	24.438	27.853	30.912	32.264	27.694	28.922	32.133	33.001	33.683
Allgemeine Kreisumlage	9.926	10.265	10.357	10.997	10.744	11.247	11.710	12.177	12.779	13.608
Steuerbeteiligungen	1.547	1.082	874	800	1.357	1.002	1.142	1.142	1.142	1.142
Summe der Aufwendungen	11.473	11.347	11.231	11.797	12.101	12.248	12.852	13.320	13.921	14.750
Saldo der Bereinigungen	13.113	13.091	16.622	19.115	20.163	15.446	16.070	18.814	19.080	18.933
Saldo der Sondereffekte	-152	0	28,92	812	-122	984	495	1.156	1.168	1.182
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.571	-13.832	-15.237	-15.651	-12.104	-18.114	-20.765	-23.407	-23.725	-24.320

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.261	-2.666	-3.080	467	-5.543	-8.194	-10.837	-11.155	-11.750

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Büren in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.571	-13.832	-15.237	-15.651	-12.104	-18.114	-20.765	-23.407	-23.725	-24.320
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-103	-437	-816	-499	-302	-1.038	-1.111	-1.121	-1.129	-1.140
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-585	-1.093	-1.346	-1.096	-929	-1.614	-1.942	-2.045	-2.153	-2.273
Jugendamtsumlage	5.461	5.166	5.534	6.482	7.164	6.874	7.187	7.751	7.778	7.806
Saldo aus Sozialleistungen	-6.149	-6.696	-7.696	-8.077	-8.396	-9.526	-10.240	-10.917	-11.060	-11.218
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.421	-7.136	-7.541	-7.574	-3.709	-8.588	-10.525	-12.491	-12.665	-13.102
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-715	-1.119	-1.153	2.713	-2.166	-4.103	-6.069	-6.243	-6.680

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Büren 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 Büren hat mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle eine gut geeignete Organisationsform gewählt, um ihre Vergaben rechtssicher und einheitlich abzuwickeln. Die zentrale Vergabestelle berät die Bedarfsstellen bereits im Vorfeld. Durch die Aufgabentrennung minimiert die Stadt Büren aktiv die Korruptionsgefahr.

Da die Stadt nicht über eine eigene örtliche Rechnungsprüfung verfügt, hat sie mit dem Kreis Paderborn eine interkommunale Zusammenarbeit geschlossen. Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises berät die Stadt bei Fragen im Vergabeverfahren und prüft diese teilweise auch. So stärkt die Stadt die rechtssichere Abwicklung der Verfahren.

Die Betrachtung von einzelnen Vergabevorgängen zeigt, dass die Befugnisse der zentralen Vergabestelle – auch zur Korruptionsprävention – ausgeweitet werden sollten. Zudem sollte die Stadt ein größeres Augenmerk auf die Dokumentation einzelner Vergabeschritte, wie die Bietergespräche und die Absicherung der Auskömmlichkeit der Preise, richten.

Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen sind in der nunmehr aktuellen Vergabeordnung der Stadt Büren umfangreich vorhanden. Beim tatsächlichen Umgang mit Nachträgen sollte die Stadt die eigenen Vorgaben auch konsequent einhalten. Außerdem ist es geboten, das Fachwissen der zentralen Vergabestelle bei der Bewertung von Nachträgen und Auftragsänderungen hinsichtlich des Erfordernisses einer erneuten Ausschreibung konsequenter zu nutzen. Weiter optimiert werden könnte das Nachtragswesen durch eine systematische Auswertung der entstandenen Nachträge. Der interkommunale Vergleich der abgerechneten Maßnahmen mit den Auftragssummen belegt eine niedrige Abweichungsquote für die Stadt Büren. Dies wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsbewirtschaftung aus.

Unerlässlich für das Verwaltungshandeln – nicht nur bei der Durchführung von Vergabeverfahren – ist die Korruptionsprävention. Die Stadt Büren hat hierzu vor einigen Jahren eine Dienst-anweisung erstellt, die aktualisiert werden sollte. Zudem sollte die Stadt dringend, wie beabsichtigt, eine Schwachstellenanalyse der korruptionsgefährdeten und der besonders korruptionsgefährdeten Bereiche der Verwaltung vornehmen.

Auch für Sponsoring hat die Stadt Regelungen getroffen, unter anderem einen Mustervertrag erstellt. Diesen können die Abteilungen in den seltenen, bisherigen Sponsoringfällen nutzen. Die Stadt gewährleistet so einen einheitlichen Umgang.

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 Büren 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 Büren hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Damit fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. Zudem leistet die Stadt durch diese Art der Organisation einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Stadt Büren verfügt über eine aktuelle Vergabedienstleistungsanweisung. Eine Vergabemanagementsoftware nutzt sie nicht.

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

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

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

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

Die **Stadt Büren** hat schon vor Jahren eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist organisatorisch in der Abteilung V Infrastruktur und dort im Sachgebiet V/02 Tief- und Straßenbau angesiedelt. Die zentrale Vergabestelle ist mindestens bei allen Vergabeverfahren der Stadt ab

20.000 Euro einzubinden. Oft wenden sich die Bedarfsstellen auch bei Verfahren unterhalb dieser Wertgrenzen an die Vergabestelle, um von deren Fachwissen zu profitieren. Die zentrale Vergabestelle der Stadt Büren prüft die Mehrheit der Leistungsverzeichnisse nach vergaberechtlichen Gesichtspunkten, wie zum Beispiel der produktneutralen Ausschreibung.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich durch die zentrale Vergabestelle folgende wesentliche Vorteile:

- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Organisationseinheiten einer Kommune werden standardisiert bearbeitet.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden.
- Die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten beziehungsweise Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Eine zentrale Vergabestelle bietet ihre Aufgaben und Kompetenzen grundsätzlich als Service für alle Verwaltungseinheiten an. Dadurch wird eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt.

Neben der zentralen Vergabestelle hat die Stadt Büren eine zentrale Submissionsstelle in der Abteilung I Zentrale Dienste eingerichtet. Die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung ist gerade bei der Submission sehr wichtig. Dies hat die Stadt Büren durch die Aufgabenverteilung umgesetzt.

Grundlage für die Tätigkeit der zentralen Vergabestelle sind die Vergabedienstanweisung und die allgemeine Vergabeordnung der Stadt Büren. Diese sind im Mai 2023 in Kraft getreten. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser beiden städtischen Regelungen obliegt der zentralen Vergabestelle, während die Abteilung 1, Zentrale Dienste für den Prozess des Inkrafttretens der Satzungen zuständig ist.

Die geltende Vergabedienstanweisung bezieht sich auch auf die beiden Sondervermögen Wasserwerk sowie Abwasserwerk der Stadt Büren. Dadurch kann die Stadt gewährleisten, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.

Wertgrenzen zur Durchführung von EU-weiten Vergaben und beschränkten oder freihändigen Vergaben sind in der Vergabedienstanweisung benannt. Die Wertgrenzen für beschränkte und freihändige Vergaben orientieren sich an den aktuellen kommunalen Vergabegrundsätzen. Auf die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften wird als Grundlage in der Vergabedienstanweisung ebenfalls verwiesen.

Die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe sind Bestandteil der Vergabedienstanweisung. Diese sehr übersichtliche Aufteilung der Zuständigkeiten bezieht sich auf alle Vergabeverfahren, nicht nur auf die Verfahren, in welche die zentrale Vergabestelle involviert ist. Diese Festlegung der

Aufgaben ist für alle am Verfahren Beteiligten eine gute Orientierung. Notwendige Verfahrensschritte können so sicher und einheitlich abgearbeitet werden.

Bei Vergabemaßnahmen, die gefördert werden, beraten sich die Bedarfsstellen im Vorfeld mit der zentralen Vergabestelle. Dies erfolgt auch, um sicherzustellen, dass dem Kreis, der später die Vorprüfung des Verwendungsnachweises übernimmt, alle notwendigen Unterlagen vorliegen und alle Bestimmungen eingehalten wurden. Dies Vorgehen der Stadt Büren ist gut überlegt und bietet einen Schutz vor möglichen Rückforderungen von Fördermitteln.

Aus Sicht der gpaNRW ist es aus korruptionspräventiven Gründen vorteilhaft, wenn die Bedarfsstellen so lange wie möglich nicht in direkten Kontakt mit den Bietern treten. In der Stadt Büren erstellt die zentrale Vergabestelle für die Abteilung V den Vergabevorschlag. Bei Ausschreibungen von anderen Abteilungen endet die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle häufig mit der formalen Prüfung der Angebote. Um auch in diesen Fällen die Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung zu erreichen, wäre eine weitere Einbindung der zentralen Vergabestelle vorteilhaft. Dies beugt Interessenkonflikten von auftragsdurchführenden und auftragsvergebenden Organisationseinheiten vor. Zudem dient es der Korruptionsprävention, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten beziehungsweise Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte bei der nächsten Gelegenheit, bei der sie die Vergabedienstansweisung ändert, auch die Zuständigkeit bei Fördermaßnahmen berücksichtigen. Sie sollte für alle Fördermaßnahmen die generelle Beteiligung der zentralen Vergabestelle sowie die Zuständigkeit für die Erstellung aller Vergabevorschläge aufnehmen.

Für die Dokumentation der verschiedenen Verfahrensschritte bedient sich die Stadt Büren der einheitlichen Vordrucke des Vergabehandbuches des Bundes (VHB). Diese sind in dem elektronischen Portal, über welches die Stadt die elektronischen Verfahren abwickelt, hinterlegt. Durch die Nutzung des Portals, ist mit der Wahl der Vergabeart gewährleistet, dass das weitere Verfahren mit allen Schritten vergabekonform durchgeführt wird. Darüber wird ebenfalls die Veröffentlichung und die Bieterkommunikation durchgeführt. Perspektivisch möchte die Stadt hierüber auch die Erstellung des Preisspiegels und die Absageschreiben an unterlegene Bieter bearbeiten. Eine separate Vergabemanagementsoftware mit einer elektronischen Aktenführung nutzt die Stadt Büren nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte ihre Vergabeverfahren mit den einzelnen Arbeitsschritten wie geplant weiter digitalisieren. Eine automatisierte Bearbeitung mit einer Software unterstützt den komplexen Vergabeprozess. Die Stadt sollte prüfen, ob sie dazu eine Vergabemanagementsoftware einsetzen will.

Eine Software bietet neben der digitalen Ablage der Dokumente weitere Funktionen, die die Vergabestelle bei der Durchführung der Vergaben unterstützen kann, wie:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweisen, Vergabeunterlagen,

- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- Verwaltung von Nachträgen.

Abnahmeprotokolle fertigt die Stadt Büren an. Dies ist in der Vergabedienstanweisung entsprechend vorgegeben.

Insgesamt hat die Stadt Büren das Verfahren zur Abwicklung von Vergabeverfahren gut und umfangreich geregelt.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁷

→ Feststellung

Die Stadt Büren hat für die Prüfung der Vergabemaßnahmen grundsätzlich eine Alternativmöglichkeit eingerichtet. Es besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen

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

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

Aufträge¹⁹ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Büren** hat keine eigene Rechnungsprüfung eingerichtet. Über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung hat die Stadt Büren die Übernahme von Beratungs- und Prüfungsleistungen bei der Durchführung der Vergabeverfahren bereits im Jahr 2014 mit dem Kreis Paderborn vereinbart. Die gpaNRW hält diese Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Die Prüfung der Vergabeverfahren durch eine beauftragte Rechnungsprüfung kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Arbeitsabläufe unterstützen. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist generell mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Auch aus Gründen der Korruptionsprävention ist diese Prüfung wichtig.

Die Beratungsfunktion nutzt die Stadt Büren nach eigenen Angaben häufig. Zudem ist in der Vereinbarung geregelt, dass auf Anforderung der Stadt Büren der Kreis die formale Prüfung von Ausschreibungsunterlagen übernimmt, sowie die Vorprüfung eines Testats bei Verwendungsnachweisen von geförderten Maßnahmen. Dieses ist im Betrachtungszeitraum bei den Vergabeverfahren mit Fördermitteln auch tatsächlich entsprechend praktiziert worden.

Um diese gute Vorgehensweise noch weiter zu optimieren, könnte die Stadt überlegen, die Leistungen der Rechnungsprüfung auszuweiten, auf zum Beispiel:

- die Prüfung des Vergabeverfahrens vor der Auftragserteilung. Die Prüfung sollte in einem Prüfvermerk festgehalten werden, ohne den der Auftrag nicht erteilt werden kann,
- Information der Rechnungsprüfung über Submissions- und Abnahmetermine,
- Anzeige von Nachträgen sowie die
- Anzeige von Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte überlegen, ob sie die interkommunale Zusammenarbeit hinsichtlich der Prüfung von Vergaben konsequenter nutzt und möglichst intensiviert.

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.

¹⁹ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren verfügt über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Diese ist mittlerweile hinsichtlich der Rechtsgrundlagen veraltet.

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

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

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

Die **Stadt Büren** hat seit dem Jahr 2013 eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Neue Beschäftigte werden zu Dienstantritt auf die bestehenden Regelungen verwiesen. Alle Mitarbeitenden haben über ein zentrales Laufwerk Zugriff auf die städtischen Dienstanweisungen. Darüber hinausgehende Hinweise oder Regelungen gibt es in Büren nicht.

Die Dienstanweisung der Stadt Büren untersagt die

- Annahme von Geldgeschenken,
- Überlassung von Gegenständen und Einräumung von Gebrauchsvorteilen,
- Gewährung von Leistungen ohne oder nur zu einem geringeren als dem üblichen Entgelt,
- Gewährung besonderer Vergünstigungen bei Privatgeschäften sowie
- Annahme von mittelbaren Zuwendungen (an Angehörige oder Vereine).

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

Eine Ausnahme besteht nur bei geringwertigen Zuwendungen, wie Massenwerbepublikationen oder einer üblichen und angemessenen Bewirtung im Rahmen von dienstlichen Verpflichtungen. Alle übrigen Geschenke und Zuwendungen sind grundsätzlich abzulehnen. Wenn eine Abweisung oder Rückgabe eines Geschenkes nicht mehr möglich ist, sind diese dem Bürgermeister zu überlassen. Dieser sendet sie zurück oder überlässt sie einem gemeinnützigen Zweck.

Die Dienstanweisung ist mittlerweile veraltet, weil sich deren Grundlage, das Korruptionsbekämpfungsgesetz, seit 2013 mehrfach geändert hat. Dadurch passt der Verweis in der städtischen Dienstanweisung auf die Paragraphen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nicht mehr. Zum Ende des Prüfungszeitraumes erstellte die Stadt Büren den Entwurf einer neuen Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Diese ist ausführlich und hinsichtlich der Gesetzesgrundlage auf aktuellem Stand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die neu erstellte Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zeitnah in Kraft treten lassen.

Für das Verhalten im Verdachtsfall enthält die alte Dienstanweisung Regelungen. Bei einem Korruptionsverdacht ist der oder die direkte Vorgesetzte, die Abteilungsleitung und der Bürgermeister in Kenntnis zu setzen. Die neue Dienstanweisung enthält dazu ebenfalls einen Passus. Ein entsprechender Verdacht ist zukünftig direkt an den Hauptverwaltungsbeamten oder den Korruptionsschutzbeauftragten zu melden. Die neue Dienstanweisung der Stadt Büren verweist darauf, dass Korruptionsprävention grundsätzlich eine Angelegenheit des Hauptverwaltungsbeamten ist. Ein Anti-Korruptionsbeauftragter, wie er vom Hauptverwaltungsbeamten benannt werden kann, hat die Stadt nicht bestimmt.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen werden. Hierbei sind gemäß der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung hatte die Stadt Büren noch keine Schwachstellenanalyse aufgestellt. Damit erfüllt sie die rechtliche Verpflichtung nach Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung des § 10 KorruptionsbG nicht beachtet und bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Dies ist nicht zulässig.

Die Stadt Büren teilte während der laufenden Prüfung mit, dass sie mit einer Schwachstellenanalyse begonnen hat.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

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

Um gesicherte Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen zu erlangen, hat sich hier das Instrument der Befragung der Beschäftigten etabliert. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt. Diese Befragung kann auch in digitaler Form beispielsweise über das Intranet erfolgen. Der Personalrat sollte eingebunden sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte schnellstmöglich eine Analyse der Schwachstellen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vornehmen. An der Analyse sollte die Stadt Büren ihre Bediensteten beteiligen.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²¹ sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hinweisgebende sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Das Gesetz sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Mit Datum vom 02. Juni 2023 ist das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) des Bundes in Kraft getreten. In seiner Sitzung am 13. Dezember 2023 hat der Landtag NRW das Gesetz zur Ausführung des HinSchG beschlossen worden. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben danach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können. Die Meldestellen können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördenbediensteten betrieben werden. Die Stadt Büren beabsichtigt die Meldestelle selbst zu betreiben. Bisher wurde noch kein Meldeweg eingerichtet. Regelungen oder Verfahrensweisen hat die Stadt noch nicht beschlossen. Ein Mitarbeitender der Stadt wird die Abwicklung übernehmen, er bereitet sich bereits mit Schulungen darauf vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung nach § 1 Hinweisgeberschutzgesetz zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle nicht beachtet.

²¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die interne Meldestelle schnellstmöglich einrichten. Außerdem sollte die Stadt einen Workflow zum Umgang mit Meldungen erarbeiten und festlegen, der eine Vertraulichkeit garantiert.

Bei Bauleistungen mit Nettoauftragswerten oberhalb von 50.000 Euro bestand für öffentliche Auftraggeber bis Ende Mai 2022 eine Verpflichtung gemäß § 8 Abs. 1 KorruptionsbG. Danach war eine Anfrage an das Vergaberegister zu richten, ob Eintragungen hinsichtlich des Unternehmens vorliegen, welches den Zuschlag erhalten soll. Zudem gab es eine weitere Verpflichtung nach § 19 Abs. 4 Mindestlohngesetzes (MiLoG)²² bei Aufträgen ab einer Höhe von 30.000 Euro (netto). Es war vor der Zuschlagserteilung an den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a Gewerbeordnung einzuholen.

Beim Bundeskartellamt wurde zwischenzeitlich ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Die Abfrageverpflichtung beim Vergaberegister sowie beim Gewerbezentralregister ist mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen. Eine Überführung der Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen.

Diese Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister hat die Stadt Büren in ihrer Vergabedienstansweisung schriftlich geregelt. Die Zuständigkeit liegt bei der zentralen Vergabestelle der Stadt. Wir empfehlen, parallel weiterhin einen Gewerbezentralregisterauszug anzufordern. Damit werden der Stadt auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, der den Auftrag erhalten soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG müssen alle Mitglieder der Gremien der Kommune einschließlich der sachkundigen Bürger und Bürgerinnen Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien machen. Dies umschließt auch Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen. Die Stadt Büren veröffentlicht diese Informationen über das Ratsinformationssystem. Dort sind sie jederzeit für die Öffentlichkeit einsehbar. Mit dieser Transparenz leistet die Stadt Büren einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Stadt Büren hat für die Auskunftspflicht eine Ehrenordnung erlassen. Diese hat sie zuletzt im Jahr 2020 aktualisiert.

Gemäß § 8 des KorruptionsbG muss der Bürgermeister/ die Bürgermeisterin die Nebentätigkeiten vor Übernahme des Amtes dem Rat anzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind auch nach Eintritt in den Ruhestand innerhalb von fünf Jahren anzuzeigen. Neben der Anzeige von Nebentä-

²² Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert

tigkeiten ist die Bürgermeisterin/ der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 Landesbeamtengesetz (LBG NRW) dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Die Stadt Büren beachtet diese Regelung. Die Anzeige erfolgt jährlich im Rat.

Zuständig für beide Aufgaben ist das Sachgebiet I/01 Bürgermeistersekretariat/ Ratsbüro/ Presse der Abteilung I Zentrale Dienste. Schriftlich hat die Stadt Büren die Zuständigkeit bisher nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die Zuständigkeit für die Abfragen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG schriftlich festlegen.

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.

→ Für mögliche Sponsoringangebote hat die Stadt Büren Rahmenbedingungen vorgegeben.

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 Büren** hat zum Thema Sponsoring Leitlinien in die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufgenommen. Außerdem ist ein Mustervertrag zum Sponsoring Bestandteil der Dienstanweisung.

Sponsoring ist in der Stadt Büren nach den Leitlinien schriftlich und nur projektbezogen für einen bestimmten Zeitraum zu regeln. In den Vertrag ist eine Kündigungsklausel aufzunehmen. Die Stadt hat durch den Mustervertrag auch geregelt, dass etwaige Nebenkosten auf den Sponsor übertragen werden. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, um das Sponsoring als solches zu kennzeichnen und Korruption auszuschließen.

Die Stadt Büren könnte im Rahmen der Überarbeitung der Korruptionsdienstanweisung noch darüber nachdenken, die Leitlinien oder den Mustervertrag wie folgt zu erweitern:

- die Haftung der Stadt ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen,
- das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden und

- es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht für den Rat erstellt werden.

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.²³ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Büren weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

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. Die **Stadt Büren** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2021 bis Anfang 2023 insgesamt 44 schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023²⁴

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.019.724	
Abrechnungssummen	5.931.947	
Summe der Unterschreitungen	303.974	5,05
Summe der Überschreitungen	216.197	3,59

²³ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

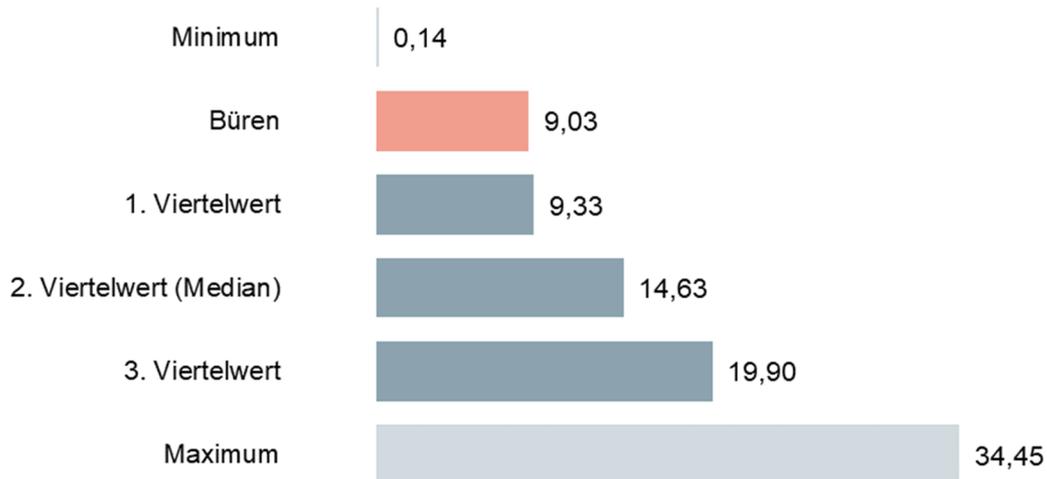
²⁴ bis zum ersten Quartal 2023

Zu Unter- beziehungsweise Überschreitungen kam es nur bei zwei der Baumaßnahmen der oben angegebenen Liste nicht. Mit Nachträgen arbeitet die Stadt Büren dennoch selten. Nur bei einer der Maßnahmen wurde ein förmlicher Nachtrag beauftragt. Weitere Hinweise zu Nachträgen erfolgen im Kapitel 2.6.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Büren 33 Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 214.285 Euro beziehungsweise 9,03 Prozent. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Büren damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Büren gehört im Vergleichsjahr 2022 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen. Im Vorjahr 2021 war die prozentuale Abweichung mit 6,5 Prozent noch geringer. An der interkommunalen Einordnung ändert sich nichts.

Bezogen auf den Betrachtungszeitraum 2021 bis 2023 und die insgesamt 44 Maßnahmen gab es außer bei zwei Aufträgen immer Über- beziehungsweise Unterschreitungen der Auftragssumme in Büren.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitete die Stadt Büren nur sehr selten mit Nachträgen. Von den 44 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- beziehungsweise Unterschreitungen aus den Jahren 2021 bis 2023 wickelte die Stadt nur eine Maßnahme mit einem förmlichen Nachtrag ab. Weitere Hinweise hierzu erfolgen im Kapitel 2.6.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Gleichwohl kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Wichtig ist auch stets eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Büren hat Regelungen zu Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Die fachliche und rechtliche Beurteilung von Nachträgen und Änderungen erfolgt in den Bedarfsstellen. Die Nachträge und Änderungen werden noch nicht systematisch ausgewertet.

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 Vergabedienstanweisung der **Stadt Büren** enthält Regelungen zu Auftragsänderungen und -erweiterungen sowie zu Nachträgen. Danach sind diese grundsätzlich als neues Vergabeverfahren durchzuführen, wenn sich die zusätzlichen Leistungen vom ursprünglichen Auftrag trennen lassen oder der Auftrag wesentlich geändert wird. Weitere Hinweise zur Auslegung der wesentlichen Änderungen sind ebenfalls enthalten.

Zudem legt die Stadt Büren fest, dass die Notwendigkeit von Nachträgen und Änderungen von der Beschaffungsstelle geprüft, begründet und dokumentiert werden muss.

Bei größeren Projekten werden die Erfordernisse für Änderungen und Nachträge in Büren vorgangsbezogen dokumentiert. Sind zum Beispiel im Bereich Hochbau Ingenieurbüros in die Abwicklung eingebunden, dokumentieren diese immer die Gründe für Abweichungen.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die gesetzlichen Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. Die Stadt Büren könnte ihre Dienstanweisung noch um eine Erläuterung dazu erweitern. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich bedarf es keines neuen Vergabeverfahrens, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B²⁵ vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Eine vergaberechtliche Wertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in Büren nicht durch die zentrale Vergabestelle. Vor der Beauftragung etwaiger Leistungen bespricht sich die Bedarfsstelle mit ihrer Abteilungsleitung. Das Vieraugenprinzip wird in diesen Fällen gewahrt und dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte ein standardisiertes Verfahren bei Nachträgen und Änderungen einführen. In diesem Verfahren sollte die zentrale Vergabestelle verbindlich beteiligt sein.

Dies dient einer einheitlichen und rechtssicheren Beauftragung von Auftragsänderungen sowie der Korruptionsprävention.

Wenn die ursprünglich eingeplanten Haushaltsmittel zur Auftragsabwicklung in Büren aufgrund von Änderungen nicht ausreichen, ist eine Dokumentation für die politischen Gremien der Stadt erforderlich. Die Gründe für Änderungen und Nachtragsleistungen wertet die Stadt nicht zentral aus. Abweichungen ergeben sich nach Ansicht der Stadt am häufigsten durch individuelle Gegebenheiten der Baustellen.

Aus Sicht der gpaNRW könnte eine Abweichungsanalyse Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen kann.

²⁵ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte ein zentrales Nachtragsmanagement installieren. Dazu sollte sie eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Büren 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 Büren 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 Büren hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Damit fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. Zudem leistet die Stadt durch diese Art der Organisation einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Stadt Büren verfügt über eine aktuelle Vergabedienstanweisung. Eine Vergabemanagementssoftware nutzt sie nicht.	86	E1.1	Die Stadt Büren sollte bei der nächsten Gelegenheit, bei der sie die Vergabedienstanweisung ändert, auch die Zuständigkeit bei Fördermaßnahmen berücksichtigen. Sie sollte für alle Fördermaßnahmen die generelle Beteiligung der zentralen Vergabestelle sowie die Zuständigkeit für die Erstellung aller Vergabevorschläge aufnehmen.	88
			E1.2	Die Stadt Büren sollte ihre Vergabeverfahren mit den einzelnen Arbeitsschritten wie geplant weiter digitalisieren. Eine automatisierte Bearbeitung mit einer Software unterstützt den komplexen Vergabeprozess. Die Stadt sollte prüfen, ob sie dazu eine Vergabemanagementssoftware einsetzen will.	88
F2	Die Stadt Büren hat für die Prüfung der Vergabemaßnahmen grundsätzlich eine Alternativmöglichkeit eingerichtet. Es besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn.	89	E2	Die Stadt Büren sollte überlegen, ob sie die interkommunale Zusammenarbeit hinsichtlich der Prüfung von Vergaben konsequenter nutzt und möglichst intensiviert.	90
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Büren verfügt über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Diese ist mittlerweile hinsichtlich der Rechtsgrundlagen veraltet.	91	E3	Die Stadt Büren sollte die neu erstellte Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zeitnah in Kraft treten lassen.	92
F4	Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung des § 10 KorruptionsbG nicht beachtet und bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Dies ist nicht zulässig.	92	E4	Die Stadt Büren sollte schnellstmöglich eine Analyse der Schwachstellen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vornehmen. An der Analyse sollte die Stadt Büren ihre Bediensteten beteiligen.	93
F5	Die Stadt Büren hat die rechtliche Verpflichtung nach § 1 Hinweisgeberschutzgesetz zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle nicht beachtet.	93	E5.1	Die Stadt Büren sollte die interne Meldestelle schnellstmöglich einrichten. Außerdem sollte die Stadt einen Workflow zum Umgang mit Meldungen erarbeiten und festlegen, der eine Vertraulichkeit garantiert.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt Büren sollte vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, der den Auftrag erhalten soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.	94
			E5.3	Die Stadt Büren sollte die Zuständigkeit für die Abfragen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG schriftlich festlegen.	95
Nachtragswesen					
F6	Die Stadt Büren hat Regelungen zu Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Die fachliche und rechtliche Beurteilung von Nachträgen und Änderungen erfolgt in den Bedarfsstellen. Die Nachträge und Änderungen werden noch nicht systematisch ausgewertet.	98	E6.1	Die Stadt Büren sollte ein standardisiertes Verfahren bei Nachträgen und Änderungen einführen. In diesem Verfahren sollte die zentrale Vergabestelle verbindlich beteiligt sein.	99
			E6.2	Die Stadt Büren sollte ein zentrales Nachtragsmanagement installieren. Dazu sollte sie eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.	100
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Dokumentation der gesichteten Vergabeverfahren der Stadt Büren ist umfangreich und gut geeignet die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Hinsichtlich der Korruptionsprävention und des Zeitmanagements, aber auch Dokumentation Auskömmlichkeit zeigt sich noch Verbesserungsbedarf.	Fehler! Text mark e nicht definiert.	E7	Aus korruptionspräventiven Gründen sollten aus den Ausschreibungsunterlagen weder die fachlich verantwortlichen Beschäftigten aus den Bedarfsstellen noch ein gegebenenfalls begleitendes Ingenieurbüro für potenzielle Bieter erkennbar sein.	100
F8	Die Stadt Büren hat die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG und § 19 Abs. 4 MiLoG nicht beachtet.	100	E8.1	Die Stadt Büren sollte schon mit Beginn des Verfahrens für eine Transparenz sorgen und die beteiligten Auftraggeber benennen.	100
			E8.2	Die Stadt Büren sollte die Dokumentation des Vieraugenprinzips zukünftig auf ihrem Vergabevermerk berücksichtigen.	100
			E8.3	Die Stadt Büren sollte darauf achten, die eigenen Vorgaben einzuhalten und Entscheidungen über Nachtragsangebote mit einer Begründung in der Akte zu dokumentieren.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.4 Die Stadt Büren sollte, wie in ihrer Vergabedienstanweisung festgelegt, das Ergebnis der Prüfung in einem Abnahmeprotokoll festhalten.	100
			E8.5 Die Stadt Büren sollte nach Möglichkeit versuchen, die Rahmenbedingungen - wie die zeitliche Terminierung - so zu wählen, dass sie möglichst viele Angebote erhält.	100
			E8.6 Die Stadt Büren sollte bei auffälligen Abweichungen zwischen dem Angebot und der Kostenschätzung ein Bietergespräch führen und dieses dokumentieren.	100

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Büren** 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 Büren ist Schulträger von vier Grundschulen sowie einer Gesamtschule. Die systematische Steuerung der Schul-IT kann die **Stadt Büren** noch an einigen Stellen optimieren. Deshalb sollte die Stadt die entsprechenden Prozesse weiter optimieren, insbesondere indem sie diese stärker als bislang formalisiert.

Mit der konkreten Digitalisierung an ihren Schulen ist die Stadt Büren gut vorangekommen, wenngleich sie bei den IT-Endgeräten mengenmäßig noch aufholen kann. Die Ausstattungsquoten an den Grundschulen und der Gesamtschule mit IT-Endgeräten sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bei den Präsentationsgeräten hat die Stadt Schwerpunkte gesetzt. Bei den von ihr favorisierten Gerätearten weist sie höhere Ausstattungsquoten auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Stadt hat im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten insgesamt gute digitale Rahmenbedingungen geschaffen, um den pädagogischen Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Trotzdem sollte die Stadt Büren darauf achten, dass insbesondere die personellen Ressourcen auf der Seite des Schulträgers langfristig auskömmlich sind.

Die technischen und organisatorischen Anforderungen an die IT-Sicherheit erfüllt die Stadt Büren teilweise. Sie sollte deshalb im Besonderen mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und die daraus abgeleiteten technischen und organisatorischen Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht beziehungsweise in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

→ Feststellung

Bei der Stadt Büren bestehen einige Möglichkeiten die systematische Steuerung der Schul-IT zu optimieren. Dies hat der Schulträger bereits erkannt und strebt entsprechende Verbesserungen an.

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

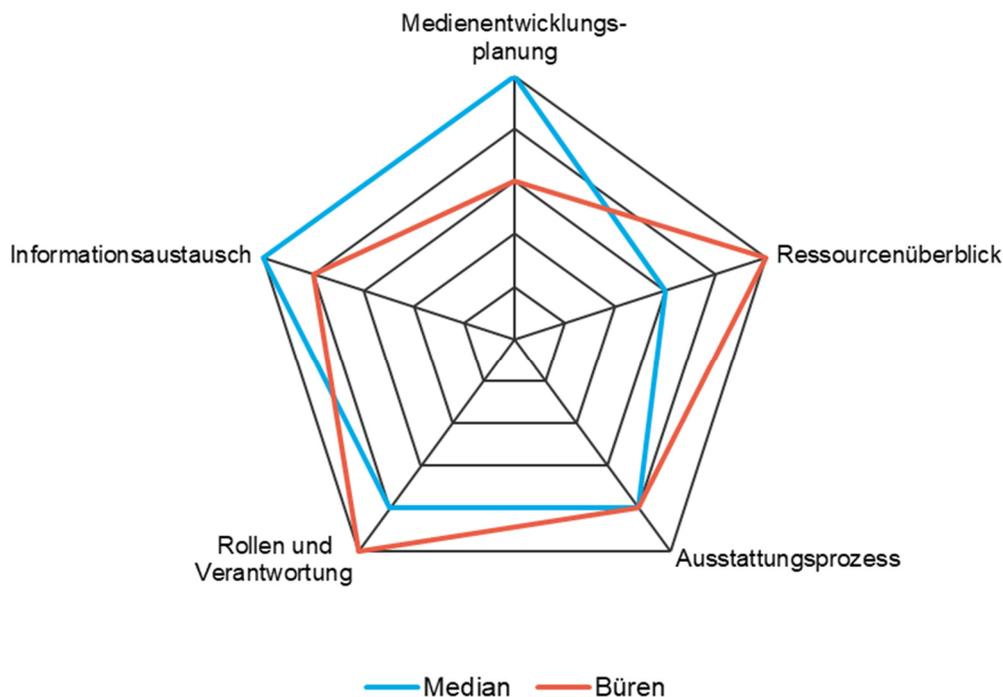
- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁶, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.

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

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

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

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



- Der Überblick über die erfüllten Anforderungen an die systematische IT-Steuerung der Schulen zeigt, dass bei der Stadt Büren im interkommunalen Vergleich insbesondere bei der Medienentwicklungsplanung und beim Informationsaustausch Optimierungspotenzial besteht. Demgegenüber kann die Stadt besonders beim Ressourcenüberblick und der Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten punkten.

Die Stadt Büren arbeitet derzeit mithilfe einer externen Beratung an ihrer langfristigen Strategie zur weiteren Ausstattung der Schulen in Form eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplans (MEP). Dessen Inkrafttreten ist für 2024 geplant. Ein MEP berücksichtigt idealerweise die pädagogischen Aspekte und Medienkonzepte der Schulen und enthält konkrete Elemente für die tatsächliche mediale Unterstützung des Unterrichts und die zeitliche Umsetzung. Die Stadt ist Träger von vier Grundschulen an sechs Standorten sowie einer Gesamtschule. Die Medienkonzepte der Schulen in Büren sind jedoch teilweise veraltet. Hier ist der Schulträger im Rahmen der Erstellung des MEP darum bemüht, dass eine Aktualisierung seitens der zuständigen Stellen in den Schulen erfolgt. Die gpaNRW begrüßt ausdrücklich die Bemühungen der Stadt

Büren zur weiteren Systematisierung der Steuerung der Schul-IT mithilfe eines externen Beratungsunternehmens. Der Blick von außen bietet dabei grundsätzlich eine neutrale Orientierungshilfe für eine zielgerichtete Projektplanung. Im Idealfall führt eine laufende Fortschreibung des MEP mit seinen Plan-Vorgaben dazu, dass der Schulträger Stadt Büren und die Schulen sich tatsächlich regelmäßig und systematisch mit dem Abgleich des Soll- mit dem Ist-Zustand beschäftigen.

Über die Kosten für die in den Schulen eingesetzten IT-Systeme besitzt die Stadt Büren an zentraler Stelle (Abteilung I: Zentrale Dienste im Sachgebiet I: 04 EDV) einen sehr guten Überblick. Dies auch deshalb, weil die Stadt Hardware und Infrastruktur als Schulträger selbst beschafft. Einen guten Einblick auch in die Ausstattungsmengen an ihren Schulen erreicht die Stadt durch Werkzeuge ihres kommunalen Finanzverfahrens sowie eigene tabellarische Aufzeichnungen. Damit ist es der Stadt möglich, sich sowohl ein schulspezifisches als auch schulübergreifendes Bild über ihre IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten zu machen. Auf diese Weise kann die Stadt Büren die interne Steuerung der Schul-IT mit steuerungsrelevanten Daten und Informationen zweckmäßig unterstützen.

Die Stadt Büren hat den Ablauf zur Ausstattung ihrer Schulen mit IT von der Bedarfsfeststellung bis zur Bereitstellung und dem Betrieb intern weitestgehend verbindlich kommuniziert. Standards zu Qualität und Quantität sind überwiegend formuliert und werden bei den eigenverantwortlichen Beschaffungen seitens des Schulträgers stets berücksichtigt. Jeder Bedarf einer Schule wird durch das Sachgebiet I: 04 EDV geprüft und zwecks Wahrung einheitlicher Standards zentral entschieden. Die Abhängigkeit der Schulen von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur steigen zwangsläufig. Daher ist es im Rahmen des Ausstattungsprozesses auch für die Stadt Büren erforderlich, sich stärker um die IT-Notfallvorsorge sowie das IT-Sicherheitsmanagement ihres Informationsverbundes zu kümmern. Dieses gilt nicht nur für den „klassischen“ Verwaltungsbereich, sondern, in enger Abstimmung mit dem Schulbereich, möglichst auch für alle städtischen Schulen. Eine übergreifende IT-Sicherheitsleitlinie, ein IT-Sicherheitskonzept und ein IT-Notfallkonzept sind entsprechende Stichworte, die sowohl verwaltungs- als auch schulseitig nachhaltig zu einer höheren Betriebssicherheit beitragen können. Allerdings können dies aktuell nur die wenigsten der geprüften Kommunen nachweisen. Meist werden entsprechende Maßnahmen noch nicht aus übergeordneten Konzepten abgeleitet, sondern eher situationsbedingt und anlassbezogen initiiert. Dies gilt auch für die Stadt Büren. Mehr dazu weiter unten im Kapitel 3.3.3 IT-Sicherheit.

Die Unterstützung und Beratung in Belangen der Schul-IT kann insbesondere dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn Zuständigkeiten eindeutig geregelt sind. So kann der Aufwand für alle Beteiligten minimiert werden. Die verschiedenen Support-Level hat die Stadt Büren geregelt und mit den Beteiligten in der Stadtverwaltung und den Schulen kommuniziert. Trotz einzelner Abweichungen, die sich naturgemäß aus dem alltäglichen Betrieb ergeben können, besteht damit eine sehr gute Orientierungsgrundlage dafür, wer welche Rolle wahrnimmt. So nimmt neben den ersten Ansprechpartnerinnen und -partnern (Medienbeauftragte) in den Schulen das IT-Personal des Schulträgers die Wartung und den Support in nachfolgender Instanz wahr. Explizite und bislang ausreichend vorhandene Stellenanteile sind hierfür vorhanden. Zudem unterstützen im Hintergrund bei Bedarf externe Dienstleister.

Die Medienentwicklung für die Schulen ist ein komplexes Thema mit langfristigem Planungshorizont und bindet in der Umsetzung erhebliche Ressourcen des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten

sehr wichtig, auch wenn die inneren und äußeren Schulangelegenheiten rechtlich getrennt voneinander zu betrachten sind. Das IT-Personal der Stadt Büren stellt sicher, dass Gespräche mit den Schulen zwecks Unterstützung des Unterrichts mithilfe von IT stattfinden. Diese sind durch kurze Kommunikationswege und eine starke Präsenz der städtischen IT an den Schulen geprägt. Ein systematischer und damit auch regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Beteiligten ist aber noch nicht gewährleistet. Die Stadt Büren beabsichtigt allerdings, dass dies zeitnah zumindest für die Gesamtschule eingerichtet wird. Die regelmäßigen Abstimmungstermine sollen nach eigenen Angaben dann vierteljährlich stattfinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die Steuerung der IT an ihren Schulen wie geplant optimieren, insbesondere indem sie bisherige Abläufe stärker als bislang formalisiert.

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 Büren ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen gut vorangekommen, wenngleich sie interkommunal gesehen mengenmäßig aufholen kann. Die Stadt hat allerdings im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten insgesamt gute digitale Rahmenbedingungen geschaffen, um den pädagogischen Anforderungen der Schulen gerecht werden zu können.

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.*
- *Eine Kommune sollte ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *Eine Kommune sollte, 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.*
- *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *Eine Kommune sollte die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

Die **Stadt Büren** setzt die gemeinsame Ausstattungsplanung des Schulträgers und der Schulen, trotz eines bislang fehlenden schulübergreifenden Medienentwicklungsplans, konsequent

für die einzelnen Standorte um. Zwar weisen die meisten der geprüften Kommunen bereits höhere Ausstattungsmengen als Büren auf. Die Stadt treibt jedoch die quantitative und qualitative Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, weiter voran. Deshalb erhöhen sich die bisherigen Ausstattungsmengen laufend und die digitale Unterstützung des Unterrichts wächst stetig.

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Stadt Büren in ein Verwaltungs- und ein Schulnetz getrennt wird. Es ist eine weiter steigende Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, zu erwarten. Daher hat die Stadt vorausschauend und rechtzeitig eine gute Performance für den zu erwartenden Datenverkehr, überwiegend über Glasfaseranbindung, geschaffen.

In den Grundschulen und der Gesamtschule der Stadt Büren stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2022/23 wie folgt dar²⁷:

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



Die in den interkommunalen Vergleich eingeflossenen 33 Werte verteilen sich wie folgt:



²⁷ Die Auswertungen sind schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeäte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden).

Rein rechnerisch ist in den vier Grundschulen an sechs Standorten der Stadt Büren etwas weniger als die Hälfte der Kinder mit IT-Endgeräten ausgestattet. Damit liegt die Stadt für 2022/23 mengenmäßig zurück. Aufgrund der Unterstützung durch die Fördermittel und die weitere Umsetzung ist eine steigende Tendenz zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die Ausstattung mit Tablets.

An der Gesamtschule als einzige städtische weiterführende Schule ergibt sich folgende Situation:

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



Die in den interkommunalen Vergleich eingeflossenen 30 Werte verteilen sich wie folgt:



Rein rechnerisch ist bei der Stadt Büren fast die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (SuS) an der weiterführenden Gesamtschule mit IT-Endgeräten ausgestattet. Damit liegt die Stadt für 2022/23 noch hinter den meisten der bislang geprüften Kommunen zurück. Auch hier gilt, dass aufgrund der Fördermittelthematik in Büren mit einer signifikanten Steigerung zu rechnen ist. Ganz besonders gilt dies für die Anzahl an Tablets.

Ab dem neuen Schuljahr 2023/2024 befinden sich zusätzlich elternfinanzierten Geräte („Bring-Your-Own-Device“-Geräte) im Einsatz. Bezieht man diese mit ein, ergibt sich eine entsprechend höhere Ausstattungsquote.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten²⁸ zum Teilen und Präsentieren von Inhalten stellt sich für die Stadt Büren im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,00	0,00	0,03	0,47	0,92	1,22	32
Beamer	0,78	0,00	0,08	0,14	0,78	1,13	32
Großformatige Bildschirme	0,03	0,00	0,00	0,00	0,08	1,05	32
Dokumentenkeras / Visualizer	0,75	0,00	0,00	0,23	0,70	1,14	32

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

Geräteart	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,08	0,00	0,02	0,21	0,54	1,03	29
Beamer	0,71	0,00	0,16	0,42	0,71	1,04	29
Großformatige Bildschirme	0,01	0,00	0,00	0,02	0,19	0,72	29
Dokumentenkeras / Visualizer	1,32	0,00	0,00	0,36	0,56	1,32	29

Die jeweilige Anzahl an Präsentationsgeräten zeigt, dass die Stadt Büren strategisch sehr auf die Kombination von modernen Beamern, Tablets sowie Tablethalterungen als Dokumentenkamera im Zusammenspiel mit einer TV-Wiedergabe setzt. Dabei wurden seit Erstausrüstung der Unterrichtsräume besonders die baulichen und räumlichen Gegebenheiten sowie die verschiedenen Einsatzszenarien berücksichtigt. Im interkommunalen Vergleich zählt die Gesamtschule in Büren zu den weiterführenden Schulen, die ihre Klassen bereits mehr als flächendeckend mit Dokumentenkeras ausgestattet haben. Das liegt daran, dass die Ausstattung alle Unterrichtsräume und nicht nur die Klassenräume betrifft.

Im Vergleich zur strategischen Ausrichtung mit interaktiven Whiteboards, Smartboards oder ähnliches gibt es einige Vor- und Nachteile dieser Ausrichtung in technischer und fachlicher Hinsicht. Die Stadt Büren hat jedoch für sich, auf eine in der Beschaffung und laufenden Unterhaltung relativ effiziente Art, praktikable und interaktive Präsentationsmöglichkeiten geschaffen.

²⁸ Die Quote aller Präsentationsgeräte geht über 100 Prozent hinaus. Dies liegt darin begründet, dass es mehr ausgestattete Unterrichtsräume als Klassen gibt. Gegenüber Grundschulen ist in weiterführenden Schulen die Anzahl der Unterrichtsräume, mitunter bedingt durch Fachräume, erheblich höher als die Anzahl der Klassenräume.

Dabei entspricht die IT-Ausstattung der Stadt Büren insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Denn mit einem durchschnittlichen Alter von ca. zwei Jahren befindet sich fast die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen. Dabei stellt die Stadt die Betreuung der Schul-IT weitestgehend autark sicher. Sie lässt sich hierbei in Einzelfällen von einem privaten IT-Dienstleister unterstützen. Eine Fernwartungssoftware steht für die eingesetzten Geräte zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Stadt Büren über ein verbreitetes Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Für die Betreuung der Schul-IT hält die Stadt Büren im Sachgebiet I/04: EDV rund eine Vollzeitstelle für die überwiegend autarke Beschaffung und Wartung vor. Damit stehen ihr rund 0,12 Vollzeit-Stellen je 100 IT-Endgeräte in der Schul-IT zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich haben drei Viertel der anderen Kommunen eine höhere Personalausstattung als die Stadt Büren. Hier sollte bei steigenden Ausstattungsmengen ein Augenmerk daraufgelegt werden, dass die Aufgaben des Schulträgers langfristig sicher wahrgenommen werden können. Das gilt insbesondere auch wegen der relativ geringen Unterstützung durch Dritte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte darauf achten, dass die personellen Ressourcen des Schulträgers insbesondere bei einer steigenden Zahl an beschafften und zu betreuenden IT-Endgeräten langfristig auskömmlich sind.

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 BSI²⁹-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 allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

→ **Feststellung**

Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Büren eine Positionierung im Mittelfeld der geprüften Kommunen ein. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich in technischer, organisatorischer und konzeptioneller Hinsicht.

²⁹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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 Büren** als verantwortlicher Schulträger bislang erfüllt wurden:

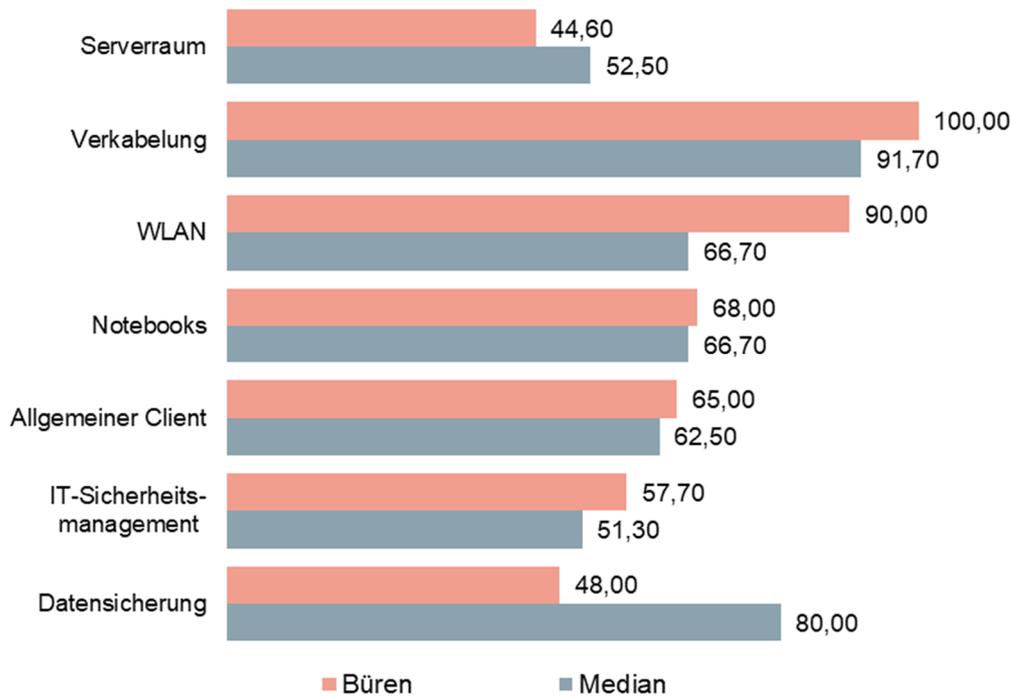
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 63 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Büren liegt bei rund 63 Prozent und somit im Mittelfeld der Vergleichsreihe.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die Gesamtbewertung resultiert einerseits aus einem eher schwachen Gesamtbild für die Grundschulen der Stadt Büren, wie bei den meisten der geprüften Kommunen in NRW auch. Andererseits begünstigt die gute Positionierung der Gesamtschule der Stadt Büren die Wertung. Insgesamt gesehen unterschreitet damit auch die Stadt Büren den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent. So bestehen bei der IT-Sicherheit der Schulen in Büren Optimierungspotenziale sowohl im technisch-organisatorischen Bereich der Serverräume, als auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfungsaspekte. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist deshalb erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts z.B. auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

➔ Empfehlung

Die Stadt Büren 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	Bei der Stadt Büren bestehen einige Möglichkeiten die systematische Steuerung der Schul-IT zu optimieren. Dies hat der Schulträger bereits erkannt und strebt entsprechende Verbesserungen an.	106	E1	Die Stadt Büren sollte die Steuerung der IT an ihren Schulen wie geplant optimieren, insbesondere indem sie bisherige Abläufe stärker als bislang formalisiert.	109
F2	Die Stadt Büren ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen gut vorangekommen, wenngleich sie interkommunal gesehen mengenmäßig aufholen kann. Die Stadt hat allerdings im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten insgesamt gute digitale Rahmenbedingungen geschaffen, um den pädagogischen Anforderungen der Schulen gerecht werden zu können.	109	E2	Die Stadt Büren sollte darauf achten, dass die personellen Ressourcen des Schulträgers bei einer steigenden Zahl an beschafften sowie anschließend zu betreuenden IT-Endgeräten langfristig auskömmlich sind.	113
F3	Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Büren eine Positionierung im Mittelfeld der geprüften Kommunen ein. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich in technischer, organisatorischer und konzeptioneller Hinsicht.	113	E3	Die Stadt Büren sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	115

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Büren** 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 Büren schwankt die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2022 moderat. Interkommunal verglichen gibt es tendenziell eher weniger Fälle in Büren.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Büren konsequent ein. Die Stadt stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Büren rechtmäßig. Gerade bei tendenziell wenigen Fallzahlen sind Checklisten und Arbeitshilfen besonders hilfreich. So kann die Stadt auch zukünftig die Rechtssicherheit sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Büren ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenso ermittelt die Ordnungsbehörde neben Bestattungspflichtigen auch mögliche Erben beziehungsweise meldet die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Sie erhebt jedoch bislang keine zusätzliche Verwaltungsgebühr. Die Stadt sollte diese Einnahmemöglichkeit realisieren und eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Ziel sollte die Deckung des mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwandes sein.

Die Kennzahlen zum Fehlbetrag als auch zu den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle für das Jahr 2022 bestätigen das bisherige Vorgehen der Stadt Büren. Sie liegen in 2022 auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau und sind seit 2020 geringer als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Gleichwohl sollte die Stadt mit regelmäßigen Markterkundungen und Preisabfragen versuchen, die Aufwendungen auf einem günstigen Niveau zu stabilisieren.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Büren** 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 Büren befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Diese beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Stadt maßgeblich, da nach Auskunft der Stadt viele Fälle aus den Seniorenheimen gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Büren 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	4	1	4
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	4	1	2

In der Stadt Büren ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf moderat schwankend. Bei einem Teil der Fälle war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Stadt Büren über.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Büren mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,39	1,86	0,47	0,94

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,94	0,00	0,98	1,55	3,10	8,29	27

Die Stadt Büren zählt im interkommunalen Vergleich 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Die Einordnung der Kennzahl aus den Jahren 2019 bis 2021 zeigt vielfach eine eher unterdurchschnittliche Positionierung im interkommunalen Vergleich. In den Vergleichskommunen konnte die gpaNRW jedoch bereits eine Tendenz zu steigenden Fallzahlen beobachten. Diese Entwicklung könnte sich zukünftig aufgrund des demografischen Wandels auch in Büren abzeichnen. Daher wird deutlich, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gemäß §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gemäß § 13 BestG NRW sowie

- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gemäß § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Büren hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

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

Die Stadt hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Sachgebiet III/03 – Ordnungswesen / Wahlen / Feuerwehr, das zur Abteilung III Bürgerdienste zählt, rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Stadt umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Während der allgemeinen Erreichbarkeit der Verwaltung werden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle im oben genannten Sachgebiet der Stadt gemeldet.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Büren noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

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

Bislang gab es für die Stadt Büren nach eigener Auskunft keine Notwendigkeit im Zuge der Nachlass-Sicherung gegebenenfalls die Wohnung der verstorbenen Person zu begehen. Hierdurch blieb eine zusätzliche Möglichkeit zur weiteren Informationsbeschaffung ungenutzt. Auch können sich im privaten Umfeld Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.

Die Stadt Büren dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Checklisten verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich

zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (vergleiche Hinweise im Kapitel 4.5 – Verfahrensstandards).

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

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

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

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe einer strukturierten Checkliste kann die Stadt Büren die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Büren werden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als Urnenbeisetzungen durchgeführt, da die Stadt sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

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

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Stadt Büren führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

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

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diesen in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Büren weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

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

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Stadt Büren macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Büren bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.

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 Büren** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Stadt Büren bislang nicht. Dadurch lässt die Stadt ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

Die Stadt Büren setzt sich vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

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

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerle-

digung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

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

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

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Büren aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

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

→ **Empfehlung**

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Büren vielfach deutlich unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt über die realisierten Kostenerstattungen und durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen die Aufwendungen ganz oder zu Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem überwiegend geringen Fehlbetrag je Fall wider.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

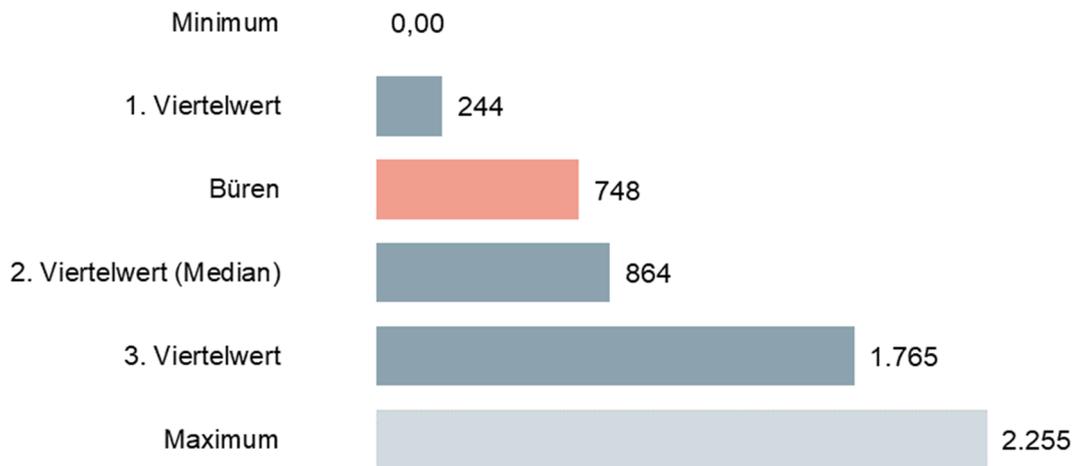
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	588	0	1.180	748

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführten ordnungsbehördliche Bestattung schwankt im Betrachtungszeitraum nennenswert.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Büren zählt im Vergleichsjahr 2022 zu der Hälfte der Kommunen mit einem eher niedrigen Fehlbetrag je Fall mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung. Für das Jahr 2022 kann sich der Fehlbetrag gegebenenfalls noch weiter reduzieren. Gründe sind zum Prüfungszeitpunkt sowohl noch offene Ratenzahlungen für Kostenerstattungen als auch ein noch ungeklärter Nachlass. Seit 2020 erzielt die Stadt Salzkotten geringere fallbezogene Fehlbeträge als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Sowohl die Kostenerstattungen beziehungsweise weitere Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Büren bieten, den Fehlbetrag auf einem möglichst geringen Niveau zu stabilisieren.

4.6.2 Aufwendungen

- Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Büren seit 2020 vergleichsweise niedrig. Dies kann sich positiv auf den Fehlbetrag je Fall auswirken.

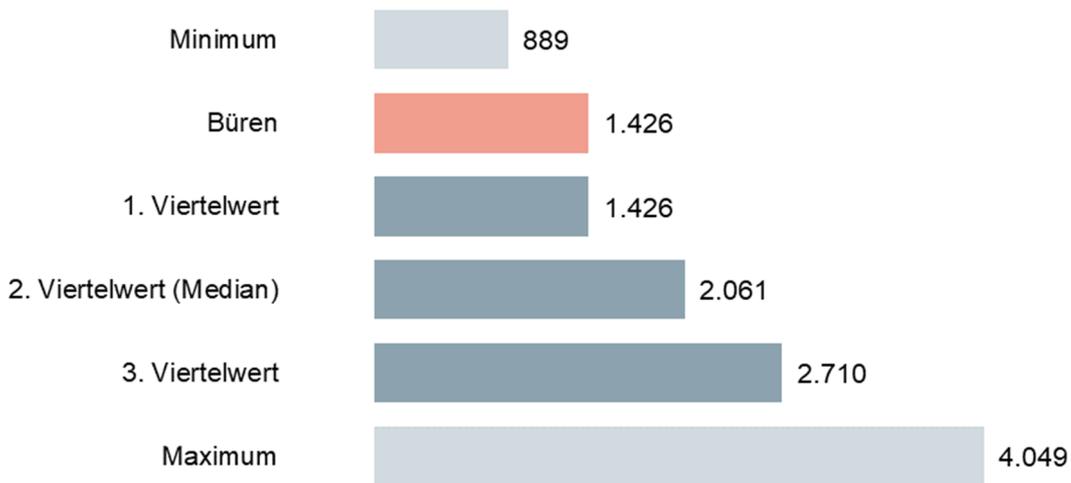
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Büren in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.716	5.248	1.180	2.852
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.572	1.312	1.180	1.426

Die Anzahl der durch die Stadt Büren durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt weisen die Fallzahlen von 2019 bis 2022 eine schwankende Tendenz auf. Die absoluten Aufwendungen der Stadt entwickeln sich im betrachteten Zeitraum grundsätzlich entsprechend. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall bewegen sich dabei in einer moderaten Bandbreite.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Büren hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen deutlich unterdurchschnittliche Aufwendungen je Bestattungsfall im interkommunalen Vergleich. Nach einem interkommunal unauffälligen Kennzahlenwert in 2019 sind die fallbezogenen Aufwendungen von Büren seit 2020 unterdurchschnittlich. Büren arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Sie führte eine Markterkundung bei Bestattungsunternehmen durch und kam zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit mit

den örtlichen Bestattern am wirtschaftlichsten ist. Sie schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen jedoch bislang nicht aus.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

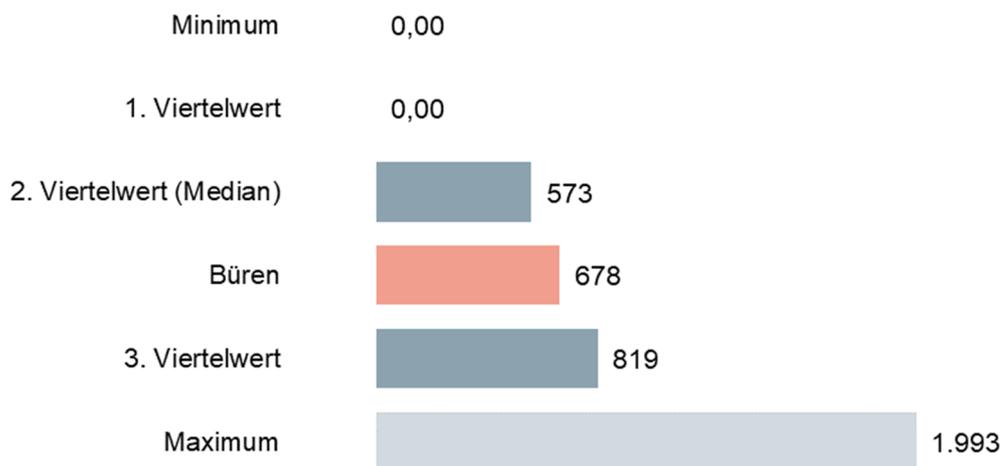
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Büren 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.952	3.100	0	1.356
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	984	775	0	678

Im Jahr 2021 konnte die **Stadt Büren** für die durchgeführte ordnungsbehördliche Beisetzung keine Kostenerstattung realisieren. In den übrigen Jahren zeigt sich ein anderes Bild. Hier konnte die Stadt zumindest Teilerstattungen von den zur Bestattung verpflichteten Angehörige verzeichnen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Büren ordnet sich im Jahr 2022 bei der Hälfte der Kommunen ein, die eher hohe Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen. Die beeinflusst den oben genannten Fehlbetrag positiv.

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

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Büren 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022 ³⁰
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	2.148	0	0
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	537	0	0

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Büren, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen. Vereinzelt können durch weitere Erträge die entstandenen Aufwendungen refinanziert werden.

³⁰ Wie oben bereits dargestellt, ist der Nachlass für die ordnungsbehördlichen Bestattungen in 2022 noch nicht abschließend geklärt; ggf. ergeben sich hier noch Erträge.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Bisher hat die Stadt Büren noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	121	E1.1	Die Stadt Büren sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.	121
			E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Büren die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	122
F2	Die Stadt Büren macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Büren bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	124	E2	Die Stadt Büren sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	124
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Büren hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	124	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	125

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Büren** 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

Der Wandel der Bestattungskultur führt bei den elf Friedhöfen der Stadt Büren trotz steigender Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. Damit wachsen die Herausforderung für die Stadt, unter anderem den Gebührenhaushalt auszugleichen. Hilfreich ist es für die kommunalen Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen aufzubauen. Über die hierzu erforderliche Datengrundlage verfügt die Stadt Büren. Hiermit kann sie ihre Strategie untermauern, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken. Denn es ist der Stadt bewusst, dass gerade die Entscheidungen im Friedhofswesen erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Eine Besonderheit im Vergleich zu vielen anderen Kommunen ist, dass es in Büren erstmalig in 2016 mehr Urnen- als Sargbestattungen gab. Es wird deutlich, dass der landesweite Trend in Büren zwar später, aber dennoch deutlich spürbar angekommen ist. Dies führt zwangsläufig dazu, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Büren bewusst auch mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen und Stelen ab. Durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit unterstützt die Stadt Büren die Nachfrage und kann so die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Büren im Betrachtungszeitraum auf einem niedrigen, nicht auskömmlichen Niveau. Die Stadt sieht sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte Büren bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiterhin auch die dauerhafte Kostendeckung verfolgen. Gute Ansätze hat sie nun durch eine aktuelle Gebührenkalkulation und Neustrukturierung der Grabnutzungsgebühren geschaffen. Die zum 01. Januar 2024 in Kraft getretene Friedhofsgebührensatzung charakterisiert sich unter anderem durch die Reduzierung des flächenabhängigen Faktors. Eine Verschiebung zugunsten flächenunabhängiger Faktoren ist somit erfolgt.

Ein ähnliches, ungünstiges Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Die dauerhaft nicht auskömmliche Kostendeckung zeigt eine Handlungsnotwendigkeit auf. Gleichzeitig sind aus Sicht der Stadt die Trauerhallen in keinem guten Zustand. Daher werden in absehbarer Zeit an den Trauerhallen Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten erforderlich sein, die voraussichtlich nicht

über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich entsprechend negativ auf den Kostendeckungsgrad auswirken. Diese Lücke muss die Stadt Büren bei nicht ausreichenden Gebühren dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt sollte daher analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Büren Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert aktualisiert. Die gute Steuerung wirkt sich auf die Unterhaltungskosten aus. Die Stadt positioniert sich bei den Unterhaltungskosten unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen sollten dennoch weiterhin in der strategischen Ausrichtung der Friedhöfe berücksichtigt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	11	1	3	5	6	22	23
Kommunale Friedhofsfläche in qm	108.830	20.106	58.861	67.134	86.672	120.201	24
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	86,29	14,88	52,53	73,25	77,99	107	23
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,97	1,20	1,85	2,44	2,98	3,91	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	87,85	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	7.043	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,10	1,01	2,62	3,36	4,55	6,07	24

In der **Stadt Büren**, die sich in zwölf Ortschaften gliedert, gibt es aktuell elf kommunale Friedhöfe. Neben den kommunalen Friedhöfen existiert eine weitere konfessionelle Ruhestätte auf dem Stadtgebiet. Insgesamt werden rund 86 Prozent der in Büren Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 73 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Der in vielen Kommunen gespürte Konkurrenzdruck zu nichtkommunalen Angeboten ist auskunftsgemäß in Büren noch nicht besonders spürbar. Um ein Abwandern zu verhindern, bietet die Stadt moderne Bestattungsformen z.B. Urnengräber an Bäumen oder in Kolumbarien an.

Im interkommunalen Vergleich zählt Büren zu den Kommunen, die viele Friedhofsflächen vorhalten. Hierzu trägt neben der Anzahl der Ortsteile die große Gemeindefläche von Büren mit

171 qkm mit bei. Die Durchschnittsgröße der 46 Vergleichskommunen beträgt rund 82 qkm. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Büren zeichnet sich hingegen durch einen eher größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls tendenziell größerer Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in Büren als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu. Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher hier niedriger als in Städten und Gemeinden, die eher urbane Strukturen vorweisen. Bei der Besichtigung der kommunalen Friedhöfe wurde teilweise die Weitläufigkeit der Friedhofsflächen offensichtlich.

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

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

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist im Sachgebiet IV/04 – Friedhofswesen angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe, der Unterhaltung durch den Bauhof und dem Finanzmanagement ist gewährleistet.

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

Die Aufgaben der **Stadt Büren**, die im Zusammenhang mit der Verwaltung der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt das Sachgebiet IV/04 – Friedhofswesen in der Abteilung IV – Planen und Bauen wahr. Die Aufgaben des Betriebs und der Verwaltung und der Pflege der elf kommunalen Friedhöfe und der zugehörigen Trauerhallen werden in diesem Sachgebiet erledigt. Die Aufgaben der Unterhaltung übernimmt der Bauhof, der der Abteilung V – Infrastruktur zugeord-

net ist. Für die finanzwirtschaftlichen Aufgaben im Friedhofswesen ist das Sachgebiet II/02 Finanzwesen in der Abteilung II Finanzen zuständig. Die Zuständigkeiten sind nach Auskunft der Stadt klar geregelt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den Organisationseinheiten findet statt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in dem oben genannten Sachgebiet IV/04.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Büren hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.

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

Die **Stadt Büren** hat bislang in ihren Produktplänen für die Friedhöfe keine Ziele hinterlegt.

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

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

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

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

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

→ Empfehlung

Die Stadt Büren sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.

Nachdem die Stadt Büren durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten nutzen und in eine Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Stadt Büren setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe ein. Die erforderlichen Informationen zu den Grab-, Grün- und Wegeflächen sind digital abrufbar.

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

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Büren** werden durch den Einsatz einer Friedhofssoftware unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr, wie Bescheiderstellungen, werden hierüber abgewickelt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist eingerichtet.

In Hinblick auf den Abruf der digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern sowie Grün- und Wegeflächen ist Büren gut aufgestellt. Alle Informationen über Grab-, Grün- und Wegeflächen kann sie digital über die eingesetzte Friedhofssoftware abrufen. Damit kann die Stadt Büren auf die steuerungsrelevanten Informationen zugreifen. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen. Eine Besonderheit besteht in der Pflege der Friedhofsdaten bei der Stadt Büren. Aktuell werden notwendige Anpassungen durch ein externes Ingenieurbüro vorgenommen. Gegebenenfalls lassen sich diese externen Tätigkeiten mit zusätzlichen Modulen in der Friedhofssoftware reduzieren oder sogar gänzlich eigenständig wahrnehmen. Die Datenpflege könnte somit komplett von der Stadt Büren übernommen werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Stadt Büren hat geeignete Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

Die **Stadt Büren** betreibt nach eigener Einschätzung eine aktive Öffentlichkeitsarbeit mit einhergehenden Vermarktungsansätzen für ihre Friedhöfe. Mit Hilfe eines aktuellen Internetauftritts stellt sie ihre Bestattungsangebote vor. Außerdem informiert die Stadt mit Flyern über die unterschiedlichen Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Flankiert wird dieses Angebot durch weitere Informationen zur Möglichkeit der Bestattungsvorsorge bei der Stadt Büren mit einem ebenfalls ansprechenden Flyer. Mit dieser funktionsfähigen und professionellen

Öffentlichkeitsarbeit trägt die Stadt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach kommunalen Bestat-
tungsangeboten zu stärken. Hierdurch kann sich die Stadt Büren als Partner bei Bestattungen
und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Dies spiegelt sich auch in der oben ge-
nannten Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in
der Kommune in Prozent“ wider.

Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen
Friedhöfe in der Bevölkerung verbessern. Hierzu bieten sich Führungen und Naturlehrpfade,
z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Diese würden die Stadt
dabei unterstützen, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

5.5 Gebühren

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

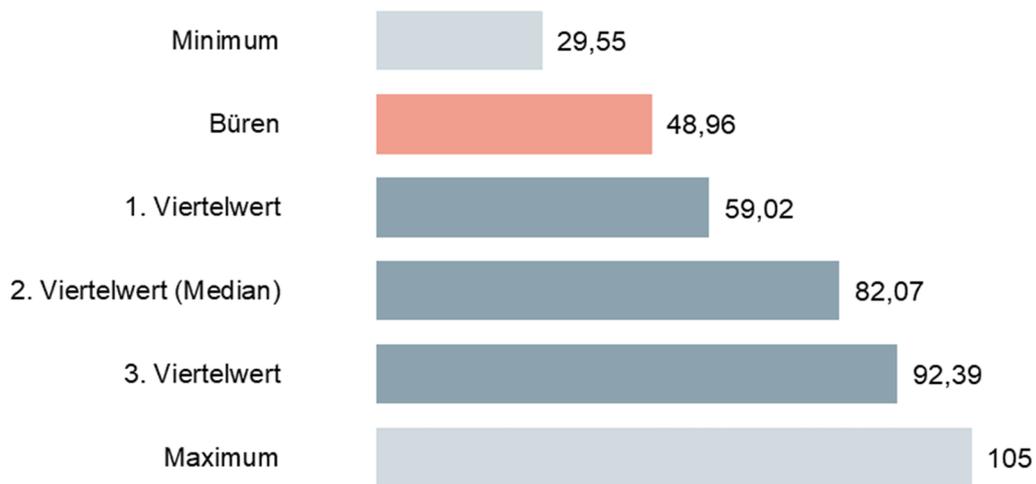
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens mög-
lichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswes-
sens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Büren erzielt im Friedhofswesen keinen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Für
das Jahr 2022 ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 225.000 Euro, das durch den städti-
schen Kernhaushalt ausgeglichen wurde.

*Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens
so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regel-
mäßig 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 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kostendeckungsgrad der **Stadt Büren** in 2022 ist nicht auskömmlich. Interkommunal verglichen zählt die Stadt Büren zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Kostendeckung.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Büren in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
37,01	45,38	48,74	48,96

Die Betrachtung der Zeitreihe des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt ein dauerhaft stark defizitäres Ergebnis. Für das Jahr 2022 ergibt sich bei Gesamtkosten von rund 445.000 Euro ein Gebührendefizit von circa 225.000 Euro, das durch den Kernhaushalt ausgeglichen wurde. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen. Der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Wir verweisen in diesem Kontext auf diese

gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

Generell gilt nach § 6 KAG, dass Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, auch um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Büren befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt hat sich unter anderem aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit bisher dagegen entschieden, die eingetretenen Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen und auszugleichen. Welche weiteren Möglichkeiten sich für Büren bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Büren kalkulierte ihre Grabnutzungsgebühren in der Vergangenheit nicht regelmäßig. Nunmehr fand eine umfassende Anpassung der Gebührenkalkulation mit neuen Gebührensätzen zum 01. Januar 2024 statt. Jetzt nutzt Büren die Äquivalenzziffernkalkulation, um die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³¹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Büren** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt sind letztmalig im Jahr 2014 angepasst worden. Eine umfassende Überarbeitung der Gebührenkalkulation hat in 2023 stattgefunden und findet seit 01. Januar 2024 in der neuen Friedhofsgebührensatzung Anwendung. Hierbei sind überwiegend höhere Gebühren festgesetzt worden, mit zum Teil deutlichen Steigerungen. Durch regelmäßige Anpassungen kann Büren zukünftig sicherstellen, dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenanpassungen oder -erhöhungen kommt. Letzte ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

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

Die Stadt Büren wendet nun das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Hierzu nutzt sie unterschiedliche Parameter. Neben der Nutzungsdauer berücksichtigt sie bei ihrer Kalkulation unter anderem

- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- unterschiedliche Grabarten und

³¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

- den Pflegeaufwand.

Eine Verschiebung zugunsten flächenunabhängiger Faktoren ist somit erfolgt. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden. Durch dieses angewendete Äquivalenzziffernmodell kann die Stadt bei ihrer Gebührenkalkulation den Einfluss der Grabart auf die Ertragsseite reduzieren. Hierdurch nimmt sie auch bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- beziehungsweise Urnengräber Einfluss. Daher bewertet die gpaNRW die umfassende Neukalkulation als richtigen Schritt. Hierdurch bietet sich der Stadt Büren die Chance, den dauerhaft nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad zu verbessern.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Büren auch moderne Bestattungsformen anbietet. Dieses Angebot trägt dazu bei, die Attraktivität auf den kommunalen Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

→ **Empfehlung**

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

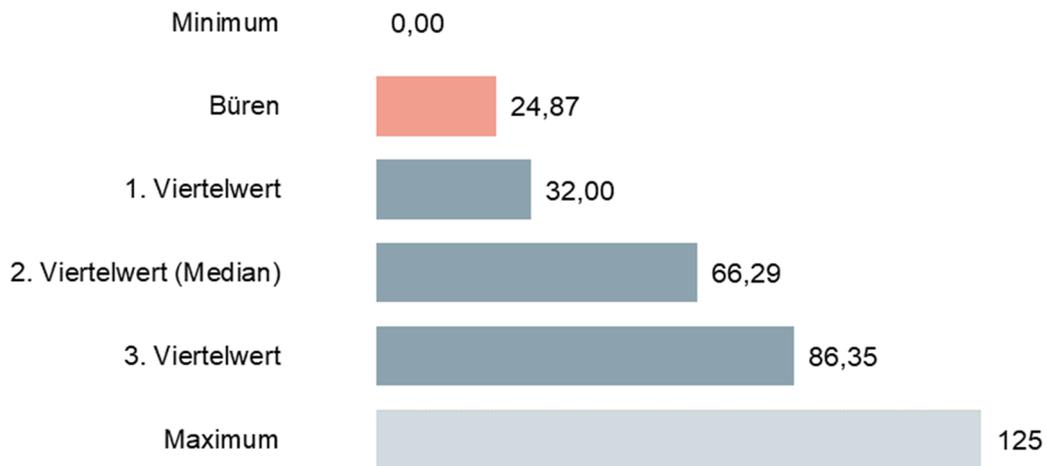
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2022 bei weitem nicht auskömmlich. Die rückläufige Tendenz und absehbare Instandhaltungen machen deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.

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.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Die Kostendeckung der Trauerhallen wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Kosten der Trauerhallen direkt beeinflusst.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2022

Kennzahl	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	11,99	3,05	6,39	8,70	11,57	30,00	20
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	20,09	0,00	28,71	45,92	63,72	93,63	22

Die Kosten für die zehn Trauerhallen in Büren liegen interkommunal verglichen auf einem hohen Niveau. Gleichzeitig werden die Trauerhallen sehr wenig genutzt. Die durch die Stadt gespürte Konkurrenzsituation zum Abschiedsangebot der Bestatter wird an dieser Kennzahl deutlich. Die geringe Nutzung der Trauerhallen trägt maßgeblich zu dem niedrigen Kostendeckungsgrad bei.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Büren in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
41,88	23,09	23,39	24,87

Der Zeitreihenvergleich zeigt deutlich, dass seit 2019 stets eine große Lücke in der Kostendeckung der Trauerhallen besteht. Es blieben im Vergleichsjahr 2022 bei Gesamtkosten von 53.900 Euro rund 40.800 Euro ungedeckt. Dieser Anteil beziehungsweise diese Differenz wird aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen und sollte daher so gering wie möglich sein.

Die Trauerhallen sind nach Auskunft der Stadt Büren in keinem guten Zustand. Es sind absehbar Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten erforderlich.

Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann auch weiterhin in einem nicht auskömmlichen, tendenziell rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln.

Die Stadt Büren sollte daher zukunftsorientiert planen, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. In der Vergangenheit gab es in Büren bereits Überlegungen zum Fortbestand aller Trauerhallen; Ergebnis dieser Überlegungen war ein Erhalt des vollständigen Angebotes. Dennoch sollte die Stadt die gegenwärtige Struktur regelmäßig und friedhofsscharf überprüfen. So sind zum Beispiel die Aufgabe oder Übernahme einzelner Trauerhallen durch Bestatter oder die zukünftige Nutzung als Kolumbarium denkbar. Vergleichskommunen bieten die Räumlichkeiten ebenfalls für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse kann der Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst werden. Die Gebühr für die Trauerhallennutzung wurde zum 01. Januar 2024 geringfügig erhöht. Die Gebühr für die Leichenzelle ist abgesenkt worden.

→ Empfehlung

Die Stadt Büren sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

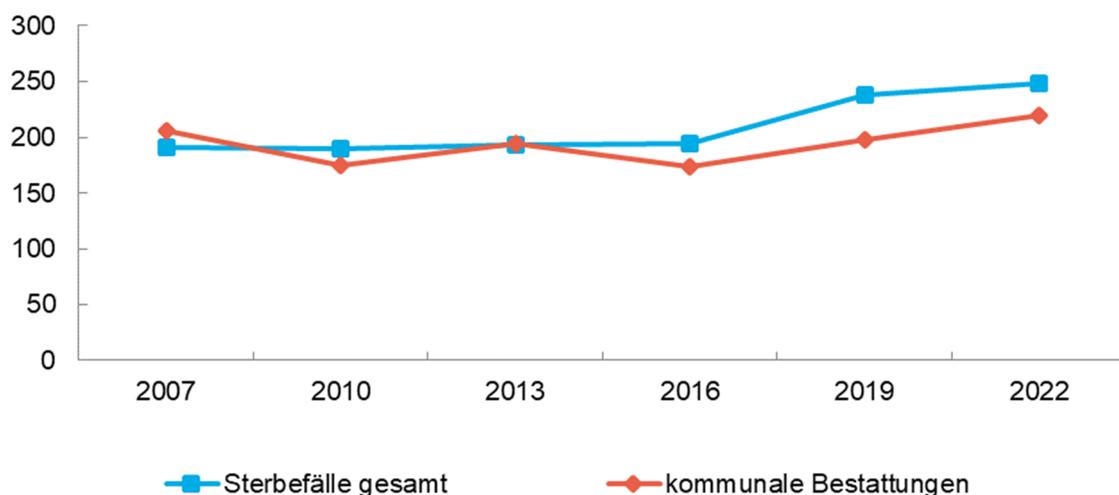
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es für Büren wichtig, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Analysen sollten auch in ein Friedhofsentwicklungskonzept einfließen. Die Bevölkerung in Büren ist in der Vergangenheit gestiegen. So wohnten im Jahr 1992 circa 19.700 Personen in Büren. Dreißig Jahre später in 2022 hatte die Stadt rund 21.500 Einwohner. Allerdings geht die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW davon aus, dass die Bevölkerungszahl künftig in der Stadt Büren um etwas mehr als zehn Prozent auf dann etwa 19.300 Einwohner abnehmen wird.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Büren tendenziell gestiegen. Diese Entwicklung zeigte sich auch bei den kommunalen Bestattungen. Hingegen weisen die Prognose-daten von IT.NRW auf eine annähernd konstante Anzahl der kommunalen Sterbefälle von 2022 bis zum Jahre 2039 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Büren in der Zeitreihe von 2007 bis 2022³²



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist wie die Sterbefälle insgesamt leicht gestiegen. Die Bemühungen der Stadt Büren, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, wurden in 2022 rund 86 Prozent der in Büren Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dieses im Vergleichsjahr 2022 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

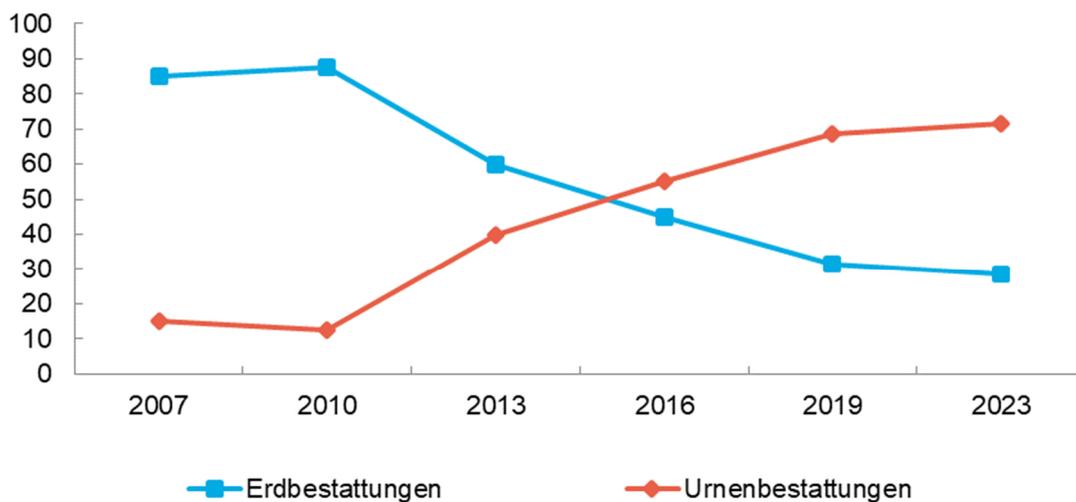
³² Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Stadt Büren, 2024

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

Kennzahlen	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	28,04	12,77	20,88	31,88	36,77	71,08	23
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	71,96	28,43	61,00	66,18	75,69	87,23	23

In der Stadt Büren wurden von den kommunalen Bestattungen rund 28 Prozent in Erdgräbern beigesetzt. Hingegen zählt Büren in 2022 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit etwa 72 Prozent zu den Vergleichskommunen, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird. Die Tendenz zu Urnenbestattungen ist in Büren somit ausgeprägter als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Erd- und Urnenbestattungen in Büren in der Zeitreihe von 2007 bis 2023 in Prozent³³



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen, auch wenn er in der Stadt Büren später eingesetzt hat als in vielen Vergleichskommunen. Dennoch ist der Anteil der Erdbestattungen von 85 Prozent im Jahr 2007 auf nur noch 27 Prozent im Jahr 2023 beachtlich gesunken. Die landesweite Entwicklung hat nun auch Büren erreicht. Denn in 2016 sind erstmals mehr als die Hälfte der Bestattungen in Urnengräbern durchgeführt worden.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Büren vor Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. So-

³³ Quelle: Stadt Büren, 2024

mit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Büren mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

In der Stadt Büren existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Büren.

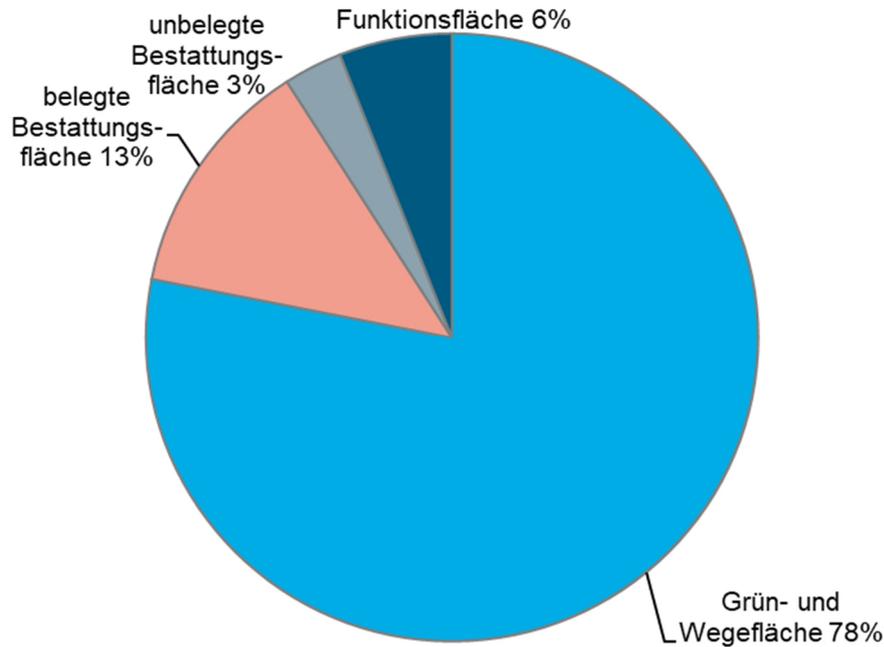
- Der bislang noch hohe Anteil von Erdgräbern an der belegten Bestattungsfläche wird zwangsläufig nach Ablauf der Nutzungsrechte die ungenutzten Friedhofsflächen vergrößern.

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

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

Der **Stadt Büren** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Büren in Prozent 2022



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Der Anteil der unbelegten Bestattungsfläche ist in Büren interkommunal verglichen gering. Dies korrespondiert mit einem hohen Anteil der Grün- und Wegeflächen und der Entscheidung der Stadt größere, ungenutzte Flächen außer Dienst zu stellen. Auch der Anteil der belegten Bestattungsfläche an der gesamten Friedhofsfläche fällt mit rund 13 Prozent gering aus. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen auch perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig intensiv zu steuern.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	80,54	11,43	24,02	42,65	54,49	86,10	16
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	74,61	7,94	21,44	40,55	49,81	79,37	16
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	5,93	1,52	2,47	3,42	4,79	7,76	16

Die Tabelle gibt Auskunft über die Aufteilung der Bestattungsflächen. Insgesamt zählt Büren zu den Kommunen, in denen ein mit rund 80 Prozent ein weit überdurchschnittlicher Anteil der Bestattungsfläche mit Gräbern belegt. Auf den ersten Blick erscheint dies vorteilhaft. Jedoch zeigt die differenzierte Betrachtung nach der Bestattungsart noch einen wesentlichen Anteil der belegten Erdgräber an der Bestattungsfläche. Hieran wird erneut deutlich, dass durch die verstärkte Nachfrage nach Urnengräbern zukünftig die nicht mehr benötigten Flächen auf den Friedhöfen noch größer werden. Die Stadt hat diesbezüglich bereits erkannt, dass es in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege der Friedhöfe negativ beeinflussen.

Konkret bedeutet das in Büren, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche freie Grabstellen mit steigender Tendenz zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen bei der Stadt Büren einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Die Entscheidung der Stadt, auf ehemaligen Sarggrabfeldern Urnenbeisetzungen durchzuführen, ist geeignet, um zukünftig Lücken zu reduzieren.

So lange vereinzelte Gräber in Grabfeldern bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

→ **Empfehlung**

Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann die Stadt Büren die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Büren analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Büren

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	28
Fünffahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	217

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Urnengräber 2022	111
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	19

Auf Basis der Nachfrage 2022 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich knapp achtmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Büren** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen um ein Vielfaches überschreitet.

Von zentraler Bedeutung für Büren ist es, die oben dargestellte Prognose zur Entwicklung auf den kommunalen Friedhöfen zu einer Zukunft gerichteten und funktionsfähigen Steuerung zu nutzen. So sollte Büren auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen. Um den bislang belastenden Resultaten aus den Entwicklungen entgegenzuwirken, sollte Büren konkrete Maßnahmen stringent weiterverfolgen, wie z.B.:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten beziehungsweise Nutzungsrechten auf bestimmten Grabfeldern (organisatorische Sperrung von Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),
- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen beziehungsweise Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung).

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

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

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

Generell hat die Stadt für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität beziehungsweise gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet Büren neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. an Bäumen und in Stelen an.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Büren kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.

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

Die **Stadt Büren** verfügt über die zentralen Informationen zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen. So liegen ihr auch aktuelle Daten zu den unterschiedlichen Vegetationsarten und -flächen auf den Friedhöfen vor.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Büren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	78,10	23,58	48,73	66,09	75,22	86,73	18
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	69,25	14,96	47,54	60,83	69,34	79,03	12
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	30,75	20,97	30,66	39,17	52,47	85,04	12

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. Korrespondierend zu einer vergleichsweise geringen Größe der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche fällt der Anteil der Grün- und Wegeflächen größer aus. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung der Friedhöfe im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

Die Pflege orientiert sich in Büren daran, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren.

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

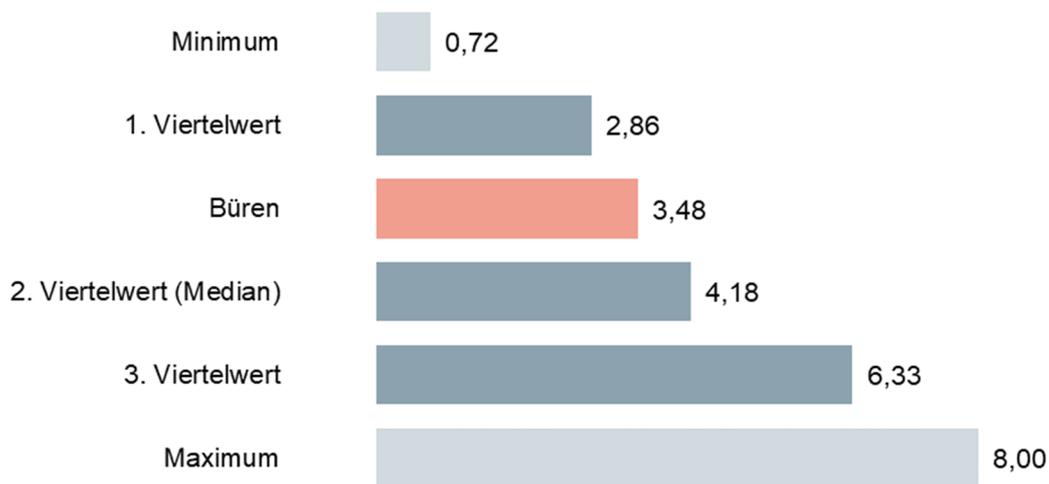
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Büren unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Pflegestandards aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



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



Die Stadt Büren hat Standards für die Grün- und Wegepflege definiert. Diese werden regelmäßig bedarfsorientiert angepasst. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können berücksichtigt werden.

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

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Büren daher prüfen, ob es bestimmte Tätigkeiten und Standorte gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte für:

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

Die bestehenden Pflegestandards kann die Stadt in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten zu optimieren, die durch die Pflege entstehen. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Büren die Wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung übernimmt der Bauhof der Stadt Büren bis auf einige Ausnahmen, wie z.B. spezielle Gehölzpflege, auf allen kommunalen Friedhöfen selbst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Büren sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

So hat die Stadt Büren die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten ein zukunftsfähiges und wirtschaftliches Friedhofsentwicklungskonzept aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Büren hat bislang keine Ziele und begleitenden Kennzahlen für ihre Friedhöfe definiert.	136	E1	Die Stadt Büren sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.	136
Gebühren					
F2	Die Stadt Büren kalkulierte ihre Grabnutzungsgebühren in der Vergangenheit nicht regelmäßig. Nunmehr fand eine umfassende Anpassung der Gebührenkalkulation mit neuen Gebührensätzen zum 01. Januar 2024 statt. Jetzt nutzt Büren die Äquivalenzziffernkalkulation, um die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren.	140	E2	Die Stadt Büren sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.	141
F3	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2022 bei weitem nicht auskömmlich. Die rückläufige Tendenz und absehbare Instandhaltungen machen deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	141	E3	Die Stadt Büren sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.	143
Friedhofsflächen					
F4	In der Stadt Büren existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Büren.	146	E4	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann die Stadt Büren die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.	148
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Büren unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Pflegestandards aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	151	E5.1	Die Stadt Büren sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.	152

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
			E5.2 Die Stadt Büren sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	152

→ 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