

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Rees im Jahr
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rees	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ – Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rees	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rees	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	52
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	55

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	56
1.4.4	Fördermittelmanagement	59
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	67
2.	Vergabewesen	74
2.1	Managementübersicht	74
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	75
2.3	Organisation des Vergabewesens	75
2.3.1	Organisatorische Regelungen	76
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	79
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	81
2.5	Sponsoring	86
2.6	Nachtragswesen	88
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	88
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	90
2.7	Maßnahmenbetrachtung	91
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	Informationstechnik an Schulen	95
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT an Schulen	96
3.3.1	IT-Steuerung	97
3.3.2	Stand der Digitalisierung	101
3.3.3	IT-Sicherheit	106
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	109
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	110
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	111
4.4	Rechtmäßigkeit	113
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	114
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	115
4.4.3	Art der Bestattung	116
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	116
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	117
4.5	Verfahrensstandards	118
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	119
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	119
4.6.2	Aufwendungen	121
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	123

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
5.	Friedhofswesen	126
5.1	Managementübersicht	126
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127
5.3	Örtliche Strukturen	127
5.4	Friedhofsmanagement	129
5.4.1	Organisation	129
5.4.2	Steuerung	129
5.4.3	Digitalisierung	131
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	131
5.5	Gebühren	132
5.5.1	Kostendeckung	133
5.5.2	Grabnutzung	135
5.5.3	Trauerhallen	135
5.6	Friedhofsflächen	137
5.6.1	Einflussfaktoren	137
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	140
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	142
5.7	Grün- und Wegeflächen	144
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	144
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	145
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	146
	Kontakt	147

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Rees ist vergleichsweise gut. Im Betrachtungszeitraum erzielte die Stadt überwiegend positive Jahresergebnisse. Der Haushalt ist jedoch strukturell nicht ausgeglichen. Die gpaNRW sieht einen Handlungsbedarf. Dieser resultiert in erster Linie aus der negativen mittelfristigen Ergebnisplanung und dem damit verbundenen Eigenkapitalverzehr.

Aktuell plant die Stadt Rees bis einschließlich 2027 mit negativen Jahresergebnissen. Vor dem Hintergrund steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Die Stadt sollte daher ihre in der Vergangenheit solide Haushaltswirtschaft fortführen und bei Bedarf auf die weitere Entwicklung reagieren.

Die **Eigenkapitalquote** der Stadt Rees ist höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Noch positiver stellen sich aktuell die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt dar. Im interkommunalen Vergleich liegen diese unter dem ersten Viertelwert. Allerdings führen Investitionen und negativ geplante Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und dem Verzehr der liquiden Mittel. Für das **Gebäudevermögen** drohen derzeit aufgrund einer regelmäßigen Unterhaltung keine größeren Reinvestitionsbedarfe in den kommenden Jahren. Die **Wirtschaftswege** entsprechen hingegen nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Für sie sieht die gpaNRW einen bestehenden Reinvestitionsbedarf.

Beim Thema **Haushaltssteuerung** ist die Stadt gut aufgestellt. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse werden regelmäßig eingehalten. Dies gilt jedoch nicht für die Anzeige ihrer Haushaltssatzungen. Allerdings berichtet die Stadt unterjährig regelmäßig über den Stand der Haushaltswirtschaft an die Politik. Der Informationsgehalt der diesbezüglichen Berichte könnte jedoch durch Prognosen zum Jahresende noch weiter ausgebaut werden.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellt die Übertragung von **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre dar. Die Stadt Rees überträgt nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Gleichzeitig nimmt sie die fortgeschriebenen Haushaltsansätze in der Regel jedoch nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. Diesbezüglich empfiehlt die gpaNRW, investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum voraussichtlich auch zu leisten sind.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW empfiehlt hier u. a. strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren sowie eine zentrale Datei oder Datenbank einzurichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte enthalten sind.

Die Stadt Rees hat bisher keine grundlegenden strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** fixiert. Für die Zukunft empfiehlt die gpaNRW, hierfür jeweils eine Dienst-anweisung oder Richtlinie zu erarbeiten.

Zur Abwicklung ihrer **Vergabemaßnahmen** hat die Stadt Rees eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Die ZVS unterstützt die Bedarfsstellen der Stadt Rees bei der rechtssicheren Abwicklung von förmlichen Vergabeverfahren. Gleichzeitig stellt der Einsatz der ZVS eine Komponente der aktiven Korruptionsprävention dar.

Die Dienstanweisungen der Stadt, sowohl zum Vergabewesen als auch zur **Korruptionsprävention**, bedürfen einer Überarbeitung. Ebenso sind die Arbeitsplätze der Stadtverwaltung im Hinblick auf Korruptionsprävention einer **Schwachstellenanalyse** zu unterziehen.

Die Stadt Rees hat bislang keine verbindlichen Vorgaben zum Umgang mit **Nachträgen** festgelegt. Somit hat die Stadt aktuell keine Vorkehrungen getroffen, dass auch Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abgewickelt werden.

Die Betrachtung von abgeschlossenen Baumaßnahmen zeigt, dass die Stadt Rees nicht alle vergaberechtlichen Vorgaben stets verlässlich einhält. So hat die Stadt beispielsweise den Grundsatz gemäß § 2 Absatz 1 VOB/A, wonach Vergaben transparent und im Wettbewerb unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit erfolgen sollen, nicht immer eingehalten.

Der Prozess der **Digitalisierung** in den sechs **Schulen** der Stadt Rees vollzieht sich geordnet auf einer sachgerechten strategischen Grundlage. Der Medienentwicklungsplan enthält fast alle essenziellen Bestandteile. Das Ausstattungsniveau der Schulen in Rees ist hoch. Mit Abschluss der derzeit noch laufenden Beschaffung flächendeckend standardisierter Endgeräte wird jede Schülerin und jeder Schüler in Rees mit einem Tablet für das digitalisierte Lernen ausgestattet sein.

Erwähnenswerte Optimierungsmöglichkeiten bestehen vor allem in Bezug auf eine klarere Rollen- und Zuständigkeitszuweisung bei den Supportaufgaben. Eine stärkere Formalisierung des in der Praxis gut funktionierenden Informationsaustausches zwischen Schulträger und Schulen kann dazu beitragen, die Bereitstellung und Betreuung der digitalen Infrastruktur und der pädagogischen Endgeräte noch verlässlicher zu gestalten.

Ein im Vergleich der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen recht hoher Erfüllungsgrad bei der **IT-Sicherheit** rundet das positive Bild im Bereich IT in Schulen ab.

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Stadt Rees eher selten vor. Die Stadt stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungrechtlichen Fristen der Feuer- und Erdbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Stadt Rees rechtmäßig. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die Stadt als Ersatzvornahme veranlasst, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen geltend.

Die Stadt hat ihre Arbeitsabläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen verbindlich festgelegt sowie Regelungen zur Rufbereitschaft und Vertretung getroffen.

Im betrachteten Zeitraum sind der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle in der Stadt Rees vergleichsweise hoch. Ursächlich dafür sind insbesondere hohe Aufwendungen für die Leistungen der eingesetzten Bestattungsunternehmen. Die Stadt Rees wendet für Leistungen der eingesetzten Bestattungsunternehmen mehr auf, als die Mehrheit der Vergleichsstädte für eine vollständige ordnungsbehördliche Bestattung einschließlich der Friedhofsgebühren. Die Stadt sollte durch regelmäßige Markterkundungen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

Die Stadt Rees unterhält fünf kommunale **Friedhöfe**. Die Gebührenkalkulation erfolgt in Rees jährlich. Mittels einer Äquivalenzziffernkalkulation bewertet und berücksichtigt die Stadt die grabspezifischen Vor- und Nachteile. Der Kostendeckungsgrad sinkt im Betrachtungszeitraum. Im Vergleichsjahr 2022 erreicht die Stadt Rees mit rund 88 Prozent jedoch eine höhere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Stadt Rees kann die Grün- und Wegeflächen auf ihren kommunalen Friedhöfen nicht beziffern. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Rees ihre Datengrundlage hier verbessern.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rees

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.

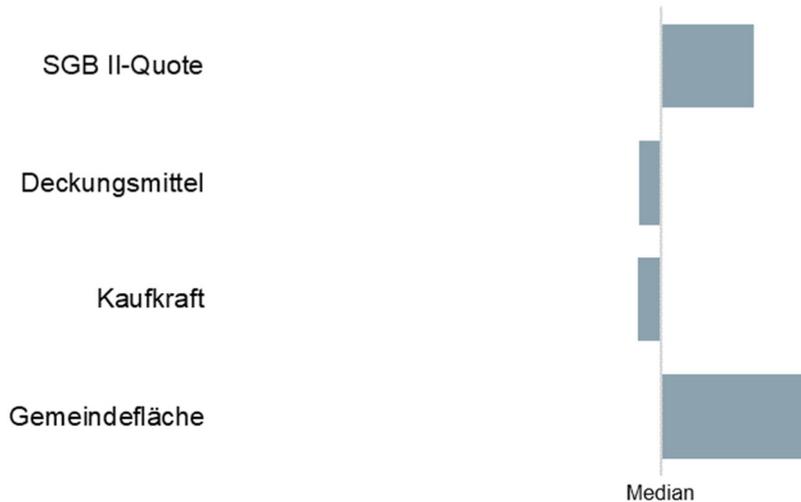
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rees. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Rees 2023



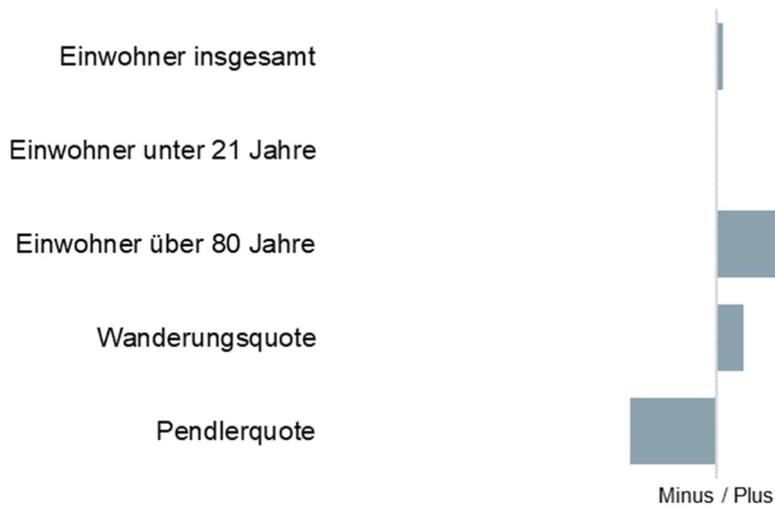
Der Anteil der Einwohner der Stadt Rees, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist mit einer Quote von 5,99 Prozent interkommunal hoch. Sie überschreitet den Median der 46 großen kleinen kreisangehörigen Kommunen von 4,95 Prozent.

Zudem stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Rees im interkommunalen Vergleich negativ dar. Mit rund 1.467 Euro je Einwohner unterschreiten sie den Median der Vergleichskommunen um fünf 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. Die Kaufkraft, das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Rees 24.391 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von 25.734 Euro eine Unterschreitung von 5,22 Prozent. Rees weist mit 110 qkm eine gegenüber dem Median der 46 Vergleichskommunen von 82,41 qkm deutlich größere Gemeindefläche auf. Insgesamt verfügt die Stadt Rees über ungünstigere Rahmenbedingungen als die meisten Vergleichskommunen.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Rees 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 ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner über 80 Jahre hat es eine Zunahme gegeben während bei den Einwohnern unter 21 Jahren kaum Veränderungen zu verzeichnen sind. Rees ist eine attraktive Stadt. In den letzten Jahren gab es mehr Zuzüge als Wegzüge auch wenn die Arbeitsplätze überwiegend nicht vor Ort sind und die Auspendlerquote hoch ist.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Rees hat sich mit den Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen auseinandergesetzt und die Empfehlungen bereits teilweise umgesetzt. Unter anderem sind die Empfehlungen wie folgt in das Verwaltungshandeln eingeflossen:

Als Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen im Bereich der offenen Ganztagschulen (OGS) hat die Stadt Rees zwischenzeitlich eine entsprechende Elternbeitragssatzung erlassen. Zudem werden die Elternbeiträge nicht mehr durch die Betreuungsvereine, sondern durch die Stadt selbst erhoben.

Es finden mittlerweile regelmäßige Überprüfungen dahingehend statt, inwiefern Sportaußenanlagen tatsächlich ausgelastet sind. Auch im Bereich der Spielplätze erfolgen inzwischen regelmäßige Bedarfsprüfungen und -anpassungen.

Eine Straßendatenbank, die eine entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement bildet, wurde aufgebaut und steht nach Aussage der Stadt unmittelbar vor der kompletten Vervollständigung. Zudem erfolgt die Aufnahme und kontinuierliche Fortschreibung des Zustandes der städtischen Verkehrsflächen.

Die Stadt Rees hat im Jahr 2019 ein Wirtschaftswegekonzept erstellt. Bestandteil des Konzepts sind auch die kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen, die anschließend in Abstimmung mit dem Rat und abhängig vom zur Verfügung stehenden Finanzvolumen abgearbeitet werden.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Rees wurde von April 2023 bis März 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Rees das Vergleichsjahr 2022. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2022 sowie die Haushaltsplanung bis 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Mario Deckers
Finanzen	Julia Richter
Vergabewesen	Tobias Fuß
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt

Friedhofswesen

Maike Wendt

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

In Abschlussgesprächen hat die gpaNRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 05. März 2024 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Rees im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 02.05.2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Mario Deckers

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Rees gelingt es in den Ist-Jahren überwiegend die steigenden Belastungen durch steigende Steuererträge und eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. In künftigen Jahren führen vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, eine steigende Jugendamtsumlage und der defizitäre Bäderbetrieb jedoch zu weiteren Belastungen. Für diese werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu wahren.	E1	Um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren, sollte die Stadt Rees weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.
F2	Die Stadt Rees überschreitet die Fristen zur Anzeige ihrer Haushaltssatzungen überwiegend. Der Informationsgehalt der Berichte an die Politik kann die Stadt noch ausbauen.	E2	In den Berichten an den Haupt- und Finanzausschuss sowie den Rat sollte die Stadt Rees den voraussichtlichen Stand ihrer wichtigsten Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen zum Jahresende prognostizieren. Abweichungen sollte sie begründen.
F3	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Rees deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E3	Die Stadt Rees sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte sie die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.
F4	Die Stadt Rees nutzt verschiedene Quellen der Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Ihre strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E4.1	Die Stadt Rees sollte ihr Bestreben, dass Fördermöglichkeiten standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.
		E4.2	Die Stadt Rees sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Rees kann ihre Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	E5	Die Stadt Rees sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
F6	Die Stadt Rees hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E6	Die Stadt Rees sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Stadt Rees hat keine nennenswerten Kapitalanlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht verschriftlicht.	E7	Die Stadt Rees sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser sollte die wesentlichen Mindestinhalte zu Anlagezielen, Sicherheitsvorgaben, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnissen und das Verfahren bei Kapitalanlagen abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Vergabedienstanweisung der Stadt Rees aus dem Jahr 2004 ist deutlich veraltet und entspricht in wesentlichen Punkten nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Aktuell verfügt die Stadt im Hinblick auf die Durchführung von Vergabeverfahren über keine konkreten Zuständigkeitsregelungen.	E1	Die Stadt Rees sollte schnellstmöglich ihre vorhandene Vergabedienstanweisung aktualisieren und der geltenden Rechtslage anpassen oder vollständig neu fassen. Weiterhin sollte sie verbindliche Zuständigkeitsregelungen für förmliche und nichtförmliche Vergabeverfahren erarbeiten.
F2	Die Stadt Rees hat bislang keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Vergabeverfahren der Stadt werden aktuell nicht durch Fachkräfte im Sinne einer Rechnungsprüfung begleitet.	E2	Die Stadt Rees sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Dienstanweisung der Stadt Rees zu Korruptionsprävention entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und bedarf daher der Überarbeitung.	E3.1	Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung überarbeiten und insbesondere an die aktuell gültige Rechtslage anpassen.
		E3.2	Die Stadt Rees sollte eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Mitarbeitenden durchführen und in diesem Rahmen konkret die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche ermitteln.
		E3.3	Die Stadt Rees sollte eine zentrale Ansprechperson als Korruptionsschutzbeauftragten / Korruptionsschutzbeauftragte benennen.
		E3.4	Die Stadt Rees sollte die nunmehr neuen verbindlichen Regelungen zum Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Rees hat verbindliche Vorgaben zur rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen. Die Regelungen beinhalten jedoch keine Vorgaben zur Veröffentlichung von erhaltenen Sponsoringmaßnahmen.	E4	Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung ergänzen und festlegen, dass alle erhaltenen Sponsoringleistungen mindestens einmal jährlich in geeigneter Form zur Veröffentlichung sind.
F5	Die Stadt Rees hat bislang keine verbindlichen Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erlassen. Demnach hat sie formal bislang nicht sichergestellt, dass sie auch Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickelt.	E5	Die Stadt Rees sollte detaillierte und verbindliche Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erstellen und einführen.
F6	Die Betrachtung von drei abgeschlossenen Baumaßnahmen zeigt, dass die Stadt Rees nicht alle vergaberechtlichen Vorgaben verlässlich einhält.		
F7	Die Stadt Rees hat bei der Vergabe ihrer Bauleistung gegen elementare und grundsätzliche Vorgaben des Vergabe- und Haushaltsrechts verstoßen.	E7	Die Stadt Rees sollte durch organisatorische Abläufe sicherstellen, dass die Regelungen zum Vergabe- und Haushaltsrecht verlässlich eingehalten werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Steuerung des digitalen Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Stadt Rees vollzieht sich auf Grundlage einer strukturierten strategischen Planung. Optimierungsspielräume bestehen bei einzelnen Aspekten.	E1	Die Stadt Rees sollte den de facto gut funktionierenden Informationsprozess zum Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen stärker formalisieren. Rollen und Verantwortungen für den Support sollten klarer zugewiesen sein. In zukünftigen Fortschreibungen der Medienentwicklungsplanung sollte die Zeit-, Kosten- und Investitionsplanung konkreter ausgewiesen werden.
F2	Das Sicherheitsniveau in den Schulen der Stadt Rees ist vergleichsweise hoch. Optimierungsspielraum besteht im Wesentlichen nur im Bereich formeller und organisatorischer Regelungen.	E2	Die Stadt Rees sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Virenschutzkonzept, Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Rees hat 2022 einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit geringen Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	E1.1	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Rees Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent verfolgen und nach Möglichkeit geltend machen.
		E1.2	Die Stadt Rees sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen, auch außerhalb von Rees, überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Rees hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten unter anderem bei der Festlegung der Ziele, der Definition von weiteren begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.	E1	Die Stadt Rees sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie ein entsprechendes Controlling.
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihrer Aufgabenerledigung unterstützt. Allerdings ist ein Grünflächensystem nicht vorhanden.	E2	Die Stadt Rees sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.
F3	Die Stadt Rees nutzt bereits verschiedene Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um der Bevölkerung ihre Bestattungsangebote bekannt zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit ist aber noch ausbaubar.	E3	Die Stadt Rees sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant durch geeignete Maßnahmen weiter ausbauen.
F4	In der Stadt Rees liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe vor.	E4	Die Stadt Rees sollte eine flächenmäßige Erfassung der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen durchführen.
F5	Die Stadt Rees kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	E5	Nachdem die Stadt Rees die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die optimierte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegepflege zu bewerten.

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

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

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

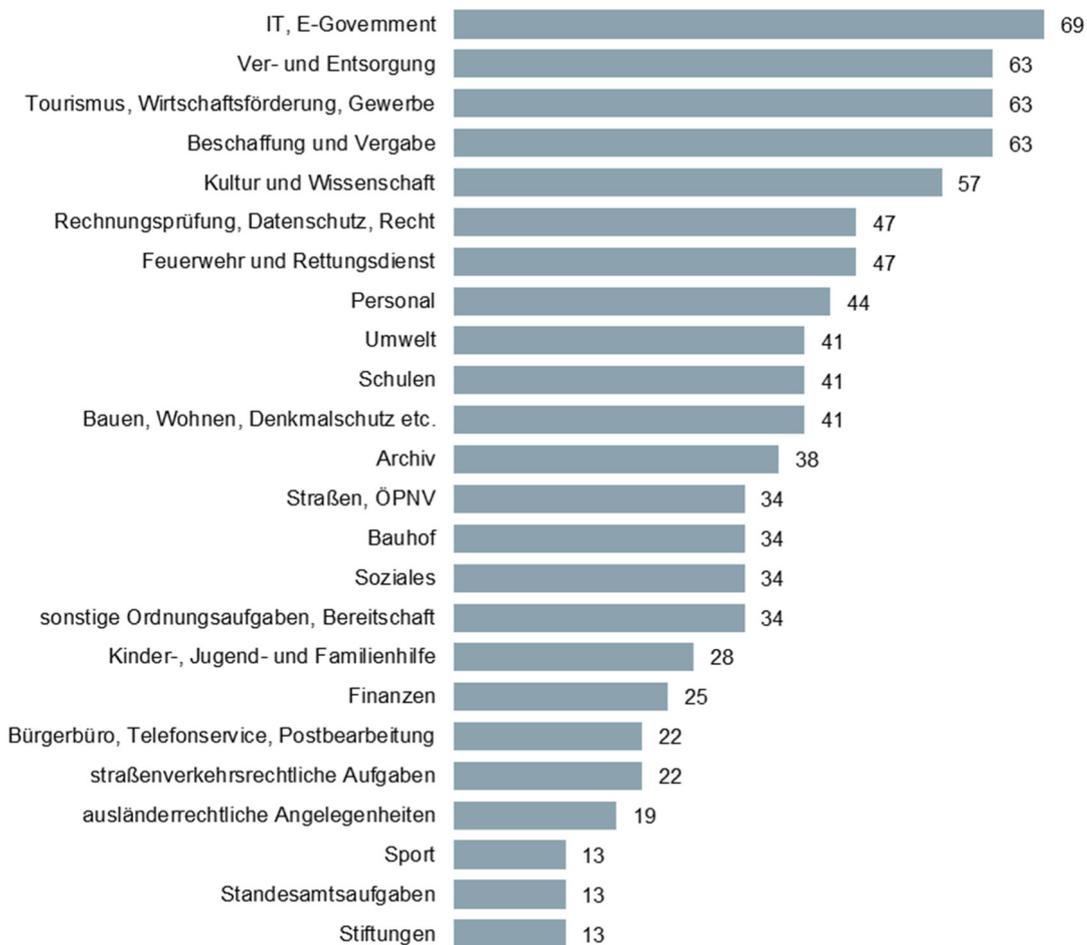
0.8.1 IKZ – Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

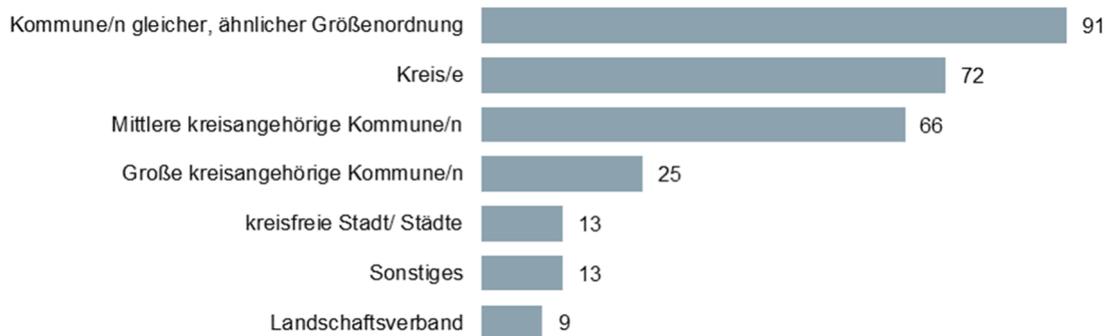


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Feuerwehr und Rettungsdienst und Ver- und Entsorgung als Schwerpunktthemen heraus. Danach folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



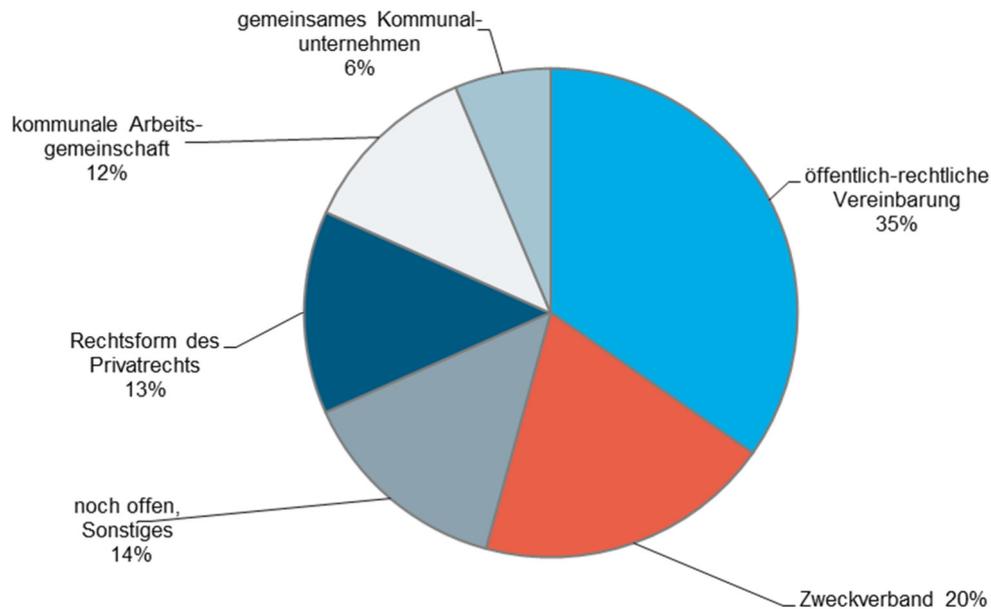
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



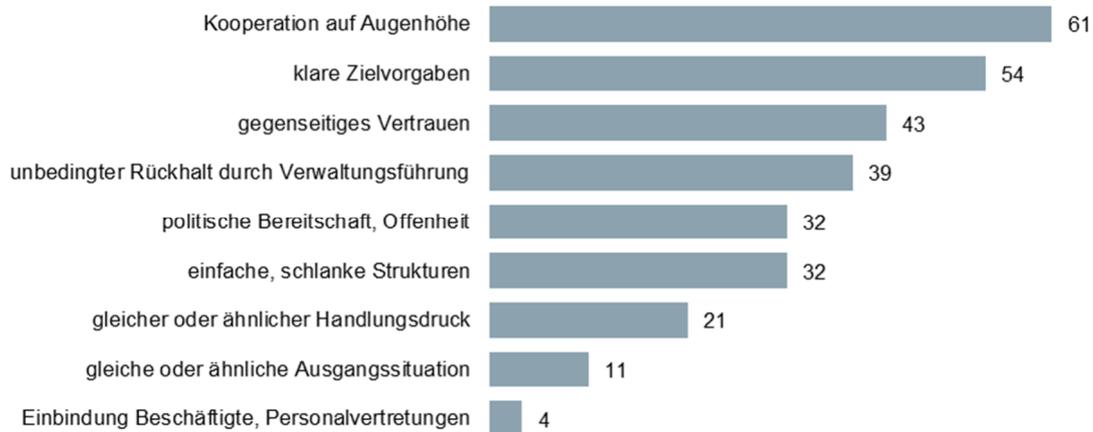
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rees

Für die Stadt Rees ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Stadt Rees strebt dadurch die folgenden Ziele an:

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In Rees liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den folgenden Bereichen:

- Sicherstellung der Qualifizierung von Mitarbeitenden über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Studieninstitut Niederrhein
- Vertraglich geregelte Entgeltabrechnung sowie Erbringung von Post- bzw. Portodienstleistungen und IT-Dienstleistungen für die Stadtwerke Rees GmbH durch die Stadt Rees
- Wahrnehmung der Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten der Stadt Rees durch Beauftragte für Datenschutz und IT-Sicherheit des Kommunalen Rechenzentrums Niederrhein (KRZN)
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Kleve und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden über die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Städte Emmerich, Kalkar und Rees sowie der Gemeinden Bedburg-Hau und Kranenburg zur gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben der VHS durch die Volkshochschule Kleve
- Zweckverband Abwasserbehandlungsverband Kalkar/Rees für die Aufgabe Abwasserbehandlung; Zweckverband Wasserversorgungsverband Wittenhorst für die Wasserversorgung
- Zweckverband Hochwasserschutz Issel in Sachen Hochwasserschutz
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen den Städten Rees und Kalkar über die gemeinsame Wahrnehmung der ordnungsbehördlichen Rufbereitschaft

Beim Thema IKZ nennt die Stadt Rees als Erfolgsfaktoren unter anderem klare Zielvorgaben, die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung, die Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen, politische Bereitschaft und Offenheit sowie einen unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Stadt Rees durch finanzielle Anreize (z. B. Förderrichtlinie IKZ), den Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels sowie die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

Über einen Online-Fragebogen erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

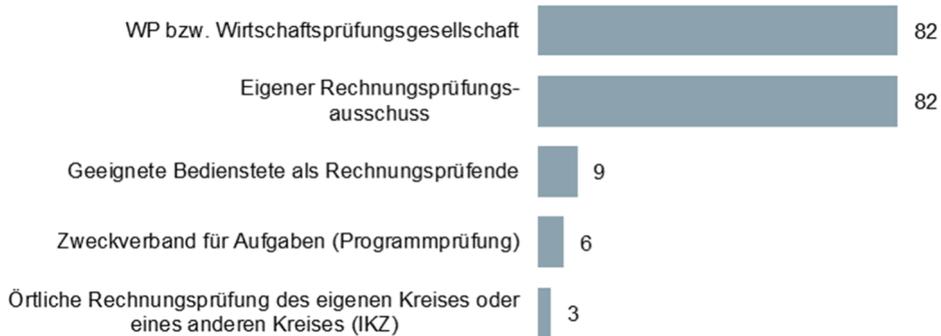
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

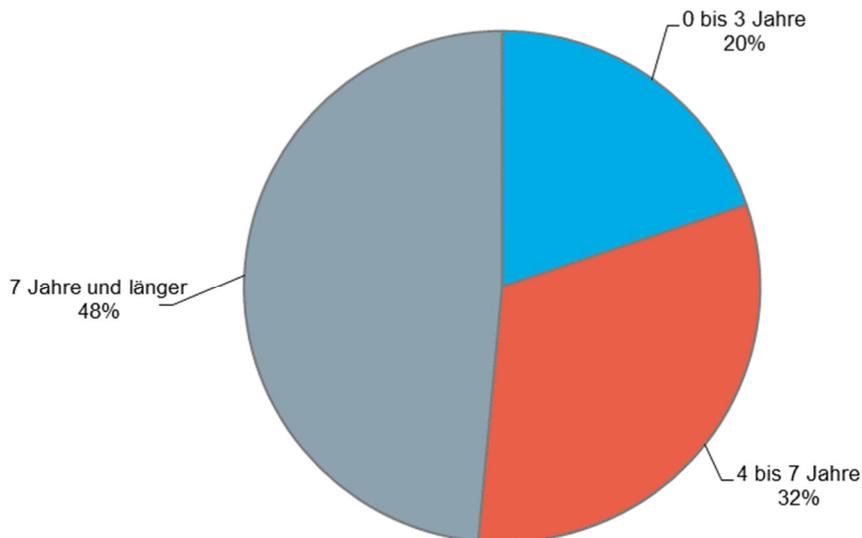
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



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

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

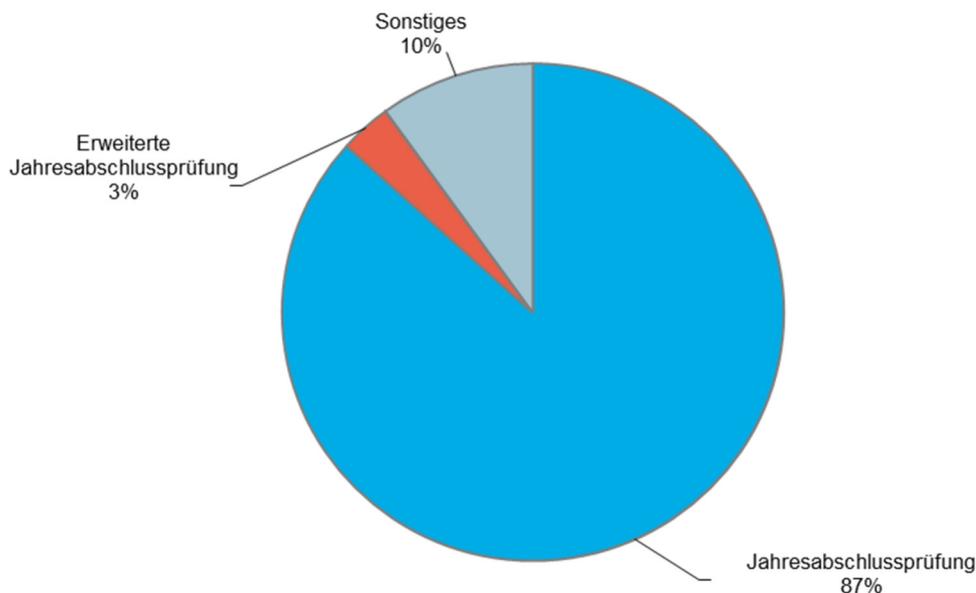
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



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

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

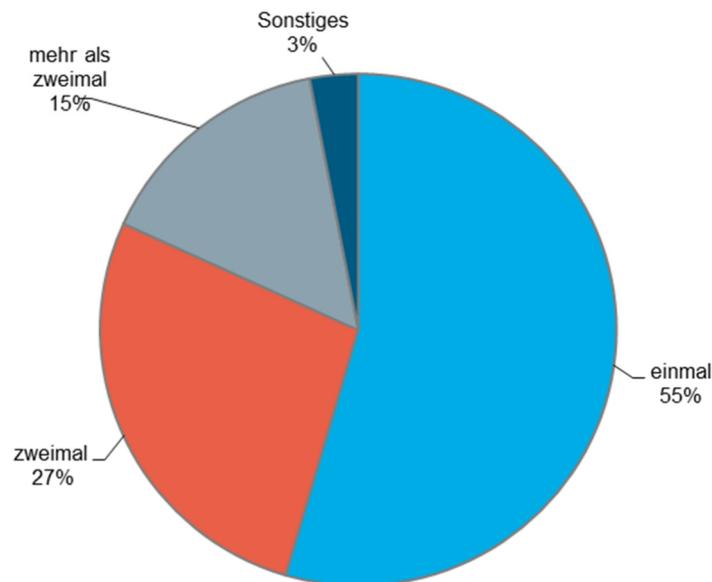
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



- 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.

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

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 Rees

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

Die erstmalige Beauftragung der derzeitigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2013. In der Regel erfolgt eine Neuausschreibung alle fünf Jahre. In 2024 soll eine erneute Ausschreibung erfolgen.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Stadt Rees. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees 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		▲	

Mit dem Haushaltsplan 2024 ist die Stadt Rees haushaltsrechtlich nicht mehr uneingeschränkt handlungsfähig. Der Haushalt unterliegt der Genehmigungspflicht des Kreises.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 konnte die Stadt überwiegend positive **Jahresergebnisse** ausweisen. Insgesamt konnte sie ihre Jahresergebnisse gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen um rund 21 Mio. Euro verbessern. Dazu haben neben höheren Gewerbesteuererträgen vor allem jährliche Einsparungen bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie den Transferaufwendungen beigetragen.

Der Haushalt der Stadt Rees ist dennoch strukturell nicht ausgeglichen. Insbesondere in den Planjahren geht die Stadt von einer deutlichen Verschlechterung ihrer Haushaltssituation aus. Sie plant bis zum Ende der mittelfristigen Haushaltsplanung durchgängig Defizite von bis zu minus 8,54 Mio. Euro in der Spitze im Jahr 2024. Die **geplanten Jahresergebnisse** unterliegen aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen (Konjunktur, Ukraine-Krieg) hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Daneben enthalten die gering geplanten Steigerungen für die Personalaufwendungen in der mittelfristigen Haushaltsplanung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Rees ist gut. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch mindern und die Ausgleichsrücklage planmäßig 2024 verbrauchen. Die Stadt Rees kann diese dann nicht mehr zur Risikovorsorge nutzen.

Die Stadt Rees hat vergleichsweise niedrige **Gesamtverbindlichkeiten Konzern**. Sie bilanziert keine Liquiditätskredite und konnte ihre investiven Kreditverbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum reduzieren. Allerdings führen Investitionen und negativ geplante Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und dem Verzehr der liquiden Mittel. Es werden voraussichtlich Liquiditätskredite erforderlich werden. Für das Gebäudevermögen drohen derzeit keine größeren **Reinvestitionsbedarfe** in den kommenden Jahren. Die Wirtschaftswege entsprechen hingegen nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Für sie sieht die gpaNRW einen bestehenden Reinvestitionsbedarf.

Mit Blick auf die geplante Minderung des Eigenkapitals, dem geplanten vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage sowie die voraussichtliche Notwendigkeit Liquiditätskredite aufzunehmen sieht die gpaNRW einen **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation der Stadt Rees zu verbessern.

Haushaltssteuerung

In den abgeschlossenen Jahren konnte die Stadt Rees ihre steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsbemühungen kompensieren. In den Jahren der Haushaltsplanung führen weitere Aufwandssteigerungen zu einer negativen Entwicklung. Künftig führen vor allem die steigenden Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die steigende Jugendamtsumlage und der defizitäre Bäderbetrieb zu weiteren Belastungen. Die Stadt sollte daher weiterhin einen **konsequenten Konsolidierungskurs** verfolgen.

Ihre Jahresabschlüsse stellt die Stadt Rees regelmäßig fristgerecht fest. Die Fristen zur Anzeige ihrer Haushaltspläne konnte die Stadt zuletzt hingegen nicht einhalten. Allerdings berichtet die Stadt unterjährig regelmäßig über den Stand der Haushaltswirtschaft an die Politik. Die grundlegenden **Informationen zur Haushaltssituation** liegen den Entscheidungstragenden (Politik und Verwaltungsleitung) damit vor. Den Informationsgehalt der Berichte könnte die Stadt durch Prognosen ausweiten.

Die Stadt Rees überträgt mehr **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr als viele andere große kleine kreisangehörige Kommunen. Die übertragenen Ermächtigungen erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um rund 73 Prozent. Die Stadt nutzt die fortgeschriebenen Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt der Stadt Rees bietet insoweit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte die Stadt Rees einen zentralen Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Eine zentrale Datenbank würde einen personenunabhängigen Wissensstand erleichtern.

Die Stadt Rees verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Sie hat sich bisher jedoch keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operativen Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Rees in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit. Die Vorgaben kann die Stadt auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Stadt perspektivisch strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Rees 2017 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017*	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -
2024**	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -

* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2016. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017.

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

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Rees verzehrt ihre Ausgleichsrücklage voraussichtlich 2024 vollständig. Sie ist damit haushaltsrechtlich nicht mehr uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Rees 2017 bis 2024

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X			X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X	X		X	
Genehmigungsbedürftige Verringerung der allgemeinen Rücklage								X

Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren (bis 2022) bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren 2023 und 2024 am Haushaltsplan.

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 Rees 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	589	2.631	2.673	-489	-220	290
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.891	7.522	10.195	9.706	9.486	9.776
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	58.187	58.205	58.164	58.225	58.065	58.207
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis			0,72	0,32	positives Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Rees in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-4.612	-8.541	-1.874	-1.867	-749

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.164	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	58.207	54.830	52.956	51.089	50.341
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	-3.377	-1.874	-1.866	-748
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	5,80	3,42	3,52	1,46
Fehlbetragsquote in Prozent	6,78	13,48	3,42	3,52	1,46

Die von der **Stadt Rees** geplanten Defizite verzehren die Ausgleichsrücklage 2024 planmäßig komplett. Ab diesem Zeitpunkt reduzieren die geplanten Fehlbeträge die allgemeine Rücklage und der Haushalt der Stadt unterliegt der Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde.

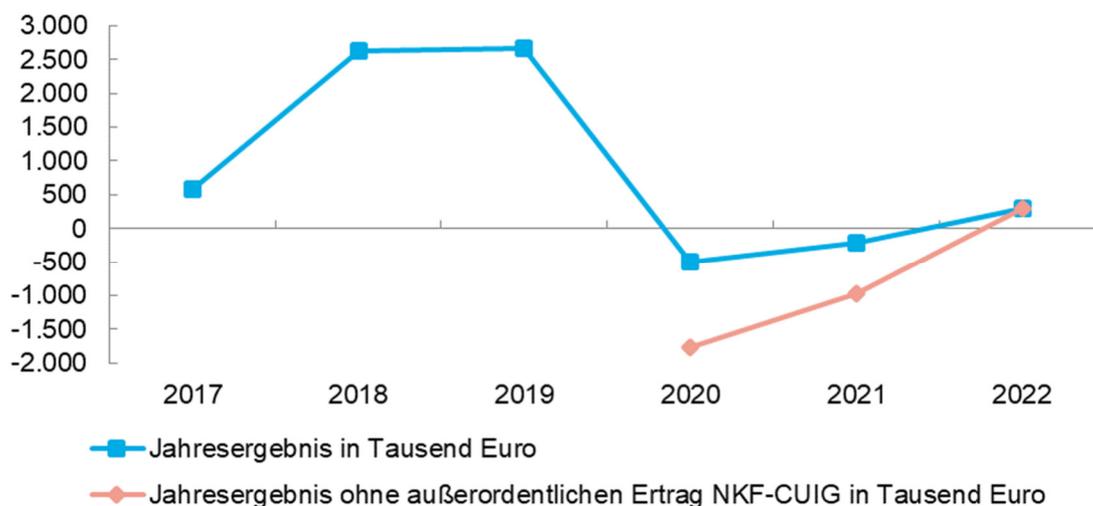
Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts besteht für die Stadt Rees weiterhin nicht.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse haben von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert. Die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Rees ist defizitär.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2022

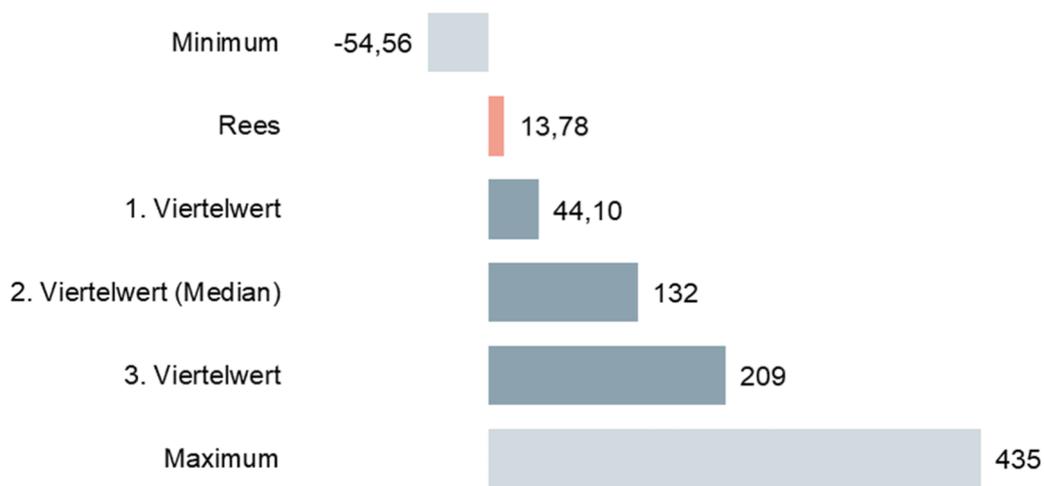


Von 2017 bis 2022 realisierte die Stadt Rees einen summierten Jahresüberschuss von 5,47 Mio. Euro. Damit konnte sie ihre Jahresergebnisse gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen um insgesamt 21,00 Mio. Euro verbessern. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sahen jährlich Defizite in Höhe von durchschnittlich 3,50 Mio. Euro vor. Die Gründe für die

Ergebnisverbesserungen sind vielfältig. Neben teilweise gestiegenen Erträgen (z. B. deutlich höhere Gewerbesteuererträge in den Jahren 2021 und 2022) konnte die Stadt Rees durch Konsolidierungsmaßnahmen jährlich Einsparungen gegenüber den geplanten Ansätzen bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie den Transferaufwendungen erzielen. Dennoch sind die Jahresergebnisse 2020 und 2021 defizitär.

Interkommunal verglichen gehört die Stadt Rees sowohl bei der Kennzahl „Jahresergebnis je EW“ als auch bei der Kennzahl „Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG je EW“ zum schlechtesten Vergleichsviertel:

Jahresergebnis je EW in Euro 2022



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



Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG je EW in Euro 2022

Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
13,78	-72,27	41,80	102	184	420	22

Die Jahresergebnisse je EW der Stadt Rees positionieren sich bereits seit 2020 im schlechtesten Vergleichsviertel. Zuvor war die IKO-Positionierung der Jahresergebnisse je EW zum Teil deutlich besser und die Jahresergebnisse der Stadt Rees gehörten zur besseren Hälfte (2017 und 2018) oder sogar zum besten Vergleichsviertel (2019).

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. 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 Tabelle 3 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Stadt Rees in Tausend Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	290
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	21.047
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-20.757
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich (Mittelwert der letzten 5 Jahre) in Tausend Euro	19.363
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-1.395

Das in der Modellrechnung ermittelte „Strukturelle Ergebnis“ ist 1.685 Tausend Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2022 der Stadt Rees. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Rees wider. Diese ist defizitär.

Die Modellrechnung zeigt, dass die letzten Jahresergebnisse der Stadt Rees von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert haben. 2022 waren diese in Summe rund 1.920 Tausend Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022. Auch die Schlüsselzuweisungen waren in diesem Jahr rund 101 Tausend Euro höher als im 5-Jahres-Durchschnitt.

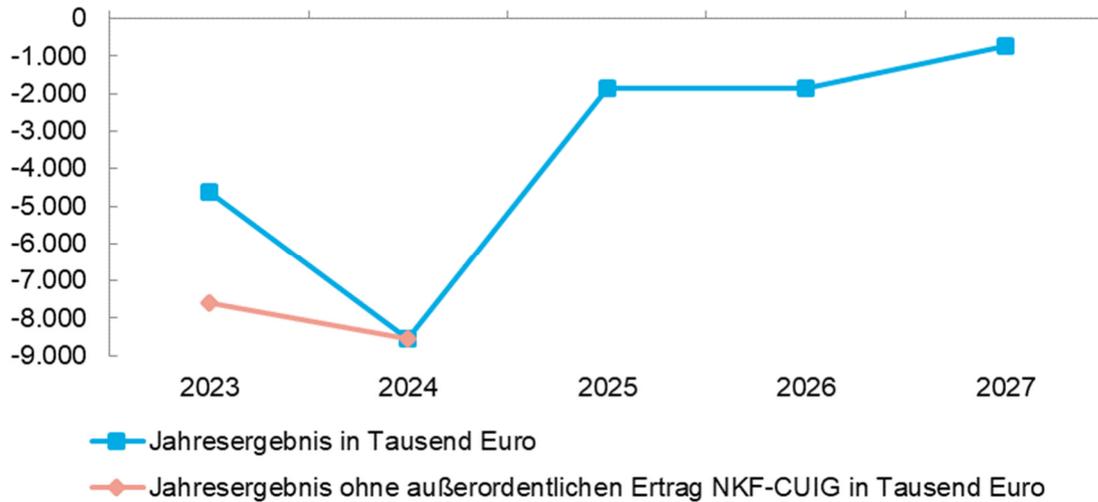
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Rees plant bis 2027 defizitäre Jahresergebnisse. Die Planung beinhaltet neben hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken durch die unsicheren Rahmenbedingungen (Inflation, Ukraine-Krieg) auch zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig

wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Stadt Rees in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die Stadt Rees plant nach dem aktuellen Haushaltsplanentwurf 2024 für 2027 ein Defizit von minus 748 Tausend 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.

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

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

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	2.978	4.170	1.192	6,96
Gewerbsteuer*	7.931 (6.566)	10.250	2.319 (3.684)	5,26 (9,32)
Stadtanteil an der Einkommensteuer*	10.156 (9.570)	12.660	2.504 (3.090)	4,51 (5,76)
Stadtanteil an der Umsatzsteuer*	1.123 (1.215)	1.270	147 (55,07)	2,50 (0,89)
Schlüsselzuweisungen*	10.698 (10.597)	12.360	1.662 (1.763)	2,93 (3,13)
Sonstige ordentliche Erträge	3.445	1.774	-1.671	-12,43
Übrige Erträge	14.812	15.293	481	0,64
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.008	12.314	2.305	4,23
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.094	15.673	2.579	3,66
Transferaufwendungen - standardbereinigt	9.890	11.541	1.651	3,14
Allgemeine Kreisumlage*	9.221 (8.686)	9.900	679 (1.214)	1,43 (2,65)
Übrige Aufwendungen	8.639	9.098	459	1,04

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

Erträge

Gegenüber dem Jahresergebnis 2022 plant die Stadt Rees für die ordentlichen Erträge bis 2027 einen Anstieg in Höhe von 6,77 Mio. Euro.

- Für die **Gewerbsteuererträge** plant die Stadt Rees von 2022 bis 2027 einen deutlichen Anstieg von 2,32 Mio. Euro. Das entspricht einem jährlichen Anstieg von 5,26 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 2022 bereits ein steuerstarkes Jahr war. Hier konnte die Stadt Erträge von rund 7,93 Mio. Euro realisieren und damit bereits rund 1,37 Mio. Euro mehr als im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022. Die Stadt Rees ist eine eher steuerschwache Kommune. So führt sie selbst im Haushaltsplan aus, dass aufgrund der ländlichen Prägung, verbunden mit sehr hohen Umweltaforderungen eine hohe Steigerung der Gewerbesteuererträge unrealistisch sei. Es besteht bauplanungsrechtlich kaum Potenzial für neue Gewerbegebiete. Der insgesamt dennoch starke Anstieg basiert vor allem aus dem eingeplanten Anstieg der Gewerbesteuererträge im Jahr 2026. Die geplanten Erträge sind in diesem Jahr rund 17 Prozent höher als im Vorjahr. Die Stadt Rees

plant, dass in diesem Jahr der Ferienpark Reeser Meer öffnet und hieraus die höheren Erträge generiert werden können. Sie greift hier auf die Erfahrungen einer Kommune zurück, in der kürzlich ein ähnlicher Ferienpark geöffnet hat. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass sich die Planungen verschieben oder nicht wie geplant realisieren und die Stadt die Erträge nicht in geplanter Höhe erzielen kann.

- Gleiches gilt für die **Grundsteuer B**. Die Stadt Rees plant neben einer moderaten Hebesatzerhöhung im Jahr 2024 (plus 8 Hebesatzpunkte) für das Jahr 2026 einen Anstieg der Erträge gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 1,0 Mio. Euro (31,74 Prozent). Auch dieser geplante Anstieg setzt voraus, dass der Ferienpark Reeser Meer planmäßig eröffnet und sich dadurch die entsprechenden Erträge aus der Grundsteuer B erzielen lassen. Daneben geht die Stadt davon aus, dass sie den Hebesatz der Grundsteuer B in diesem Jahr auf 650 Hebesatzpunkte anheben muss. Die gpaNRW sieht in der Planung kein über ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko hinausgehendes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Aus der Vermarktung der Grundstücke des Ferienparks Reeser Meer plant die Stadt Rees für 2025 bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** Erträge in Höhe von 3,30 Mio. Euro. Dies setzt die planmäßige Abwicklung des Projekts voraus.
- Auch bei den **Stadtanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Die **Schlüsselzuweisungen** unterliegen ebenfalls erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Unter anderem kann die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als prognostiziert. Über diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Stadt Rees nicht. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt Daten aus den Modellrechnungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt und die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁰ zugrunde gelegt.
- Die **übrigen Erträge** hat die gpaNRW stichprobenartig geprüft. Hier ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufwendungen

Für die ordentlichen Aufwendungen plant die Stadt Rees 2027 gegenüber dem Jahresergebnis 2022 Steigerungen in Höhe von 7,86 Mio. Euro.

- Bei den **Personalaufwendungen** plant die Stadt von 2022 bis 2027 eine Steigerung von 2,31 Mio. Euro. Das sind rund 4,23 Prozent jährlich. Steigerungen plant die Stadt Rees fast ausschließlich für die Jahre 2023 und 2024. Vor allem 2024 sind die geplanten Steigerungen sowohl für die Beamten, als auch für Beschäftigten zweistellig. Ursächlich ist hierfür der zuletzt geschlossene Tarifabschluss, welcher sich ab dem 01. März 2024 voll auswirken wird. Die Stadt Rees hat in ihrer Planung eine ebensolche Besoldungserhöhung für die Beamten vorgesehen. Daneben hat sie aber auch Mehraufwendungen für

¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-223/23

neu zu schaffende Stellen berücksichtigt: So wird die Stadt im Jobcenter zwei aus Bundesmitteln refinanzierte Stellen entfristen. Zudem möchte sie 2024 die Stabsstelle des Bürgermeisters um eine Stelle für die Bereiche Tourismus und Stadtmarketing sowie Öffentlichkeitsarbeit aufstocken. Für die Folgejahre ab 2025 plant die Stadt nur einprozentige Steigerungen ein. Sie beruft sich dabei auf die Steigerungsraten, die der Orientierungsdatenerlass des Landes in Vorjahren angegeben hat. Hierbei handelte es sich jedoch nicht um Prognosen, sondern um Zielwerte, deren Realisierung nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsbemühungen möglich waren. Der derzeitige Orientierungsdatenerlass verzichtet vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Inflation und der damit verbundenen außergewöhnlichen Umstände auf die Vorgabe von Zielwerten, verweist gleichwohl aber auf die Notwendigkeit einer ressourcenschonenden kommunalen Finanzwirtschaft. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre und dem Personalbedarf aufgrund von Aufwachsen sind die gering geplanten Steigerungen in der mittelfristigen Planung der Stadt Rees optimistisch. Die gpaNRW sieht hierin ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind 2024 nach den Transferaufwendungen die größte Aufwandsposition im städtischen Haushalt. Von 2022 bis 2027 plant die Stadt Rees bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Steigerungen von 2,58 Mio. Euro (3,66 Prozent jährlich). Dabei sind vor allem die geplanten Aufwendungen im Jahr 2024 hoch. Hier plant die Stadt Rees erhöhte Energieaufwendungen sowie erhöhte Instandhaltungsaufwendungen für Gebäude und das Infrastrukturvermögen, die sie in dieser Höhe in den Folgejahren nicht berücksichtigt. Das liegt daran, dass die Stadt Rees im Jahr 2024 einmalige und hochpreisige Maßnahmen berücksichtigt, die sie in der mittelfristigen Planung nicht vorsieht. Des Weiteren deutet sich an, dass mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Maßnahmen investiv gebucht werden können, die bislang konsumtiv zu erfassen waren. Aufgrund der Vielfachkrisen berücksichtigt der von der Stadt Rees geplante Wert für die Energieaufwendungen für das Jahr 2024 einen Puffer. In der Folge geht die Stadt wieder von moderateren Energiepreisen aus. Zudem wird sie auf dem Rathaus, dem Bürgerhaus und einer Grundschule Photovoltaikanlagen errichten, die zukünftig die Stromkosten reduzieren werden. In der Vergangenheit konnte die Stadt Rees die geplanten Haushaltsansätze der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen stets unterschreiten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.
- Zu den **standardbereinigten Transferaufwendungen** gehört u. a. der Verlustausgleich, den die Stadt Rees an den städtischen Bäderbetrieb seit 2023 leistet. Dieser belastet den städtischen Haushalt 2024 mit rund 0,81 Mio. Euro. Ohne entsprechende Gegenfinanzierung würde der Bau eines Freibades diesen Fehlbetrag weiter ausweiten.
- Der größte Anteil der Transferaufwendungen entfällt in Rees auf die **Kreisumlage**. Diese hat mit 17,86 Mio. Euro (allgemeine Kreisumlage, Jugendamtumlage, Umlage Mehrbedarf) einen Anteil von rund 84 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen. Hier berücksichtigt die Stadt Rees aufgrund der tendenziell weiter steigenden Aufwendungen für den Jugend- und Sozialbereich sowie dem erforderlichen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs Steigerungen auf bis zu 18,88 Mio. Euro im Jahr 2027. Die Stadt Rees kann die Höhe der Kreisumlage nicht beeinflussen. Es besteht das allgemeine haushalts-

wirtschaftliche Risiko, dass der Umlagebedarf des Kreises steigt und sich die Kreisumlage erhöht. Zudem beeinflusst auch die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet die Höhe der Kreisumlage.

- Auch die **übrigen Aufwendungen** hat die gpaNRW stichprobenartig geprüft. Die Prüfung ergab keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung sowie die Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

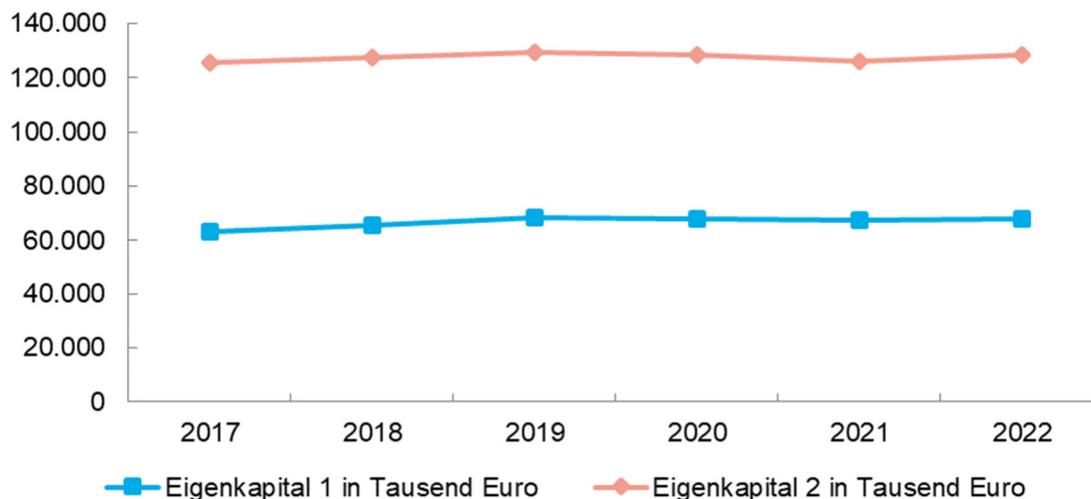
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse der Stadt Rees berücksichtigt. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Rees ist gut. Die geplanten Defizite führen zu einem Eigenkapitalverzehr sowie vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage. Diese steht zukünftig nicht mehr zur Risikovorsorge zur Verfügung.

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.

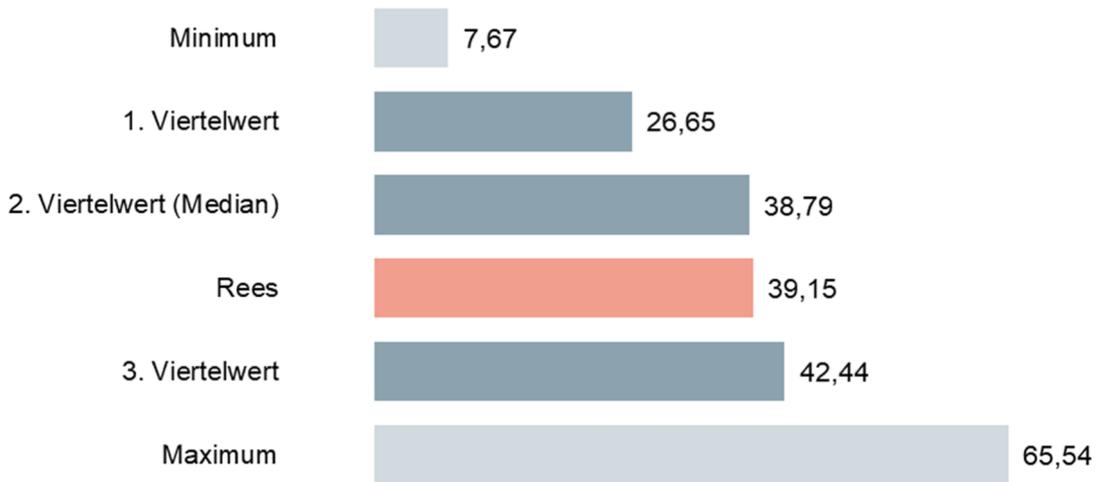
Eigenkapital Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2022



Zum 31. Dezember 2022 hat das Eigenkapital 1 der Stadt Rees einen Stand von 67,98 Mio. Euro und ist damit rund zwei Mio. Euro höher als zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz (66,03 Mio. Euro).

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Weitere Eigenkapitalkennzahlen je EW 2022

Grund- und Kennzahlen	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	73,98	28,32	55,49	65,35	75,95	88,48	23
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	38,43	5,42	25,48	37,71	41,84	65,54	24
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	73,67	25,84	55,69	65,31	74,67	88,48	24
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	465	0,00	324	825	1.375	3.486	24

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Rees liegen jeweils im dritten Vergleichsviertel. Mehr als 50 Prozent der übrigen Kommunen haben gemessen an der Bilanzsumme ein geringeres Eigenkapital. Die Ausgleichsrücklage liegt 2022 unter dem Median, während sie 2021 noch den Median

bildete. Die geplanten Defizite verzehren 2024 die Ausgleichsrücklage planmäßig. Die Stadt Rees kann diese dann nicht mehr als Risikovorsorge für den Ausgleich defizitärer Jahresergebnisse nutzen.

Insgesamt würden die geplanten Defizite das Eigenkapital bis 2027 auf 50,34 Mio. Euro reduzieren. Zu berücksichtigen ist, dass die Jahresergebnisse und geplanten Jahresergebnisse außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von summiert 5,03 Mio. Euro enthalten. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Nach aktuellem Stand hat die Stadt ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

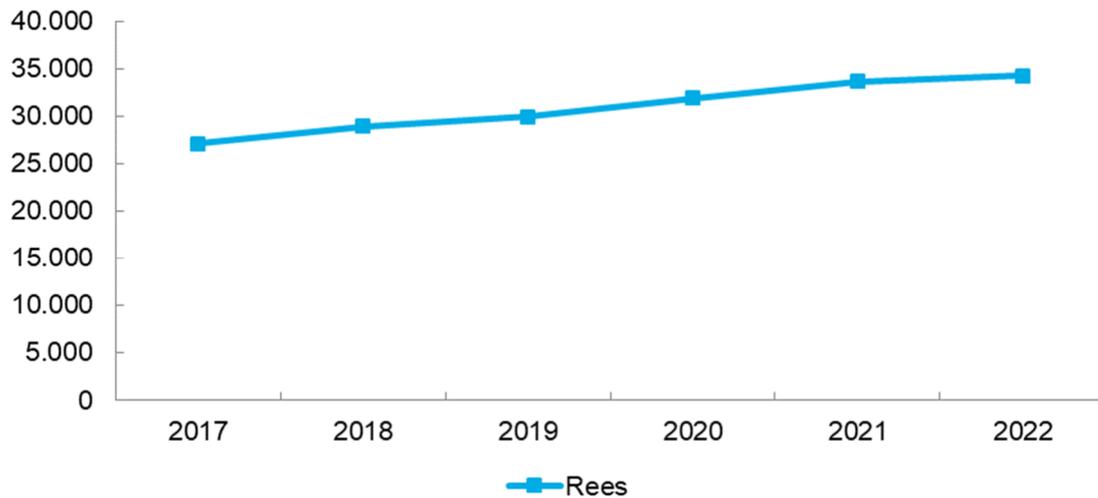
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Rees sind vergleichsweise niedrig. Planmäßig werden sie künftig weiter steigen. Durch eine regelmäßige Unterhaltung befindet sich der Gebäudebestand der Stadt Rees überwiegend in einem guten baulichen und technischen Zustand. Ein größerer Reinvestitionsbedarf droht in den nächsten Jahren nicht. Das gilt nicht für die Wirtschaftswege. Diese sind erneuerungsbedürftig.

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

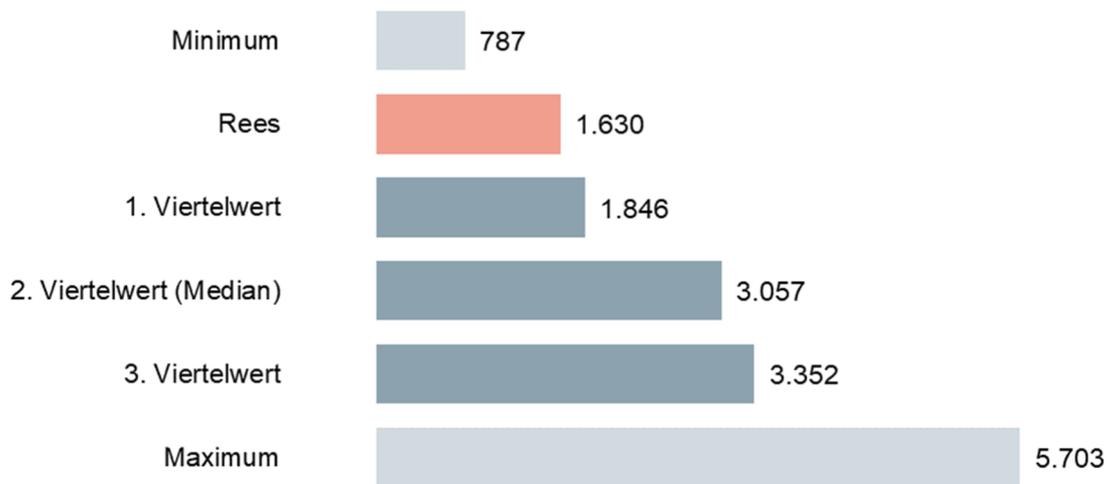
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2022



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen der Stadt Rees verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2022 hat die gpaNRW die Ver- bindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermö- gen¹¹ unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamt- verbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

¹¹ Abwasserbetrieb der Stadt Rees, Bauhofbetrieb der Stadt Rees, Bäderbetrieb der Stadt Rees, Wasserversorgungsbetrieb der Stadt Rees, Stadtwerke Rees GmbH, Stadtentwicklungsgesellschaft Rees mbH, Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2022



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



Von 2017 bis 2022 steigen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 7,18 Mio. Euro auf 34,30 Mio. Euro. Der Anstieg ist bis 2021 vor allem auf einen Anstieg der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Rees zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts haben 2021 einen Anteil von rund drei Viertel an den Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Sie sind von 2017 bis 2021 um 5,39 Mio. Euro auf 25,06 Mio. Euro gestiegen. 2022 nehmen sie dann um 3,11 Mio. Euro auf 21,95 Mio. Euro ab. Gleichzeitig steigen die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen um 3,63 Mio. Euro auf 13,15 Mio. Euro an. Der Anstieg resultiert hier im Wesentlichen auf den Anstieg der Verbindlichkeiten des Bäderbetriebs der Stadt Rees sowie der Stadtwerke Rees GmbH.

Die Stadt Rees bilanziert keine Liquiditätskredite. Ihre Investitionskredite konnte sie von 2017 bis 2022 um 3,60 Mio. Euro auf 12,77 Mio. Euro reduzieren. 1,77 Mio. Euro von diesen Mitteln beziehen sich auf Investitionskredite aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“, für die das Land Nordrhein-Westfalen die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhe trägt.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten der Stadt Rees basiert vor allem auf dem Anstieg der erhaltenen Anzahlungen. Diese haben von 2017 bis 2021 um 7,80 Mio. Euro auf 8,83 Mio. Euro zugenommen. 2022 nehmen sie auf 7,41 Mio. Euro ab. Unter die erhaltenen Anzahlungen fallen Fördermittel, die die Stadt Rees bereits erhalten, aber noch nicht für die vorgesehenen Zwecke verwendet hat.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		durchschnittliche GND * Kommune	durchschnittliche RND* Kommune 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50,00	80,00	77,64	12,00	84,54
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	60,00	16,50	72,50
Stadhäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40,00	80,00	60,00	27,00	55,00
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	60,00	39,40	34,33
Schulgebäude	40,00	80,00	69,41	25,11	63,82
Schulsporthallen	40,00	60,00	40,00	14,70	63,25
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40,00	60,00	40,00	0,00	100
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	30,00	60,00	55,00	17,01	69,07

*GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Mit Ausnahme der Feuerwehrgerätehäuser hat der Gebäudebestand der Stadt Rees aus bilanzieller Sicht bereits jeweils mehr als die Hälfte seiner Nutzungsdauer überschritten. Der Zustand der Gebäude ist nach Auskunft der Stadt dennoch überwiegend gut.

Die Stadt hat bereits in den 2000er Jahren begonnen, ihre Schulen und Schulsporthallen zu sanieren. Die Gebäude sind mittlerweile durchsaniert und werden weiterhin regelmäßig unterhalten, um diesen Stand zu wahren.

Das gilt auch für die Verwaltungsgebäude. Auch das Rathaus hat die Stadt Rees bereits mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket saniert und in diesem Zuge z. B. das Dach und die Heizung erneuert.

Trotz der zunehmend angespannten Haushaltslage möchte die Stadt ihren Anlagenbestand weiter sanieren und auch neu investieren, damit auch in der Zukunft kein Sanierungsstau entsteht. Ein unerwarteter Reinvestitionsbedarf ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten.

Die Stadt Rees unterhält auch ihr Straßenvermögen jährlich. Insbesondere für die Wirtschaftswege besteht dennoch ein gewisser Reinvestitionsbedarf. In den nächsten Jahren stehen hier Maßnahmen wie Straßenoberflächenerneuerungen und die Erneuerung von Wirtschaftswegen an. Im Zuge der Wirtschaftswegeunterhaltung werden die Wirtschaftswege jährlich gesplittet. Dadurch befinden sie sich derzeit in einem befahrbaren Zustand. Sie sind jedoch nicht auf die aktuellen, größeren Landwirtschaftsmaschinen ausgelegt. Für die Realisierung konkreter Maßnahmen möchte die Stadt ein Finanzierungskonzept entwickeln, das u. a. eine Kostenbeteiligung der Anlieger beinhaltet.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Stadt Rees in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.062	-7.056	-2.887	182	1.147
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.739	-3.028	1.706	894	2.167
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-10.802	-10.084	-1.181	1.076	3.314
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.451	-1.775	-1.255	-968	-682
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-7.351	-8.308	-2.436	108	2.632

Für die Planjahre rechnet die Stadt Rees summiert mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von insgesamt minus 14,68 Mio. Euro. Sie hat damit keine Mittel, die sie für die ordentlichen Tilgungsleistungen oder geplanten Investitionen einsetzen kann.

Den investiven Finanzierungsbedarf plant die Stadt Rees 2023 und 2024 vor allem durch die Aufnahme von Investitionskrediten zu decken. Hierdurch würde der Bestand an Investitionskrediten wieder zunehmen. Zum Ausgleich des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit und zur Finanzierung der Tilgungsleistungen plant die Stadt, ihre liquiden Mittel einzusetzen, die ab 2024 aufgebraucht wären. Hierfür müsste die Stadt Liquiditätskredite aufnehmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Rees gelingt es in den Ist-Jahren überwiegend die steigenden Belastungen durch steigende Steuererträge und eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. In künftigen Jahren führen jedoch vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, eine steigende Jugendamtsumlage und der defizitäre Bäderbetrieb zu weiteren Belastungen. Für diese werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu wahren.

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

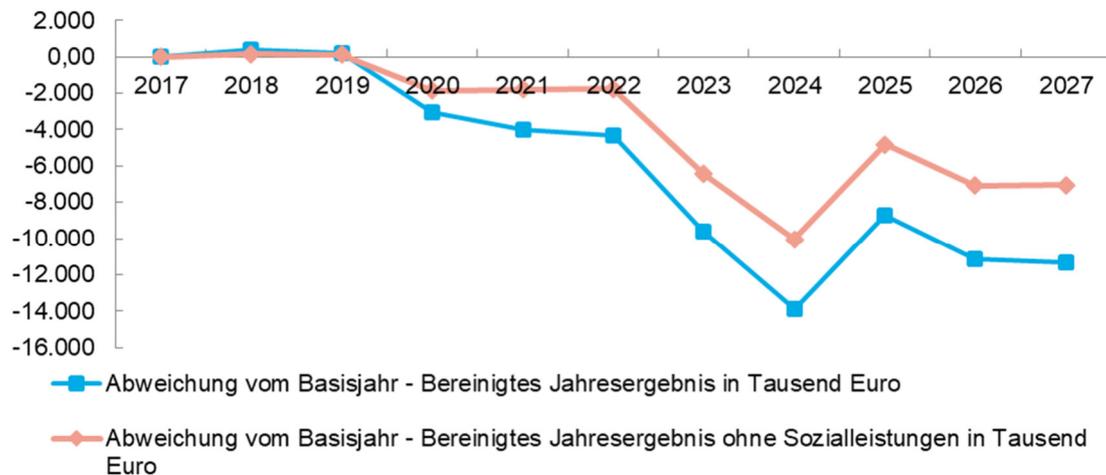
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Rees 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 Rees 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 Rees in Tausend Euro 2017 bis 2027



*bis 2022 Ist-Ergebnisse, ab 2023 Plan-Ergebnisse

Nachdem die Stadt Rees ihre bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) bis 2019 auf dem Niveau des Basisjahres 2017 halten kann, verlaufen diese ab 2020 negativ. Im letzten Ist-Jahr 2022 ist das bereinigte Jahresergebnis 4,30 Mio. Euro schlechter als 2017. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2027 verschlechtert es sich um weitere 7,01 Mio. Euro.

Bis 2019 konnten Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Rees die steigenden Aufwendungen kompensieren. Dazu zählen vor allem Haushaltssperren oder dass nur Personal für Pflichtbereiche eingesetzt wird.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich dennoch schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Nach den zwei defizitären Jahren 2020 und 2021 konnte die Stadt Rees 2022 ein positives Jahresergebnis realisieren. Dazu hat wesentlich die Entwicklung der Gewerbesteuern beigetragen. Ohne die Erträge der Gewerbesteuern oder Einkommensteuer, die wir an dieser Stelle bereinigen, gelingt Rees 2022 ein Ausgleich nicht.

Das gilt auch für die Planjahre. Hier geht die Stadt Rees vor allem bei den Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von weiter stark steigenden Aufwendungen aus. Zudem wird durch die Rückführung der betrieblichen Bädersparte von den Stadtwerken Rees GmbH zum Bäderbetrieb der Stadt Rees der städtische Haushalt dauerhaft er-

heblich mehr belastet. Die Stadt Rees leistet seit 2023 jährliche Verlustübernahmen für den defizitären Hallenbadbetrieb von durchschnittlich rund 0,7 Mio. Euro. Dieses Defizit würde sich im Falle eines Freibadneubaus ohne entsprechende Gegenfinanzierung noch weiter ausweiten.

Die Grafik verdeutlicht auch, dass die Sozialleistungen¹² (roter Graph) zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen. Bis 2019 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Ab 2020 nimmt vor allem die Jugendamtsumlage deutlich zu. Aber auch die Defizite der Teilergebnisse Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nehmen zu. Die Schere zwischen den bereinigten Jahresergebnissen (blauer Graph) und den bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen (roter Graph) geht ab dann deutlich auseinander.

→ **Empfehlung**

Um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren, sollte die Stadt Rees weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Hebesätze 2017 bis 2022 in von Hundert

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer A	220	220	223	223	223	247	254
Grundsteuer B	429	429	443	443	443	479	493
Gewerbsteuer	417	417	418	418	418	414	416

Rees orientiert sich bei seinen Hebesätzen am Niveau der fiktiven Hebesätze. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Rees mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

¹² Unter „Sozialleistungen“ versteht die gpaNRW an dieser Stelle den Saldo aus den Aufwendungen der Jugendamtsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“.

Realsteuerhebesätze 2023 im Vergleich

	Rees	Kommunen im Regierungsbezirk Düsseldorf (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Kleve (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	fiktive Hebesätze nach dem GFG 2023
Grundsteuer A	254	267	251	302	254
Grundsteuer B	493	585	488	563	493
Gewerbsteuer	416	439	413	446	416

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Rees überschreitet die Fristen zur Anzeige ihrer Haushaltssatzungen überwiegend. Den Informationsgehalt der Berichte an die Politik kann die Stadt noch ausbauen.

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 Rees** stellt ihre Jahresabschlüsse regelmäßig fristgemäß im Folgejahr fest. Den Jahresabschluss 2022 hat sie bereits im September 2023 festgestellt.

Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung hielt die Stadt Rees dagegen seit 2020 nicht ein. Sie beschloss die Haushaltssatzung seitdem im ersten Quartal des Jahres und zeigte sie anschließend der Aufsichtsbehörde an. So erfolgte die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2023 erst zum 12. April 2023. Auch die Haushaltssatzung für das Jahr 2024 ist erst am 14. Februar 2024 vom Rat beschlossen worden. Damit liegen Politik und Verwaltung nicht alle hauswirtschaftlichen Informationen zu Beginn des Haushaltsjahres vor.

Die Stadt Rees hat bislang kein klassisches Finanzcontrolling etabliert. Verwaltungintern findet jedoch alle zwei Wochen ein regelmäßiger Austausch in einem sogenannten Kollegengespräch statt, an dem neben dem Verwaltungsvorstand u. a. auch die Fachbereichsleitungen teilnehmen.

An den Haupt- und Finanzausschuss und den Rat berichtet die Stadt Rees quartalsweise über den aktuellen Finanzstatus der wichtigsten Produkte des Haushaltes. Dabei stellt sie jeweils die investiven Ein- und Auszahlungen und deren Auswirkungen auf die Finanzrechnung sowie verschiedene Ertrags- und Aufwandspositionen dar. Die Berichte stellen dabei die Abweichung zwischen Haushalts- und Anordnungssoll ohne weitere Erläuterungen dar. Prognosen über den voraussichtlichen Stand der Positionen zum Jahresende enthalten die Berichte nicht. Diese wären jedoch für die Entscheidungstragenden hilfreich, um zu beurteilen, ob Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind und ggf. ein Nachsteuerungsbedarf besteht.

→ **Empfehlung**

In den Berichten an den Haupt- und Finanzausschuss sowie den Rat sollte die Stadt Rees den voraussichtlichen Stand ihrer wichtigsten Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen zum Jahresende prognostizieren. Abweichungen sollte sie begründen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Rees hat ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung geregelt.

→ **Feststellung**

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Rees deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

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

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

Die **Stadt Rees** hat im September 2013 eine Dienstanweisung über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen erlassen. In dieser hat sie Regelungen zur Übertragung von Haushaltsermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Finanzierungstätigkeit sowie für Investitionsauszahlungen getroffen.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Rees 2017 bis 2022

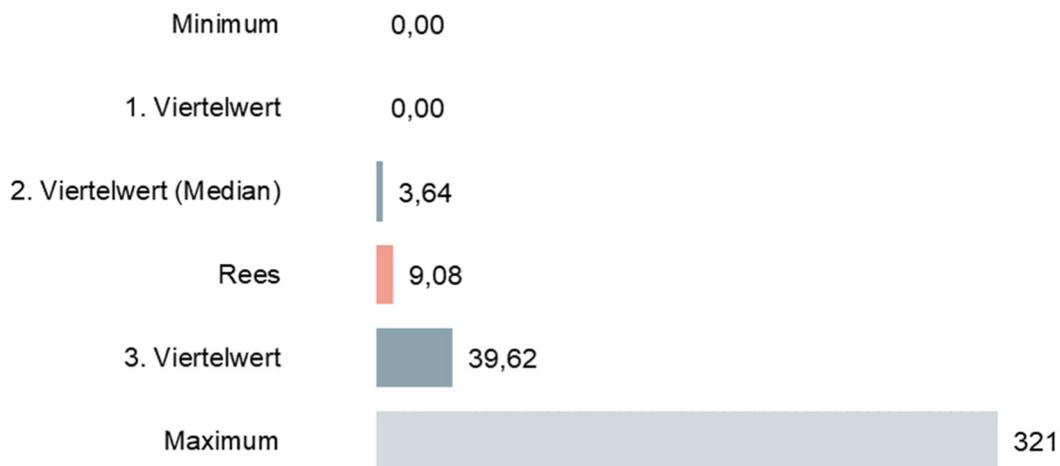
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	47.269	47.281	48.795	51.519	51.749	54.389
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	55	0,00	200	269	62	191
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,12	0,00	0,41	0,52	0,12	0,35
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	47.324	47.281	48.995	51.788	51.811	54.580
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,12	0,00	0,41	0,52	0,12	0,35
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	43.825	44.521	46.382	49.462	47.471	50.656
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	92,61	94,16	94,67	95,51	91,62	92,81

Die Stadt Rees überträgt jährlich konsumtive Haushaltsermächtigungen. Diese erhöhen die Haushaltsansätze jeweils um weniger als ein Prozent jährlich. Die fortgeschriebenen Ansätze schöpft die Stadt Rees regelmäßig nicht aus.

Rees hat Ermächtigungen für insgesamt sechs konsumtive Maßnahmen ins Jahr 2022 übertragen. Diese betreffen Abriss-oder Sanierungsmaßnahmen.

Interkommunal verglichen überträgt die Stadt mehr Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen als andere Kommunen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Vergleichswerte eingeflossen.

Investive Auszahlungen Stadt Rees 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.553	3.752	8.841	7.803	7.634	10.034
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.825	2.997	3.496	6.352	8.615	8.693
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	37,40	79,87	39,55	81,41	113	86,64
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.378	6.750	12.337	14.155	16.249	18.726
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	27,22	44,41	28,34	44,87	53,02	46,42
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.139	2.316	4.377	3.546	6.705	5.912
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,16	34,31	35,47	25,05	41,26	31,57

Die Stadt Rees überträgt jährlich investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die Haushaltsansätze um durchschnittlich 72,95 Prozent. Dabei nehmen die Ermächtigungsübertragungen jährlich zu. 2022 überträgt die Stadt Rees fast dreimal so viele Ermächtigungen für investive Auszahlungen wie noch 2017.

Rees hat Auszahlungsermächtigungen von insgesamt 49 investiven Maßnahmen ins Jahr 2022 übertragen. Zu den werthaltigsten investiven Ermächtigungsübertragungen gehören in diesem Jahr folgende Maßnahmen, für die z. T. bereits seit mehreren Jahren Mittel übertragen werden:

- Digitalpakt Schulen 2020 bis 2021 (0,35 Mio. Euro)
- Erwerb Büroflächen für den Fachbereich Soziales (2,00 Mio. Euro)
- Allgemeiner Grunderwerb 2020 (0,23 Mio. Euro)
- Allgemeiner Grunderwerb 2021 (1,57 Mio. Euro)
- Löschfahrzeug Löschzug Bienen (0,11 Mio. Euro)
- Bau einer Einfeldsporthalle (0,58 Mio. Euro)
- Sanierung Turnhalle und Umkleidetrakt Realschule (0,92 Mio. Euro)
- Errichtung einer öffentlichen Toilettenanlage (0,13 Mio. Euro)
- Bau Kunstrasenplatz Sportplatz Rees (0,55 Mio. Euro)
- Bau Kunstrasenplatz Sportplatz Millingen (0,89 Mio. Euro)
- Radwege auf Deichen (0,18 Mio. Euro)
- Radwege entlang der L 458 N – Millingen (0,30 Mio. Euro)

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Rees wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) 2022

Grund- und Kennzahlen	Rees	Mini- mum	1. Vier- tel- wert	2. Vier- tel- wert (Me- dian)	3. Vier- tel- wert	Ma- xi- mum	An- zahl Werte
Ansatzserhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	86,64	0,72	22,86	61,41	82,94	145	18
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	413	5,02	145	404	483	799	18
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	31,57	14,84	22,15	29,23	40,60	81,43	18

2022 sind die investiven Ermächtigungsübertragungen je EW sowie der Ansatzserhöhungsgrad der investiven Auszahlungen der Stadt Rees überdurchschnittlich. Gleichzeitig nimmt die Stadt nur rund ein Drittel der Mittel ihres fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Sie liegt damit auf dem Niveau des Medians.

Die Gründe, die dazu führen, dass die Stadt Rees die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kommunen nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Stadt die beschriebene Situation zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

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.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Rees sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte sie die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Rees nutzt verschiedene Quellen der Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Ihre strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Die Verwaltungsleitung der **Stadt Rees** hat seit Jahren die strategische Vorgabe formuliert, bei allen Maßnahmen möglichst Fördermittel zu generieren. Die Vorgabe hat sie bislang nicht schriftlich fixiert. Im 14-tägig stattfindenden „Kollegengespräch“, an dem u. a. die Verwaltungsleitung und Fachbereichsleitungen teilnehmen, thematisieren der Bürgermeister und Kämmerer jedoch regelmäßig die Notwendigkeit, Fördermittel zu generieren. Verschriftlichte strategische Vorgaben würden dieses Vorgehen unterstreichen.

→ Empfehlung

Die Stadt Rees sollte ihr Bestreben, dass Fördermöglichkeiten standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Das Fördermittelmanagement nimmt Rees überwiegend dezentral in den Fachbereichen wahr. Im Fachbereich 3 gibt es zudem eine zentrale Vergabestelle, die ergänzend Aufgaben der Fördermittelakquise, wie die Fördermittelrecherche, im Vergabeprozess auch zentral wahrnimmt.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Rees gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter oder Förderdatenbanken. Daneben steht sie im regelmäßigen Austausch mit Fördermittelgebern und greift auch auf weitere externe Beratungsangebote zurück.

Die Stadt Rees hat bislang noch keinen zentralen Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte. Dieser wäre sinnvoll, um Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren und ggf. eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Rees stets Förderungen zu erzielen. Abgelehnte Anträge waren i. d. R. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen (z. B. Kunstrasenplatz).

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Rees kann ihre Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.

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

Die **Stadt Rees** bewirtschaftet ihre Fördermittel aktuell dezentral in den Facheinheiten. Die Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen sind unter Federführung ihrer Leitung individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Die Stadt hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

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

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Rees noch nicht etabliert. Solange Projekte nicht abgeschlossen sind, werden sie jedoch regelmäßig bei den „Kollegengesprächen“ thematisiert. Auch die Politik informiert die Stadt Rees regelmäßig zu bestimmten Zeitpunkten über den Stand der Maßnahmen mittels mündlichem Bericht.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Rees hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement 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 Rees 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	12.770
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	12
Anzahl Kreditgeber	5

Die Komplexität des Kreditportfolios der **Stadt Rees** ist gering. Der Großteil der Kredite entfällt auf eine Bank. Fremdwährungsgeschäfte und Derivate hat die Stadt nicht abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der Ausführungen im Kapitel „1.3.1 Schulden und Vermögen“ wird das Kreditmanagement jedoch an Bedeutung gewinnen. Der Kreditbedarf in Rees wird planmäßig steigen. Es werden voraussichtlich auch Liquiditätskredite erforderlich werden. Daneben ist auch das Zinsniveau gestiegen, sodass sich die Stadt verstärkt mit Krediten beschäftigen muss.

Grundsätzlich versucht die Stadt, gänzlich ohne Kreditaufnahmen auszukommen. Strategische Vorgaben für die Aufnahme von Krediten hat die Stadt Rees daher bislang nicht formuliert. Auch eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement hat sie bisher nicht.

Eine Dienstanweisung oder Richtlinie schafft Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Klare Vorgaben zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz künftiger Kreditentscheidungen. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements. Auch wenn die Stadt Rees weiterhin beabsichtigt,

ihr Kreditmanagement sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Rees ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Rees 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 Rees Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Rees gehören.
- Die Stadt Rees 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 Rees bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Rees regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial 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 Rees 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 Rees in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹³ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

Die Stadt Rees hat bislang zwar noch keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die zuvor beschriebenen Mindestinhalte in der Praxis zum Teil schon an. So verfolgt sie die haushaltswirtschaftlichen Ziele der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit und hat sich überwiegend für endfinanzierte Kredite mit gleichbleibenden Zinsen entschieden.

In Rees haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten zu den Entscheidungsbefugnissen etabliert. Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Kämmerer in Abstimmung mit der Abteilung Buchhaltung und Steuern. Die Stadt wahrt somit das Mehraugenprinzip.

Vor einer Kreditaufnahme holt Rees mehrere Angebote ein. Bei der Angebotsauswertung vergleicht die Stadt Kreditangebote in unterschiedlichen Varianten. Neben den geforderten Zinssätzen berücksichtigt die Stadt bei der Entscheidung beispielsweise unterschiedliche Laufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Stadt schriftlich in einem Vermerk. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Rees hat keine nennenswerten Kapitalanlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht verschriftlicht.

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 Rees 2022

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	14.113
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	667

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.

Kennzahlen	
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	661
Ausleihungen	8

Die **Stadt Rees** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt. Sie hat bisher aufgrund ihrer konservativen Anlagestrategie davon abgesehen. Bei Kapitalanlagen ist das oberste Ziel der Stadt Rees Sicherheit. Die Rentabilität zählt für sie erst im zweiten Schritt. Als Anlageformen greift die Stadt auf Tagesgeldkonten und Festgelder mit kurzen Laufzeiten zurück. Die Entscheidung über Geldanlagen trifft die Stadt im Team nach Vergleich von mehreren zuvor eingeholten Angeboten. Einen Vermerk fertigt sie dazu nicht an. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich u. a. um Geldanlagen in den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskasse zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser sollte die wesentlichen Mindestinhalte zu Anlagezielen, Sicherheitsvorgaben, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnissen und das Verfahren bei Kapitalanlagen abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

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

- Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Rees gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Rees 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 Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Rees 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 Rees in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

¹⁵ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Rees gelingt es in den Ist-Jahren überwiegend die steigenden Belastungen durch steigende Steuererträge und eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. In künftigen Jahren führen jedoch vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, eine steigende Jugendamtsumlage und der defizitäre Bäderbetrieb zu weiteren Belastungen. Für diese werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu wahren.	52	E1	Um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren, sollte die Stadt Rees weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.	54
F2	Die Stadt Rees überschreitet die Fristen zur Anzeige ihrer Haushaltssatzungen überwiegend. Den Informationsgehalt der Berichte an die Politik kann die Stadt noch ausbauen.	55	E2	In den Berichten an den Haupt- und Finanzausschuss sowie den Rat sollte die Stadt Rees den voraussichtlichen Stand ihrer wichtigsten Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen zum Jahresende prognostizieren. Abweichungen sollte sie begründen.	56
F3	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Rees deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	56	E3	Die Stadt Rees sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte sie die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.	59
F4	Die Stadt Rees nutzt verschiedene Quellen der Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Ihre strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	60	E4.1	Die Stadt Rees sollte ihr Bestreben, dass Fördermöglichkeiten standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.	60
			E4.2	Die Stadt Rees sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	61

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Rees kann ihre Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	61	E5	Die Stadt Rees sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	61
F6	Die Stadt Rees hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	62	E6	Die Stadt Rees sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.	63
F7	Die Stadt Rees hat keine nennenswerten Kapitalanlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht verschriftlicht.	64	E7	Die Stadt Rees sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser sollte die wesentlichen Mindestinhalte zu Anlagezielen, Sicherheitsvorgaben, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnissen und das Verfahren bei Kapitalanlagen abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	65

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Rees 2016	Rees aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	99,7	99,45	96,13	101	104	106	118	24
Eigenkapitalquote 1	38,8	39,15	7,67	26,65	38,79	42,44	65,54	23
Eigenkapitalquote 2	75,6	73,98	28,32	55,49	65,35	75,95	88,48	23
Fehlbetragsquote	positives Jahresergebnis		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	29,3	25,37	17,96	24,77	30,18	35,99	54,36	23

Kennzahlen	Rees 2016	Rees aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	7,4	8,98	5,69	6,45	8,40	10,11	11,38	21
Drittfinanzierungsquote	52,4	67,24	25,93	49,62	58,64	69,37	81,62	20
Investitionsquote	310,7	65,87	46,48	86,19	98,87	160	337	21
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	98,4	102	62,74	91,61	95,95	102	118	21
Liquidität 2. Grades	113,8	158	25,85	61,96	130	216	1.050	21
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	14,4		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,3	6,00	1,80	4,27	6,00	8,17	26,96	21
Zinslastquote	0,7	0,39	0,07	0,23	0,57	0,99	3,40	24
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	39,8	46,30	39,68	54,54	65,02	69,82	78,74	22
Zuwendungsquote	34,9	33,35	7,01	11,38	15,34	24,51	39,18	24
Personalintensität	16,4	19,76	10,87	14,92	16,95	19,45	21,13	24
Sach- und Dienstleistungsintensität	28,9	25,85	10,09	16,32	17,79	20,70	30,29	24
Transferaufwandsquote	40,2	38,97	38,97	44,34	47,98	49,69	54,59	24

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: Eigenkapital Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	63.078	65.728	68.358	67.931	67.551	67.983
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	63.078	65.728	68.358	67.931	67.551	67.983
Sonderposten für Zuwendungen	47.154	46.386	45.902	46.108	44.384	46.973
Sonderposten für Beiträge	15.415	15.365	14.952	14.467	13.993	13.506
Eigenkapital 2	125.647	127.479	129.212	128.507	125.929	128.462
Bilanzsumme	166.294	171.374	173.163	175.304	173.467	173.655

Tabelle 4: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.095	21.923
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.518	2.146
Sonstige Verbindlichkeiten	1.439	1.118
Erhaltene Anzahlungen	1.031	3.747
Gesamtverbindlichkeiten	27.119	28.974

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rees in Tausend Euro 2019 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	22.037	23.650	25.063	21.953
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	32	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	29	26	4	3
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	234	219	219	244
Forderungen gegenüber Sondervermögen	23	18	5	13
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	8.797	9.100	9.513	13.146
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	526	537	644	537
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	29.990	31.950	33.705	34.302

*Abwasserbetrieb der Stadt Rees, Bauhofbetrieb der Stadt Rees, Bäderbetrieb der Stadt Rees, Stadtwerke Rees GmbH, Stadtentwicklungsgesellschaft Rees mbH, Jugendstiftung Stadt Rees gGmbH

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	589	2.631	2.673	-489	-220	290	-4.612	-8.541	-1.874	-1.866	-748
Gewerbesteuer	6.248	5.981	6.409	5.805	6.705	7.931	7.500	8.050	8.400	9.850	10.250
Stadtanteil an der Einkommensteuer	8.580	9.205	9.509	9.084	9.896	10.156	11.000	10.730	11.480	12.120	12.660

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Stadtanteil an der Umsatzsteuer	773	1.107	1.227	1.346	1.272	1.123	1.265	1.170	1.210	1.240	1.270
Schlüsselzuweisungen vom Land	9.534	10.722	10.704	10.295	10.568	10.698	10.160	10.736	11.220	11.850	12.360
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	843	872	904	1.091	783	989	960	1.137	1.205	1.239	1.268
Summe der Erträge	25.978	27.887	28.752	27.621	29.225	30.897	30.885	31.823	33.515	36.299	37.808
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	8.029	8.029	8.578	8.867	8.733	9.221	9.200	9.350	9.500	9.700	9.900
Steuerbeteiligungen	906	1.143	1.223	525	620	628	655	700	730	860	890
Summe der Aufwendungen	8.936	9.172	9.801	9.392	9.353	9.850	9.855	10.050	10.230	10.560	10.790
Saldo der Bereinigungen	17.042	18.714	18.951	18.229	19.871	21.047	21.030	21.773	23.285	25.739	27.018
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	766	362	0,00	445	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.453	-16.083	-16.279	-19.484	-20.452	-20.757	-26.087	-30.314	-25.159	-27.605	-27.766
Abweichung vom Basisjahr	0,00	370	175	-3.031	-3.999	-4.304	-9.633	-13.861	-8.706	-11.152	-11.313

*bis 2022 Ist-Daten, ab 2023 Plan-Daten

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Rees in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.453	-16.083	-16.279	-19.484	-20.452	-20.757	-26.087	-30.314	-25.159	-27.605	-27.766
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.372	-1.138	-1.118	-1.226	-1.179	-1.045	-1.859	-1.968	-1.918	-1.941	-1.975
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-502	-535	-578	-626	-663	-649	-749	-926	-934	-948	-953
Jugendamtsumlage	4.943	4.943	5.084	6.126	7.176	7.666	7.400	7.750	7.850	8.000	8.150
Saldo aus Sozialleistungen	-6.817	-6.616	-6.780	-7.979	-9.018	-9.360	-10.008	-10.645	-10.702	-10.889	-11.079
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.636	-9.467	-9.499	-11.505	-11.434	-11.398	-16.079	-19.670	-14.457	-16.716	-16.688
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	169	137	-1.869	-1.798	-1.761	-6.443	-10.034	-4.821	-7.080	-7.052

*bis 2022 Ist-Daten, ab 2023 Plan-Daten

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees 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 Rees hat zur Abwicklung ihrer Vergabemaßnahmen im Fachbereich „Sicherheit und Ordnung“ eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Die ZVS unterstützt die Bedarfsstellen der Stadt Rees bei der rechtssicheren Abwicklung von förmlichen Vergabeverfahren. Gleichzeitig stellt der Einsatz der ZVS eine Komponente der aktiven Korruptionsprävention dar.

Die Dienstanweisung der Stadt Rees zum Vergabewesen stammt aus dem Jahr 2004 und entspricht somit nicht mehr der geltenden Rechtslage. Die gpaNRW empfiehlt daher, möglichst zeitnah eine Neufassung der Vergabedienstanweisung zu erstellen.

Die Stadt hat bislang keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet und auch keinen Bediensteten mit der Übernahme von Rechnungsprüfungsaufgaben betraut. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt eine Möglichkeit schaffen, dass insbesondere Vergabemaßnahmen durch entsprechend fachkundige Stellen verbindlich begleitet werden.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention stammt aus dem Jahr 2014. Die Stadt Rees hat ihre Dienstanweisung zwar zum 15. Februar 2021 überarbeitet. Dennoch ist sie nicht mehr auf dem aktuellen Stand der Rechtslage. Der bisherige Verzicht, die Arbeitsplätze der Stadtverwaltung im Hinblick auf Korruptionsprävention einer Schwachstellenanalyse zu unterziehen, stellt einen Rechtsverstoß dar.

Die Stadt Rees hat bislang keine verbindlichen Vorgaben zum Umgang mit Nachträgen festgelegt. Somit hat die Stadt aktuell keine Vorkehrungen getroffen, dass auch Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abgewickelt werden.

Die Betrachtung von abgeschlossenen Baumaßnahmen zeigt, dass die Stadt Rees nicht alle vergaberechtlichen Vorgaben stets verlässlich einhält. Hierzu gehören insbesondere die Einhaltung von zwingenden Vorgaben zur Veröffentlichungspflicht sowie fundamentaler Vorgaben zur Durchführung eines wirtschaftlichen und transparenten Vergabeverfahrens. Aus Sicht der gpaNRW besteht in diesem Bereich Handlungsbedarf.

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 Rees aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechts-sichere 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 Vergabedienstanweisung der Stadt Rees aus dem Jahr 2004 ist deutlich veraltet und entspricht in wesentlichen Punkten nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Aktuell verfügt die Stadt im Hinblick auf die Durchführung von Vergabeverfahren über keine konkreten Zuständigkeitsregelungen.

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

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

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

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

Die **Stadt Rees** hat für die Abwicklung von Vergabeverfahren eine separate Dienstanweisung¹⁶ erlassen. Die Stadt legt fest, dass Leistungen bis zu einem Betrag von 2.500 Euro freihändig vergeben werden können, wenn mindestens zwei Vergleichsangebote eingeholt wurden. Weiterhin legt die Stadt fest, dass Vergaben zwischen 2.500 Euro und 50.000 Euro in Form eines bereitgestellten Vordrucks zu dokumentieren sind. Vergaben mit einem Wert über 50.000 Euro sind durch einen Vergabevermerk zu dokumentieren.

¹⁶ Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen durch die Stadtverwaltung Rees vom 01. Januar 2004 i.V.m. der Ergänzung zur Dienstanweisung vom 03. Juni 2009

In ihrer Dienstanweisung regelt die Stadt, dass für die Auftragserteilung die Vorschriften der Zuständigkeitsordnung¹⁷ der Stadt Rees gelten. Eine gesonderte Zuordnung von Verantwortlichkeiten für die Abwicklung von Vergabemaßnahmen enthält die Dienstanweisung somit nicht. Die Zuständigkeitsordnung legt fest, dass der Bürgermeister der Stadt Rees Aufträge mit einem Wert bis zu 50.000 Euro erteilen darf. Aufträge, die diesen Wert übersteigen, bedürfen der vorherigen Beschlussfassung im zuständigen Ausschuss.

Die Vergabedienstanweisung stammt aus dem Jahr 2004 und entspricht in wesentlichen Teilen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. So ist die in der Dienstanweisung aufgeführte VOL/A¹⁸ bereits zum 02. September 2017 durch die UVgO¹⁹ abgelöst worden. Weiterhin erfährt das Vergaberecht insgesamt durch stetige Anpassungen von Schwellenwerten sowie durch die Rechtsprechung insgesamt häufige Änderungen. Nicht zuletzt durch die Krisen der letzten Jahre sind zahlreiche Vereinfachungsregelungen sowie Vorgaben zur Beschleunigung von Investitionen durch den Gesetzgeber erlassen worden, welche die veraltete Vergabedienstanweisung der Stadt Rees noch keine Berücksichtigung finden.

Weiterhin beinhalten die Regelungen der Vergabedienstanweisung der Stadt Rees keine konkreten Vorgaben dazu, wie Vergabeverfahren insgesamt abzuwickeln sind. Beispielsweise ist die von der Stadt eingerichtete ZVS in der Vergabedienstanweisung weder erwähnt noch sind die Zuständigkeiten der Bedarfsstellen sowie der ZVS beschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte schnellstmöglich ihre vorhandene Vergabedienstanweisung aktualisieren und der geltenden Rechtslage anpassen oder vollständig neu fassen. Weiterhin sollte sie verbindliche Zuständigkeitsregelungen für förmliche und nichtförmliche Vergabeverfahren erarbeiten.

Die Musterdienstanweisung der gpaNRW zum Vergabewesen könnte eine gute Hilfestellung sein, um eine aktuelle und rechtssichere Vergabedienstanweisung neu zu fassen.

Auskunftsgemäß führt die ZVS der Stadt Rees sämtliche förmliche Ausschreibungsverfahren für die Bedarfsstellen durch. Die Bedarfsstellen fertigen hierzu eine fallbezogene Kostenschätzung sowie die erforderlichen Leistungsverzeichnisse. Im Anschluss führt die ZVS das förmliche Verfahren inkl. der Einholung von erforderlichen Auskünften und der Erledigung von etwaigen Veröffentlichungspflichten durch. Auch die Submission gehört zu den Aufgaben der ZVS. Anschließend übergibt die ZVS die eingegangenen, rechnerisch und formal geprüften Angebote zurück an die zuständigen Bedarfsstellen. Von dort aus führen diese den Fortgang des Vergabeprozesses in Eigenregie durch.

Nicht förmliche Vergabeverfahren führen die Bedarfsstellen ebenfalls in Eigenregie vor.

Die Stadt Rees setzt für die Abwicklung von förmlichen Vergabeverfahren ein elektronisches Vergabemanagementsystem ein.

¹⁷ Zuständigkeitsordnung der Stadt Rees, zuletzt geändert am 16. September 2021

¹⁸ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A)

¹⁹ Unterschwellenvergabeordnung für Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte

Elektronische Vergabemanagementsysteme stellen sicher, dass alle am Verfahren beteiligten Stellen mit denselben Unterlagen arbeiten. Weiterhin können unnötige Wege durch die Weiterleitung der Papierakten vermieden werden. Besonders vorteilhaft ist, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existiert.

Grundsätzlich sollten elektronische Vergabemanagementsysteme folgende Funktionen ermöglichen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen,
- Anbindung zur E-Vergabepattform, z.B.
 - Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>)
 - TED (<https://ted.europa.eu>)
 - bund.de – Verwaltung Online (<https://www.service.bund.de>)
- Termin- und Fristenplaner,
- Auswertemöglichkeiten,
- Verwaltung von Nachträgen sowie
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen.

Durch den hinterlegten Workflow und die interne Plausibilitätsprüfung können Fehler im Vergabeverfahren noch vor Veröffentlichung erkannt und somit effektiv verhindert werden.

Insoweit ist es positiv zu bewerten, dass die Stadt Rees die Unterstützung durch eine Fachsoftware bereits in ihre Arbeitsprozesse implementiert hat.

Die Stadt Rees grenzt im Norden ihres Stadtgebietes direkt an die Niederlande an. Insoweit ist anzunehmen, dass Vergaben der Stadt stets eine Binnenmarktrelevanz im Sinne des EU-Rechts auslösen. Die Stadt Rees hat in ihrer Vergabedienstanweisung bisher keine Regelungen zu diesem Aspekt aufgenommen. Aus unserer Sicht sollte sie konkrete Vorgaben zur Binnenmarktrelevanz erlassen. Auskunftsgemäß berücksichtigt die Stadt bereits die Aspekte der Binnenmarktrelevanz und führt bei nicht offenen Vergabeverfahren die sogenannte Ex-Ante-Veröffentlichung²⁰ durch. Diese Vorabveröffentlichungen führt die ZVS auf den gängigen elektronischen Vergabepattformen durch. Die durchgeführte Maßnahmenbetrachtung der gpaNRW

²⁰ Gemäß § 19 Absatz 5 VOB/A informieren die öffentlichen Auftraggeber fortlaufend über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen mit einem Auftragswert ab 25.000 Euro netto.

zeigt jedoch, dass die Stadt Rees die entsprechenden Veröffentlichungen nicht verlässlich durchführt.

Um sicherzustellen, dass insbesondere Bauleistungen im Auftrag der Stadt korrekt ausgeführt werden, sollte stets eine formelle Abnahme der erbrachten Leistungen erfolgen. Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Eine Abnahme bedeutet nicht, dass die Leistung frei von Mängeln ist, sondern nur, dass sie frei von wesentlichen Mängeln ist. Ein wesentlicher Mangel liegt dann vor, wenn die Gebrauchstauglichkeit der Leistung beeinträchtigt ist. Die VOB/B kennt folgende Formen der Abnahme:

- Förmliche Abnahme (§ 12 Absatz 4 VOB/B)
- Ausdrückliche, formlose Abnahme (§ 12 Absatz 1 VOB/B)
- Stillschweigende (bzw. konkludente) Abnahme
- Fiktive Abnahme (§ 12 Absatz 5 VOB/B).

Die förmliche Abnahme nach § 12 Absatz 4 VOB/B ist die gängigste Form. Bei einer gemeinsamen Abnahme durch den Auftraggeber und den Auftragnehmer wird der Zustand der Leistung schriftlich in einem Abnahmeprotokoll niedergelegt. Etwaige erkennbare Mängel werden festgehalten und Fristen für die Beseitigung vereinbart. Die Vergabedienstanweisung der Stadt Rees trifft keine Regelung, dass Bauleistungen zwingend formal abzunehmen sind. Laut Aussage der Stadt finden in der gelebten Praxis jedoch formelle Abnahmen regelmäßig durch die Bedarfsstellen statt. Damit einhergehend sollte die Stadt sicherstellen, dass auch etwaige Mängelbeseitigungen fristgerecht vorgenommen werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die verantwortliche Stelle die entsprechenden Fristen überwacht und das Mängelmanagement nachvollziehbar dokumentiert.

Die Stadt gibt auskunftsgemäß an, dass sie von ihr beauftragte Bauleistungen stets einer förmlichen Abnahme im Sinne von § 12 VOB/B unterzieht. Die durchgeführte Abnahme dokumentiert sie in Form eines Abnahmeprotokolls.

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.²¹

→ **Feststellung**

Die Stadt Rees hat bislang keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Vergabeverfahren der Stadt werden aktuell nicht durch Fachkräfte im Sinne einer Rechnungsprüfung begleitet.

²¹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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.²² Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²³ 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 Rees** hat bislang kein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet und auch keinen Bediensteten mit der Aufgabe des Rechnungsprüfers / der Rechnungsprüferin beauftragt. Bislang hat sie auch darauf verzichtet, im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung mit einer weiteren oder mehreren Kommunen zu etablieren. Lediglich der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt einmal jährlich eine stichprobenhafte Kontrolle im Sinne der Rechnungsprüfung wahr. Dies bedeutet, dass die Stadt Rees keine Vorkehrungen getroffen hat, um eine vergabebegleitende Prüfung zu ermöglichen.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Dies gilt auch dann besonders, wenn es sich um öffentlich geförderte Maßnahmen handelt. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

Die Abwicklung von förmlichen Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle der Stadt Rees ist ein guter Baustein, um vergaberechtliches Fachwissen innerhalb der Verwaltung zu bündeln und über die vielen Aufgabenbereiche der Stadt zu nutzen. Die ZVS ersetzt jedoch nicht die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung.

²² Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²³ 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Dienstanweisung der Stadt Rees zu Korruptionsprävention entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und bedarf daher der Überarbeitung.

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 KorruptionsbG²⁴ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW. S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

Der **Stadt Rees** ist Korruptionsprävention grundsätzlich ein besonderes Anliegen. Zu diesem Zweck hat sie eine separate Dienstanweisung²⁵ zur Korruptionsprävention erlassen. Dort gibt sie konkret und sehr detailliert wichtige Hilfestellungen für ihre Mitarbeitenden, wie Korruption im allgemeinen und Korruptionsversuche im Besonderen einzuordnen sind, wie sie sich gegen mögliche Korruptionsversuche schützen können und was konkret zu unternehmen ist, wenn Korruptionsverdachtsfälle auftreten. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist aus dem Jahr 2014 und wurde zum 15. Februar 2021 in Einzelpunkten überarbeitet. Sie entspricht jedoch in Teilen. So berücksichtigt die Dienstanweisung beispielsweise noch nicht die aktuelle Fassung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung überarbeiten und insbesondere an die aktuell gültige Rechtslage anpassen.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Stadt Rees hat im allgemeinen Teil ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention lediglich global darauf hingewiesen, dass Korruption grundsätzlich in allen Bereichen der Verwaltung auftreten kann und benennt beispielhaft verschiedene Aufgabenbereiche der Stadtverwaltung.

Die Stadt Rees hat bislang auf die Durchführung einer Schwachstellenanalyse zur individuellen Ermittlung von korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW reicht die globale Zuweisung von allgemeinen Korruptionsgefahren allein nicht aus, um effektiv Korruptionsprävention zu betreiben.

Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Es bietet sich an, die Kenntnisse und Erfahrungen der Bediensteten bei der Korruptionsprävention aktiv zu nutzen. Die standardisierte Befragung aller Bediensteten bringt erfahrungsgemäß

²⁵ Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom 12. Dezember 2014, zuletzt überarbeitet zum 15. Februar 2021

den größten Erkenntnisgewinn mit sich. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen und sich intensiv mit der Thematik auseinander zu setzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Mitarbeitenden durchführen und in diesem Rahmen konkret die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche ermitteln.

Die Stadt Rees hat noch während der laufenden Prüfung erklärt, dass sie im Jahr 2024 eine entsprechende Schwachstellenanalyse durchführen wird und somit die gesetzlichen Vorgaben künftig einhalten wird.

Für die Beschäftigten ist besonders hilfreich, dass die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Vorgaben macht, an wen sie sich wenden müssen, wenn sie konkrete Anhaltspunkte oder Verdachtsmomente für Korruption haben. So sollen sich die Beschäftigten unmittelbar an ihre Führungskraft wenden und unverzüglich den Bürgermeister / die Bürgermeisterin in Kenntnis setzen.

Die Dienstanweisung der Stadt Rees nimmt die Fachbereichsleitungen im Hinblick auf die Korruptionsprävention in besondere Verantwortung. Die Fachbereichsleitungen sind angehalten, ihre Mitarbeitenden regelmäßig über Korruptionsbekämpfung zu unterrichten. Wie genau sie diese Aufgabe durchführen sollen, gibt die Dienstanweisung indes nicht vor. Auf die Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten hat die Stadt bislang verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte eine zentrale Ansprechperson als Korruptionsschutzbeauftragten / Korruptionsschutzbeauftragte benennen.

Die Dienstanweisung stellt klar, dass die Mitarbeitenden im Zusammenhang mit Ihrer dienstlichen Tätigkeit ausnahmslos kein Geld annehmen dürfen. Auch die Annahme von anderen Geschenken ist grundsätzlich verboten, wobei jedoch Ausnahmen aufgeführt sind. Bei den Ausnahmen handelt es sich um klassische geringwertige Massenwerbeartikel wie beispielsweise Kalender, Kugelschreiber oder Schreibblöcke. Auch die obligatorische Tasse Kaffee bei dienstlichen Terminen gilt als genehmigte Ausnahme.

Bei der Bewertung, ob mit einem angebotenen Geschenk die Geringwertigkeitsgrenze im Einzelfall überschritten wird, muss je Einzelfall abgewogen und entschieden werden. Als Beurteilungshilfe gilt, dass der Verkehrswert des Geschenks zehn Euro nicht überschreiten darf.

Die Stadt Rees hat der Dienstanweisung zwei Anlagen beigefügt. In einer Anlage führt sie Links für weitergehende Informationen aus dem Bereich Korruptionsprävention auf. Die zweite Anlage beinhaltet einen Vordruck, in dem die Bediensteten Eintragungen vornehmen sollen, sofern Sie Vorteile (Präsente, Bewertungen o.ä.) erhalten haben. Dieser Vordruck ist einmal jährlich dem Fachbereich 1 zuzuleiten.

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister.

Zum 01. Juni 2022 wurde ein Wettbewerbsregister eingeführt. Es löst die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ab. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeberinnen und Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG²⁶ ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber / eine Auftraggeberin innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

§ 6 Abs. 2 WRegG eröffnet darüber hinaus eine freiwillige Abfragemöglichkeit für die vorbezeichneten Auftraggeber: Diese können bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen mit einem geschätzten Auftrags- oder Vertragswert unterhalb der zuvor genannten Wertgrenzen das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieter abfragen, an den der Auftrag oder die Konzession vergeben werden soll. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber / die Auftraggeberin zur Abgabe eines Angebots auffordern will.

Laut Auskunft der Stadt Rees übernimmt die entsprechende Abfragetätigkeit die zentrale Vergabestelle der Stadt.

§ 7 KorruptionsbG (§ 16 KorruptionsbG NRW a. F.) legt fest, dass Mandatsträger²⁷ Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen, über Beraterverträge sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese

²⁶ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG)

²⁷ Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Stadt sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Die Stadt Rees hat diese Aufgabe organisatorisch beim Hauptamt angesiedelt. Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass sich die Öffentlichkeit ohne großen Aufwand darüber informieren kann, in welchen etwaigen Abhängigkeitsverhältnissen sich die gewählten Vertreter der Bürgerschaft befinden.

Die Stadt Rees veröffentlicht die entsprechenden Informationen über die Mandatsträger im Ratsinformationssystem der Stadt. Dazu fragt sie regelmäßig die zu veröffentlichen Daten von den Betroffenen ab. Auf der Internetseite der Stadt kann sich die Bevölkerung ohne großen Aufwand jederzeit informieren. Aus Sicht der gpaNRW ist die Art der Veröffentlichung der Angaben gut geeignet, um Transparenz herzustellen.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 8 Absatz 1 KorruptionsbG Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW)²⁸ vor Übernahme dem Gemeinderat anzuzeigen. Weiterhin haben Sie gemäß § 8 Absatz 2 KorruptionsbG in Verbindung mit § 53 LBG NRW dem Gemeinderat bis zum 31. März eines jeden Jahres eine jeden Einzelfall erfassende Aufstellung über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie über die daraus resultierende Vergütung vorzulegen. Dabei sind alle Nebentätigkeiten anzugeben, unabhängig davon, ob sie innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes wahrgenommen wurden. Die Stadt Rees teilt mit, dass sie dem Rat jährlich eine entsprechende öffentliche Drucksache vorlegt. Dort sind die Gremientätigkeiten des Bürgermeisters und etwaige weitere Nebentätigkeiten sowie Mitgliedschaften in Verbänden und Vereinen aufgeführt. Die letzte Drucksache dazu wurde dem Rat am 25. Januar 2022 vorgelegt und diente somit als Bericht für das Jahr 2021. Im Jahr 2023 wechselte der bisherige Bürgermeister, so dass es zu Neuwahlen kam. Die Stadt hat demnach darauf verzichtet, dem Rat die entsprechende Drucksache für das abgelaufene Jahr 2022 vorzulegen. Die nächste Veröffentlichung nimmt die Stadt Rees auskunftsgemäß nunmehr bis spätestens zum 31. März 2024 für das Jahr 2023 vor, so dass sie die gesetzliche Vorgabe wieder einhält.

Im Sinne der Korruptionsprävention hat die EU die so genannte Hinweisgeberrichtlinie²⁹ erlassen. Diese sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz und anderen Verfehlungen vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

²⁸ § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

²⁹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Aufgrund des EU-Hinweisgeberschutzgesetzes ist das nationale Hinweisgeberschutzgesetz am 02. Juni 2023 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und somit zwischenzeitlich in Kraft getreten.

Nach der Beschlussfassung über das Bundesgesetz waren die Landesgesetzgeber gefordert. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW)“ beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden.

Die Kommunen haben danach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gem. § 2 des HinSchG wenden können. Der Gesetzgeber hat dabei Ausnahmen und Erleichterungen beschlossen:

- Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen.
- Die Meldestellen können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördenbediensteten betrieben werden.

Wir empfehlen daher, die Vorbereitungsmaßnahmen nun zu finalisieren, um der gesetzlichen Vorgabe zu entsprechen. Hierzu gehören eine verbindliche Zuständigkeitsregelung sowie die Erstellung eines standardisierten Workflows. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Stadtverwaltung zu verfahren ist. Dabei muss zwingend die vertrauliche Behandlung der hinweisgebenden Person gewährleistet sein. Zudem hat der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

Die Stadt Rees erklärt dazu, dass sie mit anderen Städten im Kreis Kleve im Austausch ist. Sie strebt ein möglichst einheitliches Vorgehen der Städte und Gemeinden im Kreis Kleve an. Hierzu arbeitet sie auch mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) zusammen. Über das KRZN kann die Softwarelösung für die Umsetzung des HinSchG zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus beabsichtigt die Stadt Rees das KRZN mit seinem Dienstleistungsangebot, die Aufgabe des Hinweisgeberschutzbeauftragten zentral für die Stadt wahrzunehmen, zu beauftragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte die nunmehr neuen verbindlichen Regelungen zum Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen.

2.5 Sponsoring

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

Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Rees hat verbindliche Vorgaben zur rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen. Die Regelungen beinhalten jedoch keine Vorgaben zur Veröffentlichung von erhaltenen Sponsoringmaßnahmen.

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 Rees** gibt an, dass Sponsoring bei ihr eine untergeordnete Rolle einnimmt und sie nur anlassbezogen, z.B. anlässlich eines Stadtfestes oder für die Bereitstellung von Werbefahrzeugen Sponsoringleistungen in Anspruch nimmt.

Dennoch hat die Stadt Rees für die Einwerbung, Annahme und Vermittlung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen eine separate Dienstanweisung³⁰ erlassen.

Neben Begriffsdefinitionen, z.B. Begriff einer Spende in Abgrenzung zum Begriff des Sponsorings, regelt die Stadt detailliert wie u.a. Sponsoringleistungen abzuwickeln sind und welche Stellen innerhalb der Stadtverwaltung abhängig von der Höhe der Sponsoringleistung zuständig sind. Die Stadt legt fest, dass bei Sponsoring grundsätzlich ein schriftlicher Sponsoringvertrag zu schließen ist. Darin sind Art und Umfang der Leistung des Sponsors sowie der Stadt Rees detailliert zu beschreiben. Dabei legt die Stadt Wert darauf, dass der Sponsor / die Sponsorin keine Vorgaben zur Erledigung öffentlicher Aufgaben machen darf oder in sonstiger Weise Einfluss darauf nehmen kann. Aufgrund der steuerlichen Bedeutung von Sponsoring legt die Stadt fest, dass entsprechende Verträge vor Abschluss der Abteilung 20-1 zur Prüfung und Freigabe vorgelegt werden sollen und der formelle Vertragsabschluss erst nach förmlicher Abnahme der Abteilung 20-1 erfolgen darf.

Aus Sicht der gpaNRW sind die Regelungen der Stadt Rees zum Umgang mit und zur Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen grundsätzlich gut geeignet, Sponsoring rechtssicher abzuwickeln.

Der Transparenzgedanke kommt unserer Auffassung nach jedoch zu kurz. Gegenüber der Öffentlichkeit sollte die Stadt jede Sponsoringmaßnahme transparent darlegen. Daher empfehlen wir, den Erhalt von Sponsoringleistungen öffentlich bekannt zu machen, etwa auf der Internetseite der Stadt. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

³⁰ Dienstanweisung über die Einwerbung, Annahme und Vermittlung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen durch die Stadt Rees vom 01. Januar 2023

In der Bekanntmachung sollten folgende Angaben enthalten sein:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner
- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemit-teln

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung ergänzen und festlegen, dass alle erhaltenen Sponsoringleistungen mindestens einmal jährlich in geeigneter Form zur Veröffentlichung sind.

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.³¹ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Rees verzeichnet bei ihren Baumaßnahmen Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Die Höhe der Abweichungen ist im interkommunalen Vergleich insgesamt jedoch gering.

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

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

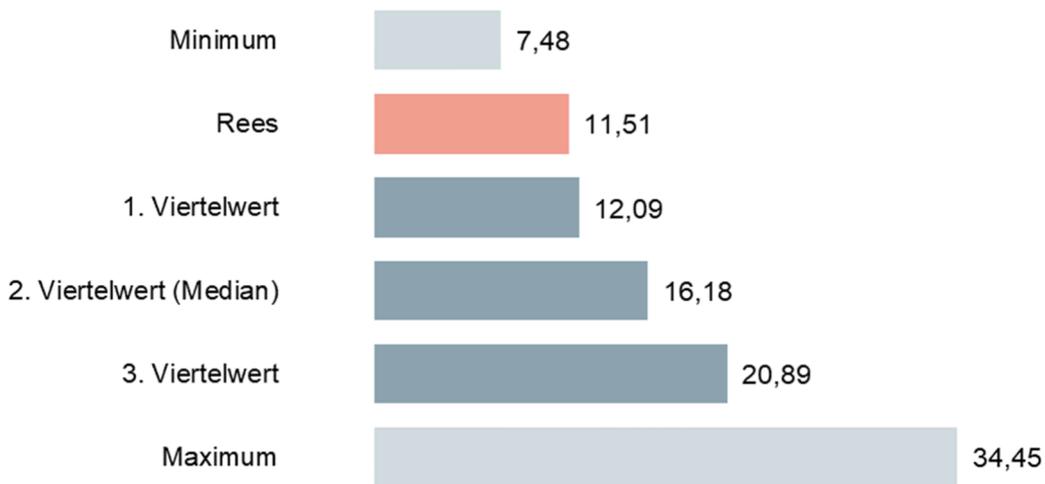
³¹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.779.793	
Abrechnungssummen	3.969.889	
Summe der Unterschreitungen	134.123	- 3,55
Summe der Überschreitungen	324.219	+ 8,58

Für das Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Rees** 24 abgerechnete Maßnahmen ab 10.000 Euro netto gemeldet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 418.625 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Rees damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme sind häufig Folge von Nachträgen im Zuge von Baumaßnahmen. Ursprünglich nicht im Leistungsverzeichnis erfasste Arbeiten oder Mengen muss die Stadt dann nachbeauftragen. Die dann zu berücksichtigenden Nachtragsangebote von Unternehmen kommen jedoch nicht unter Marktaspekten zustande und führen somit häufig zu erhöhten Kosten in den Einzelpositionen.

Aus Sicht der gpaNRW lassen sich Abweichungen, sowohl nach oben als auch nach unten, durch eine präzise Vorbereitung von Baumaßnahmen möglichst geringhalten. Der Ermittlung von Massen und durchzuführenden Arbeiten sowie daran anschließend der Erstellung von passgenauen Leistungsverzeichnissen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Die Stadt Rees weist im Vergleichsjahr 2022 geringere Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme auf, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Sie trägt somit verlässlich Sorge dafür, dass sie Vergabemaßnahmen möglichst so passgenau vorbereitet, dass Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme eine eher untergeordnete Rolle einnehmen.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Rees hat bislang keine verbindlichen Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erlassen. Demnach hat sie formal bislang nicht sichergestellt, dass sie auch Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickelt.

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

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

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

Die **Stadt Rees** hat das Themenfeld „Nachträge“ in ihrer Vergabedienstanweisung nur rudimentär aufgegriffen. Demnach bestimmt die Stadt unter Ziffer 3.2 ihrer Dienstanweisung, dass sich die Zuständigkeiten für die Abwicklung von Nachträgen dann nach der Zuständigkeitsordnung der Stadt Rees orientiert, wenn die Summe aller Nachträge einer Gesamtmaßnahme die Wertgrenze für das Geschäft der laufenden Verwaltung überschreitet.

Vollkommen offen lässt die Dienstanweisung jedoch, wie konkret im Falle von notwendigen Nachträgen vorzugehen ist.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Rees detailliert vorgeben, was nach der Feststellung, dass ein oder mehrere Nachträge notwendig werden, konkret zu unternehmen ist und welche Stellen zwingend zu beteiligen sind. Dabei sind insbesondere auch vergaberechtliche Aspekte

bei Nachträgen verlässlich zu berücksichtigen, so dass die Stadt auch die zentrale Vergabestelle verbindlich beteiligen sollte.

Weiterhin sollte die Stadt eine Vorlagepflicht, etwa beim Amt für Finanzen, einführen, um auch Aspekte zur Korruptionsprävention verbindlich einfließen zu lassen. Dieser Umstand gewinnt insbesondere deswegen an Bedeutung, da die Stadt Rees weder über eine örtliche Rechnungsprüfung verfügt, noch konkrete Vorgaben zum Mehraugenprinzip bei der Abwicklung von Nachträgen festgelegt hat.

Aus unserer Sicht ist darüber hinaus eine Staffelung sinnvoll, bis zu welcher Grenze einzelne Sachbearbeitungen Nachträge freigeben bzw. beauftragen dürfen. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die Höhe der summierten Nachträge in das Verhältnis zum Wert des Hauptauftrages zu stellen und somit einen zweiten Sicherheitsmechanismus zu nutzen. Als fiktives Beispiel sei hier eine Bauleistung im Zuge einer Heizungsmodernisierung im Gesamtwert von 12.000 Euro netto aufgeführt, die zweimal Einzelnachträge im Wert von jeweils 6.000 Euro netto erfährt. Der Gesamtauftrag würde sich so verdoppeln, ohne dass eigentlich notwendige Sicherheitsmechanismen eines normalen Vergabeprozesses greifen. Möglicherweise unsachgemäß durchgeführte Splittungen von Nachträgen könnte die Stadt durch eine entsprechende Regelung aufdecken bzw. verhindern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte detaillierte und verbindliche Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erstellen und einführen.

Die Stadt Rees nimmt keine zentrale Überprüfung von Nachträgen nach Ursache und Häufigkeit vor. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich jedoch insbesondere aus der konkreten und strukturierten Auswertung von Nachträgen wertvolle Hinweise zu folgenden Fragestellungen:

- Welche Ursachen führen (immer wieder) zu Nachträgen?
- Sind einzelne Firmen besonders auffällig hinsichtlich Anzahl und Höhe der Nachträge?
- Gibt es Bedarfsstellen, bei denen ein erhöhtes Nachtragsaufkommen festzustellen ist?
- Wurden Nachträge im Einklang mit gesetzlichen und internen Vergabevorschriften abgewickelt?

Die strukturierte Auswertung kann dazu beitragen, mögliche gleichartige Ursachen für Nachträge künftig zu reduzieren oder gar zu verhindern.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Rees 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 Rees 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 Vergabedienstanweisung der Stadt Rees aus dem Jahr 2004 ist deutlich veraltet und entspricht in wesentlichen Punkten nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Aktuell verfügt die Stadt im Hinblick auf die Durchführung von Vergabeverfahren über keine konkreten Zuständigkeitsregelungen.	76	E1	Die Stadt Rees sollte schnellstmöglich ihre vorhandene Vergabedienstanweisung aktualisieren und der geltenden Rechtslage anpassen oder vollständig neu fassen. Weiterhin sollte sie verbindliche Zuständigkeitsregelungen für förmliche und nichtförmliche Vergabeverfahren erarbeiten.	77
F2	Die Stadt Rees hat bislang keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Vergabeverfahren der Stadt werden aktuell nicht durch Fachkräfte im Sinne einer Rechnungsprüfung begleitet.	79	E2	Die Stadt Rees sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabepflicht schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	81
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Dienstanweisung der Stadt Rees zu Korruptionsprävention entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und bedarf daher der Überarbeitung.	81	E3.1	Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung überarbeiten und insbesondere an die aktuell gültige Rechtslage anpassen.	82
			E3.2	Die Stadt Rees sollte eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Mitarbeitenden durchführen und in diesem Rahmen konkret die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche ermitteln.	83
			E3.3	Die Stadt Rees sollte eine zentrale Ansprechperson als Korruptionsschutzbeauftragten / Korruptionsschutzbeauftragte benennen.	83
			E3.4	Die Stadt Rees sollte die nunmehr neuen verbindlichen Regelungen zum Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen.	86

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Rees hat verbindliche Vorgaben zur rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen. Die Regelungen beinhalten jedoch keine Vorgaben zur Veröffentlichung von erhaltenen Sponsoringmaßnahmen.	87	E4	Die Stadt Rees sollte ihre Dienstanweisung ergänzen und festlegen, dass alle erhaltenen Sponsoringleistungen mindestens einmal jährlich in geeigneter Form zur veröffentlichen sind.	88
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Rees hat bislang keine verbindlichen Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erlassen. Demnach hat sie formal bislang nicht sichergestellt, dass sie auch Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickelt.	90	E5	Die Stadt Rees sollte detaillierte und verbindliche Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen erstellen und einführen.	91

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees 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

Der Prozess der Digitalisierung in den sechs Schulen der Stadt Rees vollzieht sich geordnet auf einer sachgerechten strategischen Grundlage. Die ersten Medienkonzepte wurden vergleichsweise früh in enger Abstimmung zwischen der Stadt als Schulträger und den Schulen aufgestellt. Der aus den Medienkonzepten abgeleitete Medienentwicklungsplan enthält fast alle essenziellen Bestandteile. Bei einer Aktualisierung sollte der Fokus in Zukunft allerdings stärker auf eine konkrete Projektplanung mit Meilensteinen und Kostenkalkulationen für die Weiterentwicklung der Schul-IT gerichtet werden.

Das Ausstattungsniveau der Schulen in Rees ist hoch. Mit Abschluss der derzeit noch laufenden Beschaffung flächendeckend standardisierter Endgeräte wird jede Schülerin und jeder Schüler in Rees mit einem Tablet für das digitalisierte Lernen ausgestattet sein.

Erwähnenswerte Optimierungsmöglichkeiten bestehen vor allem in Bezug auf eine klarere Rollen- und Zuständigkeitszuweisung bei den Supportaufgaben. Der First-Level-Support wird derzeit noch zu einem nennenswerten Teil durch die Stadt sichergestellt und sollte künftig verbindlich von den Schulen wahrgenommen werden.

Eine stärkere Formalisierung des in der Praxis gut funktionierenden Informationsaustausches zwischen Schulträger und Schulen kann dazu beitragen, die Bereitstellung und Betreuung der digitalen Infrastruktur und der pädagogischen Endgeräte noch verlässlicher zu gestalten.

Ein im Vergleich der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen recht hoher Erfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit rundet das positive Bild ab. Auf der technischen und funktionalen Ebene hat die Stadt Rees als Schulträger eine vorbildliche Situation geschaffen. Lediglich im Bereich von Dokumentationen und Konzepten besteht noch Spielraum, das Sicherheitsniveau zu erhöhen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?

- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die Steuerung des digitalen Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Stadt Rees vollzieht sich auf Grundlage einer strukturierten strategischen Planung. Optimierungsspielräume bestehen bei einzelnen Aspekten.

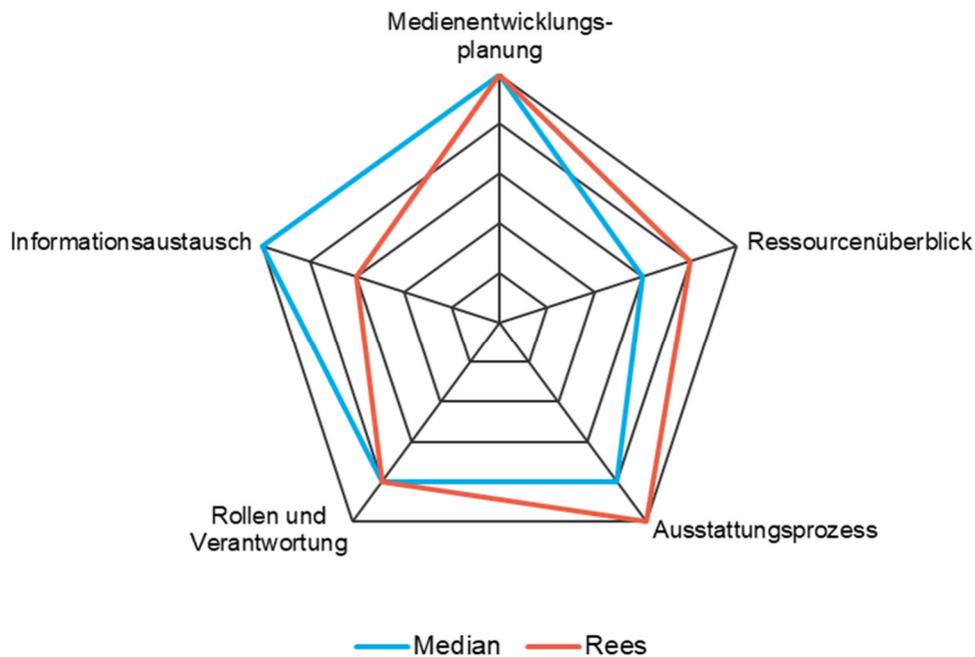
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **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-Support³², verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

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



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch.

Mit der Anzahl der Schulen und der Unterschiedlichkeit der Schulformen im Zuständigkeitsbereich eines Schulträgers steigen die Anforderungen an die Planungs- und Steuerungsinstrumente. Bei der Bewertung der Steuerungsstrukturen haben wir die Schullandschaft in Rees be-

³² First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

rücksichtigt. Die Stadt Rees ist Schulträger von drei Grundschulen und einem Gymnasium, einer Realschule und einer Hauptschule. Im Schuljahr 2022/23 besuchten insgesamt 745 Kinder in 33 Klassen die Gemeinschaftsgrundschule Rees, die Lindenschule im Ortsteil Haldern und die St.-Quirinus-Grundschule im Ortsteil Millingen. Die drei weiterführenden Schulen bilden das Schulzentrum in der Stadtmitte. Im Gymnasium wurden 623 Schülerinnen und Schüler (davon 198 in der Sekundarstufe II) unterrichtet. Die Realschule besuchten 725, die Hauptschule 317 Schülerinnen und Schüler. Schulen in anderer Trägerschaft sind in Rees nicht vorhanden.

Ein erstes Medienkonzept lag bereits im Jahr 2016 vor. Beginnend mit der Realschule wurden in enger Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen Schule und der Stadt Rees zunächst die Konzepte zur Digitalisierung der weiterführenden Schulen aufgestellt. Anschließend folgte ein für die Grundschulen gemeinsam erarbeitetes Medienkonzept. Die Konzepte beschrieben jeweils die pädagogische Ausrichtung und die daraus resultierenden inhaltlichen und fachlichen Anforderungen an die Ausstattung mit digitalen Endgeräten und Lernsoftware. Weitere relevante Aspekte wie Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarfe der Lehrkräfte, die Regelung des Supports und die Einbindung der Eltern wurden ebenfalls thematisiert. Dies bildete die Grundlage für die schulübergreifende Medienentwicklungsplanung, die mit dem Aktualisierungsstand Oktober 2022 den gegenwärtigen strategischen Rahmen für das digitale Lernen und Unterrichten in den Reeser Schulen bildet.

Die Stadt Rees hat über einen Zeitraum von mehreren Jahren in erheblichem Umfang in die digitale Grundinfrastruktur sowie Hard- und Softwareausstattung der Schulen in ihrer Trägerschaft investiert. Etwa zwei Drittel der Ausgaben von mehr als 1,7 Mio. Euro in den Jahren 2018 bis 2023 konnte aus Fördermitteln, insbesondere aus dem DigitalPakt NRW, refinanziert werden.

Um gute Rahmenbedingungen für eine geplante, koordinierte und sachgerechte Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens zu schaffen, sind eine Projektplanung bzw. Meilensteinplanung und eine Kostenkalkulation essenziell. Die Stadt Rees sollte aus ihrer Perspektive und Rolle als Schulträger heraus möglichst genau wissen, zu welchem Zeitpunkt welche Ausstattung zur Deckung des von der Schule definierten Bedarfs zur Verfügung stehen muss und welche Haushaltsmittel dazu bereitstehen müssen. Zwar werden zeitliche Planungshorizonte und Kostenaspekte in der Medienentwicklungsplanung ausgewiesen, allerdings nur partiell in Bezug auf in den nächsten Jahren anfallende Softwarekosten. Darüber hinaus wird auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in entsprechende Kalkulationsgrundlagen beim Schulträger verwiesen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt resultiert aus diesem Umstand kein nennenswerter Nachteil. Denn der aktuelle Prozess einer flächendeckenden, modernen Ausstattung aller Schulen mit hoher Standardisierung ist weitgehend vollzogen. Darauf gehen wir im Abschnitt zum Stand der Digitalisierung näher ein. Bei einer künftigen Fortschreibung wäre es jedoch sinnvoll, durch Aufnahme konkreter Zeit- und Kostenübersichten für die Schul-IT in ihrer Gesamtheit die Planungstransparenz unmittelbar im Medienentwicklungsplan zu erhöhen.

Der Ausstattungsprozess umfasst einen geregelten Ablauf von der Bedarfsmeldung durch die jeweilige Schule über die Mittelbereitstellung bis zur Beschaffung durch die zentrale IT bzw. das Schulverwaltungsamt. Zwar bestehen keine formellen Vorgaben zu diesem Prozess. Doch werden Bedarfe generell durch die Schulleitungen bzw. Medien- oder Digitalisierungsbeauftragten über ein Ticketsystem an die IT gemeldet. Dieses strukturierte Verfahren kommt einem einheitlichen, verbindlich geregelten Prozess gleich.

Die IT hat seinerzeit bei Aufstellung der Medienkonzepte unter Beachtung der Anforderungen aus den Schulen Standards für die Hard- und Softwareausstattung festgelegt. Soweit einzelne Schulen eine besondere Zusatzausstattung wünschen, erfolgt die Beschaffung nach Abstimmung zwischen Schule und IT zur Klärung der technischen Kompatibilität und Integrationsfähigkeit in das vorhandene System. Die Standards bei der Präsentationstechnik und den Endgeräten gewährleisten sowohl für alle Lehrkräfte als auch Schülerinnen und Schüler eine vergleichbare mediengestützte Lernsituation und fördern den wirtschaftlichen Einsatz der IT-Ausstattung. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Steuerung ist ein verlässlicher Ressourcenüberblick. Mit den umfangreichen Investitionen der letzten Jahre wurden erhebliche Vermögenswerte in den Schulen geschaffen. Die Stadt Rees ist nach Angaben der Verwaltung in der Lage, mit angemessenem Aufwand einen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – vollständigen, schulübergreifenden Überblick über den Bestand und die Kosten der vorhandenen Hard- und Software und weiteren Infrastrukturkomponenten wie Netzwerksysteme und Server zu erstellen.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger und Schulen. Aufgaben sind so voneinander abzugrenzen, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler.

Die Zuweisung von Rollen und Verantwortungen für den Support der Schul-IT wird in den Medienkonzepten bzw. der Medienentwicklungsplanung thematisiert. Eine konkrete Zuweisung von Funktionen zu Stellen oder Personen ist jedoch noch nicht vollständig und verbindlich erfolgt. Für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb müssen Supportaufgaben mit hinreichender Verlässlichkeit wahrgenommen werden. Grundsätzlich sollten Lehrkräfte, die als IT-Koordinatoren oder fachliche Ansprechperson für den IT-Bereich zu Verfügung stehen, daher von der Schulleitung explizit benannt werden. Nach Angaben der Stadt Rees werden derzeit mit den Schulen Gespräche über eine Konkretisierung der Aufgabenzuordnung für den First- bzw. Second-Level-Support geführt. Angestrebt wird dabei eine Lösung, die der Vereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land NRW zur Zuständigkeit der Schulen für den First-Level-Support entspricht.

Die Verantwortung für die schulübergreifende strategische Medienentwicklungsplanung liegt beim Schulträger. Naturgemäß ist dieser auf eine enge Kooperation mit den Schulen angewiesen, da die dort dokumentierten fachlich-konzeptionellen Anforderungen die Planungsgrundlage bilden. Der dazu erforderliche Informationsaustausch zwischen der Stadt Rees und den Schulen in ihrer Trägerschaft ist in der Praxis gut ausgeprägt. Unter anderem zeichnete er sich frühzeitig dadurch aus, dass die Medienkonzepte in enger Abstimmung zwischen der IT der Stadt mit Blick auf die Einhaltung technischer Rahmenbedingungen und Standards sowie den Schulen mit Blick auf die inhaltlich-pädagogischen Anforderungen erarbeitet wurden.

Allerdings haben die Stadt und die Schulen derzeit noch keinen verbindlichen interdisziplinären Abstimmungsprozess etabliert, um die Digitalisierung in den Schulen strukturiert umzuset-

zen und die Medienentwicklungsplanung fortzuschreiben. Es wäre zielführend, den Informationsaustausch zukünftig stärker zu formalisieren und damit dauerhaft verbindlicher zu gestalten. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung bilden die geplanten Quartalstreffen zwischen den IT-Supportbeauftragten und den Medien- bzw. Digitalisierungsverantwortlichen der Schulen. Nach Angaben der Verwaltung ist beabsichtigt, in diesem Rahmen unter anderem die oben erwähnten Rollen und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support an den Schulen klarer zu definieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte den de facto gut funktionierenden Informationsprozess zum Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen stärker formalisieren. Rollen und Verantwortungen für den Support sollten klarer zugewiesen sein. In zukünftigen Fortschreibungen der Medienentwicklungsplanung sollte die Zeit-, Kosten- und Investitionsplanung konkreter ausgewiesen werden.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Der Digitalisierungsstand der Schulen in der Stadt Rees ist hoch. Mit Abschluss des gegenwärtigen flächendeckenden Ausstattungsprozesses wird jede Schülerin und jeder Schüler Zugang zu einem eigenen Endgerät für das digitalisierte Lernen haben. Sämtliche Unterrichtsräume verfügen über digitale Präsentationstechnik.

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

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

Alle Schulstandorte in der **Stadt Rees** haben eine leistungsfähige Internetanbindung. Die Leitungskapazität beträgt bei den weiterführenden Schulen jeweils 1 GBit/s und bei den Grundschulen jeweils 200 MBit/s. Die Netzanbindung ist technisch vollständig vom Verwaltungsnetz,

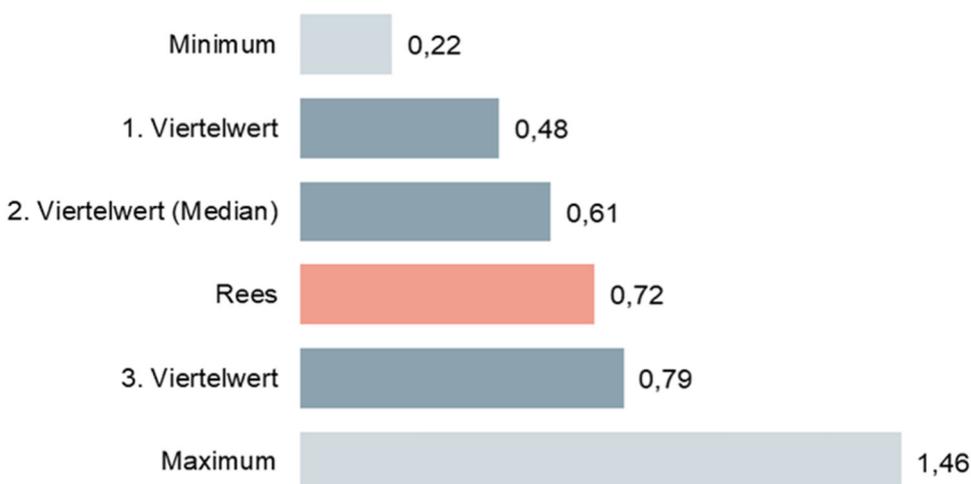
das auch die Arbeitsplätze in den Schulsekretariaten umfasst, getrennt. Für alle Unterrichtsräume ist eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern vorhanden.

Die medienpädagogischen Konzepte der Reeser Schulen sehen grundsätzlich Tablets als Endgeräte vor. Im Vergleichs-Schuljahr 2022/23 standen 100 Kindern in den drei Grundschulen rechnerisch 72 Endgeräte für Unterrichtszwecke zur Verfügung. In den weiterführenden Schulen waren es im Durchschnitt 48 Geräte für 100 Schülerinnen und Schüler. Die tatsächliche Zahl lag jeweils niedriger, weil in den interkommunalen Vergleich definitionsgemäß auch von den Lehrkräften verwendete Geräte eingerechnet sind, soweit diese vom Schulträger bereitgestellt werden. Zudem sind in den genannten Zahlen die stationären Endgeräte in den Computerräumen der Schulen enthalten. Vor dem Hintergrund der konsequenten Umrüstung auf mobile Endgeräte wurden allerdings inzwischen fast alle Computerräume in den Grundschulen abgebaut. Der derzeit noch vorhandene Raum in der Grundschule in Millingen wird in den Sommerferien 2024 außer Betrieb genommen. In den weiterführenden Schulen bleibt die Ausstattung mit stationären PCs als Teil des medienpädagogischen Konzepts erhalten.

Für die Stadt Rees ist bei der Bewertung des Digitalisierungsstandes Folgendes zu beachten: Um eine flächendeckende 1:1-Ausstattung mit einem digitalen Endgerät zu erreichen, investiert die Stadt gegenwärtig erheblich in den Gerätebestand aller sechs Schulen. Im Laufe des Jahres 2024 wird jede Schülerin und jeder Schüler von der ersten Klasse bis zur gymnasialen Oberstufe über ein Tablet nach einheitlichem Standard verfügen.

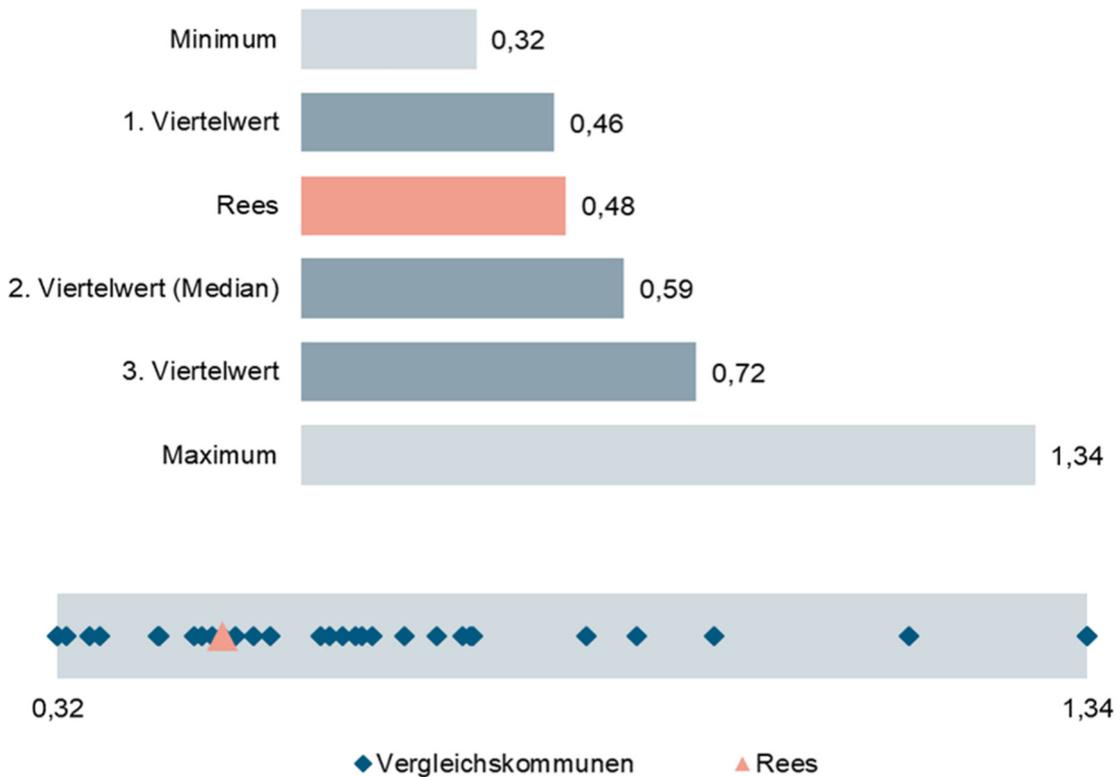
Konzeptionell ist vorgesehen, dass die Geräte ab der siebten Klasse in vollem Umfang für Unterrichtszwecke und zur Hausaufgabenbearbeitung zur Verfügung gestellt werden. Bis zur sechsten Klasse werden die Tablets nur für den Unterricht ausgehändigt und in den Schulen aufbewahrt.

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23





IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



Dieser Vergleich zeigt, dass im Betrachtungsjahr nur wenige der bisher geprüften Schulträger eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahlenausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert haben. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden.

Die Lernmittelausstattung sollte den Anspruch erfüllen, dass, gemessen an den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes, jedes Schulkind Zugang zu einem dem Stand der Technik entsprechenden Endgerät hat. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer flächendeckenden Versorgung zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Denn während beispielsweise an einem Büroarbeitsplatz *immer* eine IT-Ausstattung verfügbar sein muss, gilt dies für den Schulunterricht (noch) nicht zwingend. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang digitale Medien im Unterricht eingesetzt werden, ist eine Frage der pädagogischen Ausrichtung. So kann beispielsweise konzeptionell festgelegt sein, dass zwar grundsätzlich in allen Jahrgangsstufen Notebooks oder Tablets Verwendung finden, dies aber wechselweise zwischen den einzelnen Klassen erfolgt.

Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Gleichwohl fällt die sehr große Spannweite in der Kennzahlenausprägung auf. Ob deren Ursachen in einer gesteuert umgesetzten konzeptionellen Ausrichtung oder in einer zögerlichen Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, lässt sich derzeit allerdings noch nicht abschließend bewerten.

Als Präsentationstechnik im Unterricht werden in den Reeser Grundschulen einheitliche interaktive Tafeln eingesetzt. In den weiterführenden Schulen sind zwei Ausstattungsstandards vorhanden, die sich lediglich in der Geräteart unterscheiden. Im Gymnasium und im neueren Gebäudeteil der Hauptschule kommen Beamer zum Einsatz, die Realschule und das ältere Hauptschulgebäude sind mit Großbildschirmen ausgestattet. Ein Teil der Unterrichtsräume verfügt zudem über Dokumentenkameras. Der Stand der quantitativen Ausstattung nach Gerätearten im interkommunalen Vergleich 2022/23 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Präsentationstechnik je Unterrichtsraum in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	1,06	-	0,03	0,47	0,92	1,22	32
Beamer	0,04	-	0,08	0,14	0,78	1,13	32
Großformatige Bildschirme	-	-	-	-	0,08	1,05	32
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,43	-	-	0,23	0,70	1,14	32

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

Geräteart	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	0,08	-	0,02	0,21	0,54	1,03	29
Beamer	0,40	-	0,16	0,42	0,71	1,04	29
Großformatige Bildschirme	0,63	-	-	0,02	0,19	0,72	29

Geräteart	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,36	-	-	0,36	0,56	1,32	29

Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen erfordert erläuternde Hinweise: Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Dies wird am Beispiel der weiterführenden Schulen der Stadt Rees deutlich: Aus der Anzahl der Beamer und großformatigen Bildschirme resultiert insgesamt eine flächendeckende Ausstattung aller Unterrichtsräume mit moderner Präsentationstechnik. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den konkreten Bedarf. Die maßgeblichen Unterschiede spezifischer Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

Ein weiterer maßgeblicher Faktor für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichts ist, dass Politik, Verwaltung und Schulen eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung verstehen. Jede Investition in die IT-Grundstruktur der Schulen, in Präsentations- und in Endgeräte ist nur dann sinnvoll und zielführend, wenn diese in einen ordnungsgemäßen, sachgerechten und sicheren IT-Betrieb mündet. Denn dieser ist die Voraussetzung dafür, dass die beschafften Werkzeuge – Schul-IT ist nichts anderes als ein Lernwerkzeug – so eingesetzt werden können, dass sie ihrem Zweck entsprechend die pädagogische Arbeit erleichtern und Lernaktivitäten wirksam unterstützen. Dies erfordert Personalressourcen für die Wartung und den Support.

Wie sich der konkrete Bedarf an Personalressourcen bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. Das Betriebsmodell zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT in der Stadt Rees ist vollständig autark. Über die technische Betreuung und den Support hinaus sind auch Beschaffungsangelegenheiten, Koordinationsaufgaben und weitere Tätigkeiten abzudecken, ohne dass bei Bedarf auf externe Dienstleister zur Unterstützung zurückgegriffen werden kann.

In der zentralen IT der Stadtverwaltung stehen für die schulspezifischen IT-Aufgaben drei vollzeitverrechnete Stellen zur Verfügung. Die erforderliche fachliche Qualifikation, um das gesamte Aufgabenspektrum zur Bereitstellung und Betreuung der IT an den Schulen wahrnehmen zu können, wird mit dem vorhandenen Personal gewährleistet. Die einschlägigen Aufgabenanteile sind in den Stellenbeschreibungen mit entsprechenden Zeitanteilen formalisiert.

Damit hat die Stadt Rees als Schulträger die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells geschaffen. Derzeit besteht noch eine Mehrbelastung der zentralen IT durch Aufgaben aus dem Bereich des First-Level-Supports. Wie im Abschnitt zur IT-Steuerung erwähnt, wird aktuell jedoch

eine Lösung angestrebt, die durch klarere Aufgabenabgrenzung eine Entlastung der IT-Stellen in der Verwaltung erwarten lässt.

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 BSI³³-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Das Sicherheitsniveau in den Schulen der Stadt Rees ist vergleichsweise hoch. Optimierungsspielraum besteht im Wesentlichen nur im Bereich formeller und organisatorischer Regelungen.

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 Rees als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023

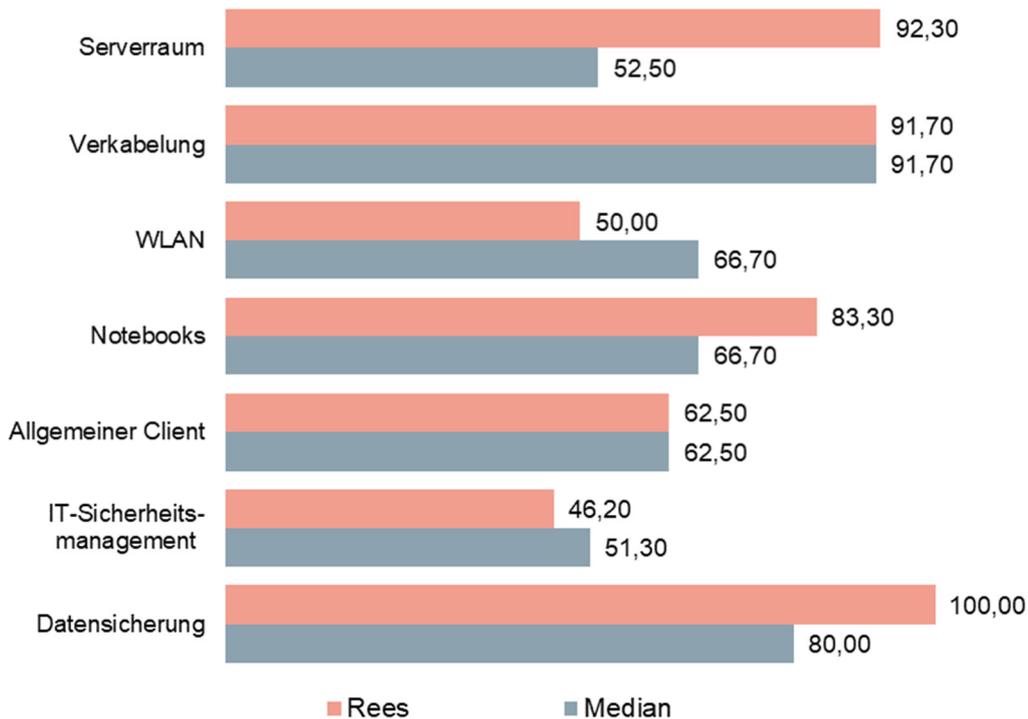


³³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in diesem betrachteten Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen insgesamt eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht nur rund 62 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die für alle sechs Schulen kumulierten Ergebnisse für die Stadt Rees wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Besonders positiv fällt auf, dass die Ausprägung der Einzelaspekte bei der technischen Grundinfrastruktur den Median der Vergleichskommunen teils deutlich übertrifft. Hier zeigen sich die Vorteile einer zentralen, fachlich qualifizierten Planung, Bereitstellung und Betreuung der Digitalisierung. Die bauliche und technische Absicherung der Server sowie die Datensicherung erreichen ein im interkommunalen Vergleich besonders hohes Sicherheitsniveau. Dies resultiert aus dem konsequent umgesetzten Konzept, die Schulen über eine leistungsfähige Netzinfrastruktur an zentral im Rathaus untergebrachte Server anzubinden. Zudem sind die Server und die Datensicherung jeweils an einem zweiten Standort außerhalb des Rathauses gespiegelt. Mit der vorrangigen Konzentration auf eine sichere und leistungsfähige Infrastruktur hat eine sachgerechte Priorisierung stattgefunden. Ein zwar nicht dringlicher, aber dennoch erkennbarer Handlungsbedarf besteht noch im Bereich organisatorischer Konzepte und Dokumentationen. Dazu gehören formelle und damit verbindliche Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu den Technikräumen, die Modalitäten zur Durchführung der Datensicherung oder zu treffende Maßnahmen beim Auftreten eines Virenbefalls regeln. Soweit ein für die gesamte Stadtverwaltung gültiges IT-Sicherheitskonzept erstellt wird, sollten alle wesentlichen Aspekte der Schul-IT expli-

zit darin einbezogen werden. Um die negativen Folgen eventueller Ausfälle oder Beschädigungen der Infrastruktur zu begrenzen, sind Dokumentationen sinnvoll, die bei Bedarf auch einen sachkundigen Dritten zur Wiederherstellung des laufenden Betriebs in die Lage versetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Virenschutzkonzept, Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
IT an Schulen				
F1	Die Steuerung des digitalen Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Stadt Rees vollzieht sich auf Grundlage einer strukturierten strategischen Planung. Optimierungsspielräume bestehen bei einzelnen Aspekten.	97	E1 Die Stadt Rees sollte den de facto gut funktionierenden Informationsprozess zum Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen stärker formalisieren. Rollen und Verantwortungen für den Support sollten klarer zugewiesen sein. In zukünftigen Fortschreibungen der Medienentwicklungsplanung sollte die Zeit-, Kosten- und Investitionsplanung konkreter ausgewiesen werden.	101
F2	Das Sicherheitsniveau in den Schulen der Stadt Rees ist vergleichsweise hoch. Optimierungsspielraum besteht im Wesentlichen nur im Bereich formeller und organisatorischer Regelungen.	106	E2 Die Stadt Rees sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Virenschutzkonzept, Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.	108

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rees 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

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind in der Stadt Rees bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Stadt stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungrechtlichen Fristen der Feuer- und Erdbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Stadt Rees rechtmäßig.

Die Stadt Rees prüft in allen Fällen, ob vorrangig zur Bestattung verpflichtete Personen zu ermitteln sind. Sollte dies nicht fristgerecht möglich sein, prüft sie im Nachgang, ob Personen ermittelbar sind, die sie im Rahmen der Kostenerstattung heranziehen kann. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die Stadt als Ersatzvornahme veranlasst, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per Kostenbescheid geltend. Die Stadt erhebt in diesen Fällen zudem eine Verwaltungsgebühr, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand auszugleichen.

Die Stadt hat ihre Arbeitsabläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen verbindlich festgelegt sowie Regelungen zur Rufbereitschaft und Vertretung getroffen.

Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2022 sind der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle in der Stadt Rees vergleichsweise hoch. Ursächlich dafür sind insbesondere hohe Aufwendungen für die Leistungen der eingesetzten Bestattungsunternehmen. Die Stadt Rees wendet für diese Teilleistung mehr auf, als die Mehrheit der Vergleichsstädte für eine vollständige ordnungsbehördliche Bestattung einschließlich der Friedhofsgebühren. Die Stadt sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen anderen Bestattungsunternehmen, auch außerhalb von Rees, überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

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 tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Rees** 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 Rees befinden sich drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Sie beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Rees maßgeblich, da Fälle mehrheitlich aus den Seniorenheimen stammen.

Ein Teil der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist zudem auf Todesfälle in einer stationären Einrichtung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) in der Stadt Rees zurückzuführen. Das LVR-Heilpädagogische Zentrum Rees (LVR-HPZ Rees) ist Teil des LVR-Verbundes Heilpädagogischer Hilfen. Dort sind Menschen mit geistiger Behinderung dauerhaft stationär untergebracht, darunter auch ältere Menschen.

Die Stadt Rees liegt direkt am Rhein. Er durchfließt das Stadtgebiet Rees etwa bei Rheinkilometer 837,4 am Niederrhein. In Flüssen oder Seen kommt es z.B. durch Badeunfälle oder Suizide immer wieder zu Todesfällen, so dass Leichen an den Ufern angespült oder im Wasser treibend gefunden werden und geborgen werden müssen. In solchen Fällen ist die Kommune

zuständig, auf deren Gebietsfläche eine Person stirbt bzw. tot aufgefunden wird. Nach Angabe des Ordnungsamtes der Stadt Rees gab es in den betrachteten Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, die im Zusammenhang mit Gewässern stehen, im Jahr 2023 dagegen schon. Da die verstorbene Person erst spät identifiziert werden konnte, veranlasste die Stadt Rees diese ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme.

In der Stadt Rees gibt es fünf kommunale Friedhöfe, fünf konfessionelle Friedhöfe sowie einen Trostwald. Ordnungsbehördliche Bestattungen erfolgen in Rees in der Regel als Feuerbestattungen auf dem kommunalen Friedhof des Ortsteils, in dem die verstorbene Person zu Lebzeiten wohnte.

Sterbefälle Rees 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Sterbefälle nach IT.NRW	276	269	283	313

In der Stadt Rees steigen die Sterbefälle im Betrachtungszeitraum um rund 13 Prozent an. Interkommunal positioniert sich Rees in 2022 bei den 25 Prozent der 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit über 18.000 bis 25.000 Einwohnern, die die meisten Sterbefälle aufweisen. Der Median liegt bei 249 Sterbefällen, der dritte Viertelwert bei 286 Sterbefällen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Rees 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	5	4	3	5
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	2	0	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	4	2	3	4

In der Stadt Rees liegt die Anzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2022 bei drei bis fünf Fällen pro Jahr. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 führt die Stadt Rees in rund 24 Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. In diesen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden.

Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegen in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2022 zwischen zwei und vier Fällen. Von 2019 auf 2020 verringerte sich die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von vier auf zwei Fälle.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Rees mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,91	0,95	1,43	1,90

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung zeigt in der Stadt Rees von 2019 auf 2020 eine rückläufige Tendenz. Seit dem Jahr 2021 nimmt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle sowohl absolut gesehen als auch in der einwohnerzogenen Betrachtung wieder zu. Im Vergleichsjahr 2022 liegt das Fallaufkommen absolut und je 10.000 Einwohner wieder auf dem Niveau des Jahres 2019.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,90	0,00	0,99	1,69	2,88	8,29	22

Die Stadt Rees hat in 2022 etwas mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als die Hälfte der Vergleichskommunen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im

Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Wichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Stadt Rees hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen 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 Rees** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Stadt hat im Ordnungsamt eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. So ist die Ordnungsbehörde auch außerhalb der Dienstzeiten der Stadtverwaltung 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. Sobald der Ordnungsbehörde ein Fall gemeldet wird, beauftragt die zuständige Fachkraft als Erstmaßnahme ein Bestattungsunternehmen mit der Abholung und Überführung der verstorbenen Person vom Sterbe- bzw. Auffindeort in eine Leichenhalle. Dabei arbeitet das Ordnungsamt mit fünf ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Die Auswahl eines Bestattungsunternehmens im Einzelfall richtet sich nach dem Sterbe- bzw. Auffindeort der verstorbenen Person. Die Stadt beauftragt immer das Bestattungsunternehmen, das im jeweiligen Ortsteil ansässig ist. Auf diese Weise wahrt das Ordnungsamt die gesetzliche Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW, nach der ein Leichnam innerhalb von 36 Stunden zur Kühlung in eine Leichenhalle zu überführen ist.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Stadt Rees auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Stadt Rees wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender Urnenbeisetzung. Dabei hält sie die zehntägige Frist zur Kremierung regelhaft ein. In Fällen, bei denen die Stadt Rees aufgrund ihrer Ermittlungstätigkeit davon ausgeht, dass bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind, schöpft das Ordnungsamt die gesetzliche Zehntagesfrist zur Erdbestattung oder Einäscherung bei Bedarf maximal aus. Die Urnenbeisetzung erfolgt nach der Einäscherung in der Regel nach Abschluss der Ermittlungsarbeiten zu den bestattungspflichtigen Angehörigen, spätestens jedoch innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Wochen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Rees ergreift diverse Maßnahmen, um vorrangig bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

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

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

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

Die **Stadt Rees** nimmt die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich 3 – Öffentliche Ordnung wahr. Die Stadt beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht von der Ordnungsbehörde der Stadt Rees veranlasst werden muss.

Die Ordnungsbehörde hat ihr Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen, die von Pflegeeinrichtungen gemeldet werden, mit den jeweiligen Heimleitungen abgestimmt. Die Heimleitung prüft bereits vorab, ob Angehörige oder Bekannte vorhanden sind, die für die Übernahme der Beisetzung in Betracht kommen. Sollten Verwandte nicht bekannt sein bzw. sich nicht um die Bestattung kümmern, informiert die Heimleitung die Stadt Rees darüber.

Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Ordnungsbehörde auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme.

Anschließend nimmt die Stadt Kontakt mit dem Standesamt des Geburtsortes der verstorbenen Person auf um direkte Angehörige zu ermitteln. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden erfolgt im Rahmen der Amtshilfe umgehend.

Sofern die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, begeht die Stadt Rees bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen zur Gefahrenabwehr auch etwaige Wohnräume von Verstorbenen. Dabei versucht die Stadt Hinweise zu bestattungspflichtigen Angehörigen, ein Testament, Vorsorgeverträge, Versicherungen, den Stammbaum, Vermögen wie Bargeld oder Sparbücher zu finden. Solche Begehungen erfolgen immer durch mindestens zwei Beschäftigte der Ordnungsbehörde. So stellt die Stadt Rees das Vieraugenprinzip sicher.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Stadt Rees zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Stadt an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten.

Wenn es der Stadt gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, erstellt das Ordnungsamt ein Anschreiben, in dem es verpflichtete Angehörige pietätvoll über den Todesfall informiert, über die Bestattungspflicht aufklärt und diese bittet, sich umgehend mit der Ordnungsbehörde in Verbindung zu setzen. Das Schreiben versendet die Stadt in der Regel postalisch.

Sofern die Stadt Rees aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt das Ordnungsamt seine Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort.

Die Stadt Rees dokumentiert ihr Vorgehen und ihre Ermittlungsergebnisse in einer Fallakte.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Rees richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Stadt Rees** lässt Verstorbene im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardmäßig einäschern, da dies regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Anschließend lässt sie die Totenasche in einem Urnenrasengrab auf dem städtischen Friedhof des Ortsteils beisetzen, in dem die Person verstorben ist. Sofern die verstorbene Person zu Lebzeiten in ihrem Testament oder per Bestattungsvorsorgevertrag verfügt hat, dass sie eine Erdbestattung wünscht oder sofern die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert, führt die Stadt Rees die Bestattung ausnahmsweise als Erdbestattung durch. Bei muslimischen Verstorbenen veranlasst die Stadt Rees beispielsweise eine dem Glauben entsprechende Erdbestattung im Leichentuch mit Ausrichtung gen Osten. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Rees 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 Rees 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.

Eine Ersatzvornahme führt die **Stadt Rees** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen, die die Stadt als Ersatzvornahme veranlasst, beauftragt die Stadt Rees das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Zudem wird in dem Bescheid die sofortige Vollziehung angeordnet. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Rees ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Rees weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstigere Feuerbestattungen in Rees den Regelfall dar. Wie in Kapitel 4.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, nimmt die Stadt Rees Erdbestattungen nur ausnahmsweise vor, wenn die verstorbene Person zu Lebzeiten ihren Wunsch nach einer Erdbestattung in ihrem letzten Willen schriftlich festgelegt hat oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Rees macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend. Positiv ist, dass die Stadt eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

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

In der **Stadt Rees** gab es im Prüfungszeitraum nur einen Fall im Jahr 2019, bei dem die Stadt Rees für eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend

machte. In solchen Fällen lässt sich die Stadt die Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung erstatten, und sie erhebt für die erbrachten Leistungen der Ordnungsbehörde zudem eine angemessene Verwaltungsgebühr innerhalb des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens nach § 15 Abs. 1 Ziffer 11 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Auf diese Weise schöpft die Stadt Rees ihren Rechtsanspruch aus, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

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.

- Die Stadt Rees bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nach verbindlich geregelten Abläufen.

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

Die **Stadt Rees** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft der Ordnungsbehörde um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Stadt per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der städtischen Dienstzeiten gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Stadt Rees einen ordnungsbehördlichen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet.

Die Stadt hat ihre wesentlichen Abläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen schriftlich festgelegt. Diese beinhalten Regelungen zur Beauftragung von Bestattungsunternehmen, zur Ermittlung von Angehörigen, zur Geltendmachung von Nachlass der verstorbenen Person sowie zur Art und zur Durchführung der Bestattung. Die Stadt Rees legt viel Wert darauf, dass ordnungsbehördliche Bestattungen pietätvoll erfolgen. Deshalb hat die Stadt in ihren Ablaufstandards auch geregelt, dass der Bestattungstermin mit Freunden/Bekanntem der verstorbenen Person abgestimmt, und dass ggf. ein Geistlicher für die letzte Begleitung hinzugezogen wird.

Die Falldokumentation erfolgt im Einzelfall umfangreich und vollständig. Die Stadt Rees dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einem Vorgang. Die Dokumentation erfolgt in Papierform, eine elektronische Akte wird nicht geführt. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenerstattungsansprüche mittels eines förmlich zugestellten Kostenbescheids, sofern zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermittelt werden konnten. Zudem macht die Stadt Rees standardmäßig von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Aufwendungen soweit möglich aus dem Nachlass der Verstorbenen zu decken.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, nehmen die für ordnungsbehördliche Bestattungen verantwortlichen Beschäftigten der Stadt Rees regelmäßig an Weiterbildungen teil. Dazu zählen auch konkrete Fortbildungen zum Themenbereich ordnungsbehördliche Bestattungen.

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.

→ Feststellung

Die Stadt Rees hat 2022 einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit geringen Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

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

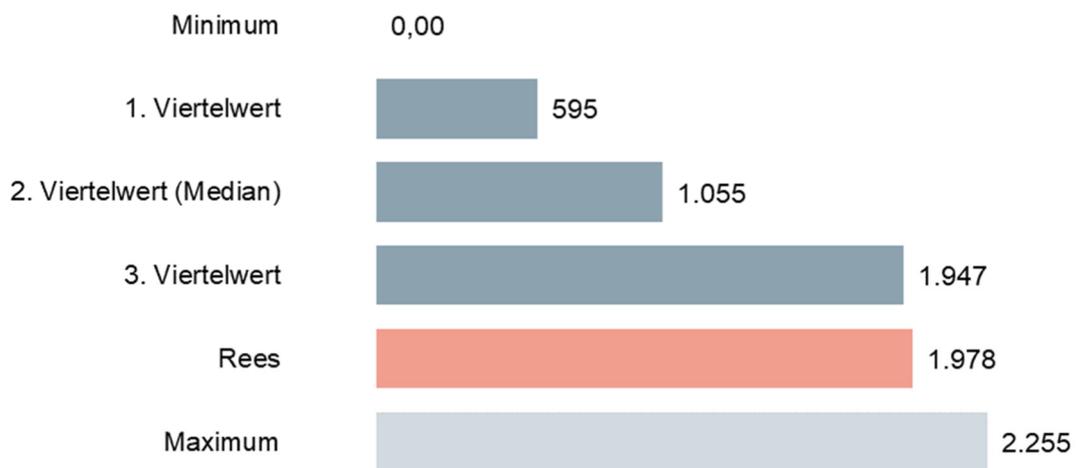
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	422	0,00	945	1.978

Die Stadt Rees führte in allen Jahren ordnungsbehördliche Bestattungen durch. Der Fehlbetrag schwankt im Betrachtungszeitraum, mit steigender Tendenz in 2022. Im Jahr 2022 positioniert sich der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ausnahmsweise hoch. Die Schwankungen sind in Rees darauf zurückzuführen, dass es in der Stadt Rees im Prüfzeitraum auch Todesfälle ohne Angehörige und Nachlass gab. In diesen Fällen konnte die Stadt ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen nicht bzw. nicht vollständig refinanzieren. Der hohe Fehlbetrag in 2022 resultiert daraus, dass es bei keinem der vier ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in diesem Jahr bestattungspflichtige Angehörige gab, bei denen die Stadt ihre Aufwendungen per Kostenbescheid geltend machen konnte. Durch weitere Erträge, insbesondere aus dem Vermögen der Verstorbenen, konnte die Stadt Rees im Jahr 2022 rund 35 Prozent ihrer Aufwendungen refinanzieren. In den Jahren 2019 bis 2021 gelang es der Stadt dagegen, zwischen 67 und 100 Prozent ihrer Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen über Erträge zu decken. Daher lag der Fehlbetrag in 2019 und 2021 gegenüber 2022 deutlich niedriger. In 2020 hatte die Stadt keinen Fehlbetrag zu verzeichnen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Die Stadt Rees hat im Vergleichsjahr 2022 einen höheren durchschnittlichen Fehlbetrag bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Stadt Rees in diesem Jahr keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchführte. Somit konnte die Stadt keine Erträge in Form von Kostenerstattungen geltend machen. Durch weitere Erträge konnte die Stadt Rees lediglich rund 35 Prozent ihrer Aufwendungen refinanzieren, so dass sich im Vergleichsjahr 2022 ausnahmsweise ein sehr hoher Fehlbetrag ergibt.

Die Stadt Rees prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Rees auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Stadt ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig refinanzieren. Im interkommunalen Vergleich gelingt es zwei von 20 Kommunen im Jahr 2022, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle komplett zu decken. In Folge dessen positioniert sich die Stadt Rees bei dem Viertel der Vergleichskommunen, die 2022 den höchsten Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen. Wie in den Kapiteln 4.4.2 und 4.4.5 beschrieben, nutzt die Stadt Rees alle Möglichkeiten konsequent aus, Kostenerstattungsansprüche geltend zu machen. In den Fällen ohne Angehörige oder ohne Nachlass ist ein geringerer Fehlbetrag letztendlich nur über Aufwandssenkungen möglich.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Rees Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent verfolgen und nach Möglichkeit geltend machen.

4.6.2 Aufwendungen

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

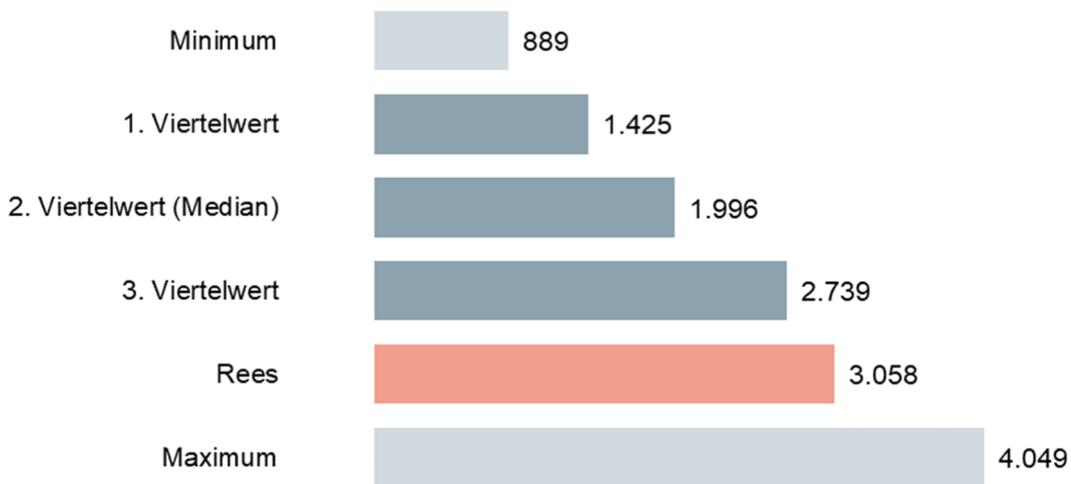
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rees in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	11.349	5.057	8.467	12.230
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	4	2	3	4
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.837	2.529	2.822	3.058
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro - Median	1.686	1.790	1.829	1.996

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt, halbiert sich das Fallaufkommen im Betrachtungszeitraum von 2019 auf 2020 und steigt seitdem jährlich um einen Fall an. Diese Entwicklung spiegelt sich auch bei den Aufwendungen wieder.

Im interkommunalen Vergleich der Jahre 2019 bis 2022 erhöhen sich die Fallaufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen im Median um 310 Euro. Dies entspricht einer Steigerung von rund 18 Prozent. Die durchschnittlichen Fallaufwendungen der Stadt Rees sinken zwar von 2019 auf 2020, jedoch mit steigender Tendenz seit dem Jahr 2021. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 sind die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in der Stadt Rees zwar nur um rund acht Prozent angestiegen. Gleichwohl liegen sie in allen Jahren signifikant über dem Median des Vergleichs.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Rees hat interkommunal verglichen in 2022 die dritthöchsten durchschnittlichen Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall. Da die Stadt ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr ausschließlich als Feuerbestattungen durchführte, sind die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall nicht auf die grundsätzlich teurere Bestattungsart der Erdbestattung zurückzuführen. Wie in Kapitel 4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen dargestellt, arbeitet die Stadt Rees bei ordnungsbehördlichen Bestattungen mit fünf ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Auskunftsgemäß funktioniert die Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren gut. Die Stadt hat mit den Bestattungsunternehmen vereinbart, dass ordnungsbehördliche Bestattungen möglichst kostengünstig aber trotzdem pietätvoll durchgeführt werden sollen. Nach Angabe der Stadt Rees liegen die Aufwendungen für die von den Bestattungsunternehmen erbrachten Leistungen bei Feuerbestattungen einschließlich der Kremierungskosten im Vergleichsjahr bei rund 2.000 Euro, in 2023/2024 bei etwa 2.450 Euro.

Rund 390 Euro der 2.450 Euro entfallen auf die Kremierung und 165 Euro auf Arztkosten für die Ausstellung der Todesbescheinigung und die zweite Leichenschau im Krematorium. Die Aufwendungen für die weiteren Leistungen des Bestattungsunternehmens liegen einschließlich der Sarg- und Transportkosten bei rund 1.900 Euro. Davon entfallen rund 600 Euro auf Leistungen, die mit dem Transport der verstorbenen Person innerhalb des Stadtgebietes von Rees zusammenhängen.

Hinzu kommen die Friedhofsgebühren in Höhe von rund 900 Euro für die Urnenbeisetzung auf einem der städtischen Friedhöfe in Rees. Um die Aufwendungen für Friedhofsgebühren möglichst gering zu halten, nutzt die Stadt für ordnungsbehördliche Bestattungen die kostengünstigste Grabform. Bei Feuerbestattungen sind dies anonyme Urnen-Rasenbestattungen.

Der interkommunale Vergleich 2022 der Fallaufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung zeigt, dass mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weniger als 2.000 Euro für eine durchschnittliche ordnungsbehördliche Bestattung aufwenden, und zwar einschließlich der Friedhofsgebühren. Dadurch wird deutlich, dass die Leistungserbringung der Bestattungsunternehmen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in Rees vergleichsweise kostenintensiv ist. Die Stadt Rees schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundung bei anderen, nicht ortsansässigen, Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen, auch außerhalb von Rees, überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

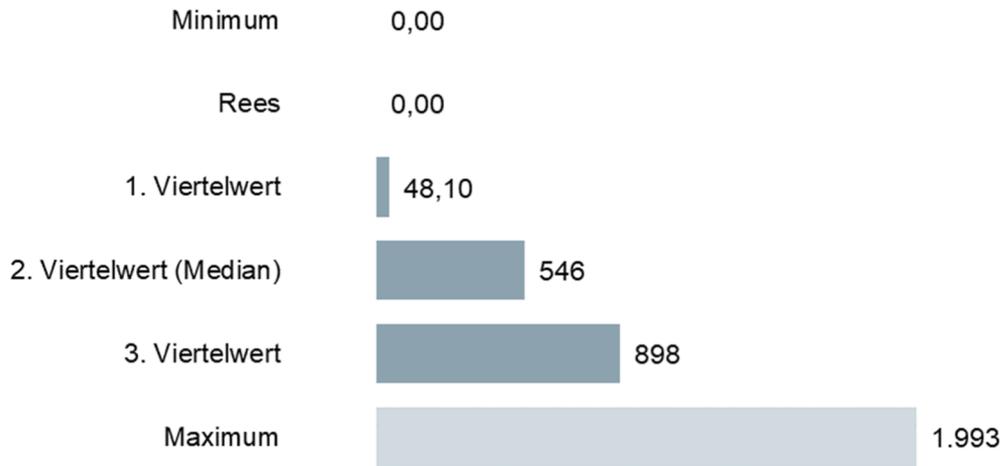
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rees 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.503	0,00	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	626	0,00	0,00	0,00

Die **Stadt Rees** hat im Betrachtungszeitraum lediglich in 2019 einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall als Ersatzvornahme durchgeführt, bei dem sie Kostenerstattungen geltend machen konnte. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle der Folgejahre 2020 bis 2022 waren Sterbefälle ohne bestattungspflichtige Angehörige, deren Bestattung die Stadt in eigener Zuständigkeit veranlasste.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die **Stadt Rees** in 2022 durchführte, handelte es sich durchweg um Fälle, in denen keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden waren. Deshalb liegen die Kostenerstattungen sowohl absolut gesehen als auch fallbezogen in 2022 bei null Euro. Interkommunal ordnet sich die Stadt Rees damit am Minimum des Vergleiches ein. 25 Prozent der Vergleichskommunen hatten in 2022 für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen keine Kostenerstattungen aus Ersatzvornahmen.

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
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F1	Die Stadt Rees hat 2022 einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit geringen Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	119	E1.1	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Rees Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent verfolgen und nach Möglichkeit geltend machen.	121
			E1.2	Die Stadt Rees sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preis-anfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen, auch außerhalb von Rees, überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	123

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Rees unterhält fünf kommunale Friedhöfe in Rees mit vier Trauerhallen. Der Anteil der Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen liegt gemessen an der Zahl der gesamten Sterbefälle bei rund 66 Prozent. Mit diesem Wert liegt die Stadt im unteren Mittelfeld der geprüften Kommunen. Diese Einordnung ist auf die bestehende Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger zurückzuführen. Durch die Neuerrichtung des Bestattungswaldes „Trostwald Rees-Haldern“ im September 2022 nimmt der Konkurrenzdruck auf die kommunalen Friedhöfe weiter zu.

Die Gebührenkalkulation erfolgt in Rees jährlich. Mittels einer Äquivalenzziffernkalkulation bewertet und berücksichtigt die Stadt die grabspezifischen Vor- und Nachteile. Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen fließen in die Kalkulation ein. Der Kostendeckungsgrad sinkt im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022. Im Vergleichsjahr 2022 erreicht die Stadt Rees mit rund 88 Prozent eine höhere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Der Wandel der Bestattungskultur ist auch bei der Stadt Rees deutlich zu erkennen. Der Anteil der Urnenbestattungen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und liegt im Jahr 2022 einschließlich Ascheverstreungen bei rund 71 Prozent. Die Stadt Rees hat auf diesen anhaltenden Trend mit neuen Grabformen reagiert. Da der Flächenbedarf bei Urnengräbern geringer ist, hat das Nachfrageverhalten nach Urnenbestattungen deutlichen Einfluss auf den Flächenbedarf der kommunalen Friedhöfe.

Die Stadt Rees kann die Grün- und Wegeflächen auf ihren kommunalen Friedhöfen nicht beziffern. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Rees ihre Datengrundlage hier verbessern. Gleichwohl hat die Stadt einen genauen Überblick über die freien Bestattungsfelder. Dagegen sind die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je Quadratmeter in Rees nicht ermittelbar. Aktuell können deshalb einige Kennzahlen nicht dargestellt 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 bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	2	4	6	22	19

Grund- / Kennzahlen	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	61.345	20.106	58.861	66.634	86.672	120.201	20
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	66,13	14,88	52,53	73,25	77,99	107	19
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,37	1,20	1,85	2,44	2,98	3,74	19
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	86,37	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.509	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,91	1,01	2,62	3,30	4,55	6,07	20

Die **Stadt Rees** unterhält die fünf kommunalen Friedhöfe

- Friedhof Westring im Hauptort Rees,
- Friedhof Dores-Albrecht-Straße in Rees-Bienen,
- Friedhof Anholter Straße in Rees-Millingen.
- Friedhof Isselburger Straße in Rees Rees-Haldern sowie den
- Friedhof Turmallee in Rees-Haldern.

Im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat Rees mehr kommunale Friedhöfe als die Hälfte der geprüften Kommunen. Die in der Tabelle aufgeführten Strukturkennzahlen zeigen dagegen, dass die kommunale Friedhofsfläche der Stadt Rees absolut gesehen und einwohnerbezogen im Vergleich als unterdurchschnittlich einzustufen ist. Die kommunalen Friedhöfe werden nach Angabe der Stadt Rees ausschließlich als Orte für Bestattungen genutzt. Sie dienen nicht der Naherholung. Es gibt dort weder Parkanlagen, Wasserspiele oder ähnliches. Im interkommunalen Vergleich zeichnet sich die Stadt Rees durch einen eher größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und eine ebenfalls tendenziell größere Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus.

Die kommunalen Friedhöfe werden in Rees vergleichsweise wenig genutzt. Der Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen fällt in Rees mit rund 66 Prozent niedriger aus als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in der Stadt neben den kommunalen Friedhöfen auch fünf konfessionelle Friedhöfe sowie einen Trostwald gibt. Gerade die Konkurrenz durch den im Herbst 2022 eröffneten Trostwald wirkt sich in Rees rückläufig auf die kommunalen Bestattungen aus. Nach Einschätzung

der Stadt Rees nimmt auch die örtliche Nähe zu den Niederlanden Einfluss auf die kommunalen Bestattungen. Dort sind Bestattungsarten zulässig, die in Deutschland nicht angeboten werden dürfen. Dazu zählen beispielsweise Flussbestattungen auf dem Rhein oder auch sog. Ballonbestattungen, bei denen die Asche der Verstorbenen in Heliumballons gefüllt wird. Die Ballons lässt man in den Himmel aufsteigen, wo sie in einer Höhe von 20 bis 25 km zerplatzen, so dass sich die Asche in alle Himmelsrichtungen verteilt.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Rees hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch der beteiligten Organisationseinheiten.

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

Die Aufgaben des Friedhofswesens sind bei der **Stadt Rees** auf zwei Organisationseinheiten aufgeteilt. In dem Fachbereich 3 – Öffentliche Ordnung sind alle Aufgaben rund um die Verwaltung der Friedhöfe und Bestattungen angesiedelt. Hierzu zählt zum Beispiel die langfristige Planung der Friedhofsflächen, die Vergabe der Grabstätten, die Kommunikation mit den Angehörigen und Bestattern und die Gebührenkalkulation. Der städtische Bauhof ist für die Unterhaltung der Friedhöfe und die Grabbereitung in Rees zuständig. Die Zuständigkeiten sind klar abgegrenzt. Die beiden Organisationseinheiten stehen in engem Kontakt und tauschen sich über die Ziele und Planungen sowie auf der operativen Arbeitsebene aus. Zudem finden quartalsweise Gespräche statt, bei denen sich die Friedhofsverwaltung und die Fachbereichsleitung 3 mit der Bauhofleitung sowie mit der für Gestaltung und Planung zuständigen Fachkraft des Bauhofs abstimmen. Auf operativer Ebene erfolgen Abstimmungen zudem täglich, z.B. wenn ein Grab bereitet werden muss.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Rees hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten unter anderem bei der Festlegung der Ziele, der Definition von weiteren begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.

Die friedhofsrelevanten Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Daher sollte eine Kommune möglichst langfristige Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung setzen. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen. Dabei sollte eine Kommune Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der

Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele realisiert werden. Auf der Basis dieser Berichte sollten die gesetzten Ziele regelmäßig überprüft werden.

Für die Aufgaben im Friedhofswesen hat die **Stadt Rees** noch keine strategischen und operativen Ziele definiert. Einzelfallentscheidungen mit langfristigen Auswirkungen für die Entwicklung der Friedhöfe einschließlich neuer Bestattungsformen bereitet der Fachbereich 3 vor und legt sie zur Beschlussfassung dem Bauausschuss bzw. dem Rat vor. Ein regelmäßiges Berichtswesen für die politischen Gremien und den Verwaltungsvorstand, das durch einen regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich steuerungsrelevante Informationen liefert, hat die Stadt für das Friedhofswesen noch nicht eingerichtet. Es gibt auch keine Planungen, ein Reporting zu implementieren. Ein internes Berichtswesen zwischen den für das Friedhofswesen zuständigen Organisationseinheiten ist gleichwohl vorhanden. Friedhofsverwaltung, Kämmerei und Bauhof informieren sich hierdurch über aktuelle Maßnahmen und analysieren die Entwicklungen im städtischen Friedhofswesen.

Positiv ist, dass die Stadt Rees in ihrem Haushaltsplan im Produkt 13.553.01 Grabstätten und Bestattung bereits erste steuerungsrelevante Kennzahlen für das Friedhofs- und Bestattungswesen festgelegt hat:

- Aufwandsdeckungsgrad in Prozent,
- Personalintensität in Prozent,
- Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent,
- Abschreibungsintensität in Prozent und
- Anteil Bauhofleistungen an Sach- und Dienstleistungen in Prozent.

Die Zielerreichung misst die Stadt Rees dagegen bislang nicht. In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

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

Um zu überprüfen, ob die Stadt Rees die festgelegten Ziele erreicht, könnte sie beispielsweise zusätzlich folgende Kennzahlen definieren:

- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Daneben kann die Stadt Rees auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen. Insbesondere das persönliche Gespräch mit den zuständigen Mitarbeitenden hat verdeutlicht, dass die in Rees gelebte Praxis bereits zu einer guten Steuerung führt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie ein entsprechendes Controlling.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihrer Aufgabenerledigung unterstützt. Allerdings ist ein Grünflächensystem nicht vorhanden.

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

Die **Stadt Rees** setzt für die Verwaltungsaufgaben im Friedhofswesen eine Fachsoftware ein, die der Stadt von ihrem kommunalen Rechenzentrum bereitgestellt wird. Die Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei der Vergabe der Grabstellen und Planungen zu den Friedhöfen. Ihren Datenbestand zur Grabstellenverwaltung beschreibt die Stadt Rees als vollständig und aktuell.

In dem Fachverfahren sind keine geografischen Daten der Friedhöfe hinterlegt. Ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) ist nicht vorhanden. Die Friedhofsverwaltung hält ihre Karteninformationen noch als Faltpapier in Papierform vor, der ständig aktuell gehalten wird. Somit verfügt die Friedhofsverwaltung nicht über aktuelle digitale Pläne der Friedhöfe. Dies würde die tägliche Arbeit jedoch erleichtern und hilfreiche Daten für eine langfristige Steuerung liefern. Nach Auskunft der Stadt Rees bietet die eingesetzte Fachsoftware nicht die Möglichkeit, geografische Daten digital zu verknüpfen. Friedhofspläne könnten lediglich als Anhang, und damit als optische Ergänzung, beigefügt werden.

Da der Stadt Rees die Daten zu den Grab-, Grün- und Wegflächen nicht digital vorliegen, fehlen ihr in diesem Bereich steuerungsrelevante Informationen. Daher konnte sie einige Grunddaten für die Berechnung von Kennzahlen nicht liefern. In diesen Fällen bildet die gpaNRW in den folgenden Berichtsabschnitten lediglich die Werte der Vergleichskommunen ab. Diese können der Stadt Rees als Orientierung für spätere eigene Auswertungen dienen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Rees nutzt bereits verschiedene Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um der Bevölkerung ihre Bestattungsangebote bekannt zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit ist aber noch ausbaubar.

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 Rees** informiert auf ihrer Internetseite über die Bestattungsmöglichkeiten auf den städtischen Friedhöfen. Hier sind auch die Friedhofssatzung und die Friedhofsgebührensatzung verlinkt. Die Homepage enthält Informationen zum Vorgehen bei einem Todesfall sowie zu den erforderlichen Unterlagen, die im Zusammenhang mit einer Bestattung benötigt werden. Die Stadt Rees steht während der Öffnungszeiten auch für telefonische und persönliche Fragen zur Verfügung. Informationen zu den einzelnen Friedhöfen, Trauerhallen, etc. enthält der städtische Internetauftritt hingegen nicht.

Neue Grabformen, wie z.B. die Herstellung eines neuen Urnengemeinschaftsgrabfeldes auf dem Friedhof in Rees, bewirbt die Stadt über Veröffentlichungen in der Presse, das Internet oder Social Media. In Abstimmung mit der Stadt Rees dürfen die ortsansässigen Bestattungsunternehmen Filmmaterial erstellen, um die städtischen Friedhöfe zu bewerben.

Die Stadt plant, ihre Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen sowie ihren Internetauftritt für das Friedhofswesen perspektivisch zu optimieren. Damit will die Stadt insbesondere konkurrierenden Bestattungsangeboten, wie z.B. durch den neuen Trostwald Rees-Haldern wirksam begegnen. Denkbar wäre beispielsweise die Erstellung eines Flyers oder einer Broschüre mit Bildern und Informationen zu den städtischen Friedhöfen und Trauerhallen einschließlich der Bestattungsmöglichkeiten und Friedhofsgebühren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rees sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant durch geeignete Maßnahmen weiter ausbauen.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Rees erreicht im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2022 einen höheren Kostendeckungsgrad als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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

Die **Stadt Rees** kalkuliert die Friedhofsgebühren vor dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit jährlich neu. Die letzte Gebührenkalkulation erfolgte im Dezember 2023 für das Jahr 2024. Sie beruht auf den Kosten aus dem Jahr 2022 sowie aus den Ansätzen der Haushaltsplanung der Stadt Rees für das Jahr 2024. Kostenüberdeckungen sollen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb von vier Jahren ausgeglichen werden (§ 6 Kommunalabgabengesetz NRW - KAG NRW). Die Gebührenunter- bzw. überdeckungen aus den Nachkalkulationen der Jahre 2020 bis 2022 hat die Stadt Rees anteilig in der Gebührenkalkulation für das Jahr 2024 berücksichtigt. Die regelmäßige Kalkulation der Gebühren und der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen sichern ein stabiles Gebührenniveau. Die Stadt Rees berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation 2024 angemessene kalkulatorische Kosten in Höhe von 3,03 Prozent. Außerdem erhält die Stadt eine vertraglich vereinbarte jährliche Kompensationsabgabe des Trostwaldbetreibers. Sie dient als Ausgleich dafür, dass sich die Anzahl der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Rees durch den Trostwald verringert bzw. bereits verringert hat. Dieses Entgelt berücksichtigt die Stadt bei ihrer Gebührenkalkulation gebührenmindernd als Einnahme.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Rees 2019 bis 2022

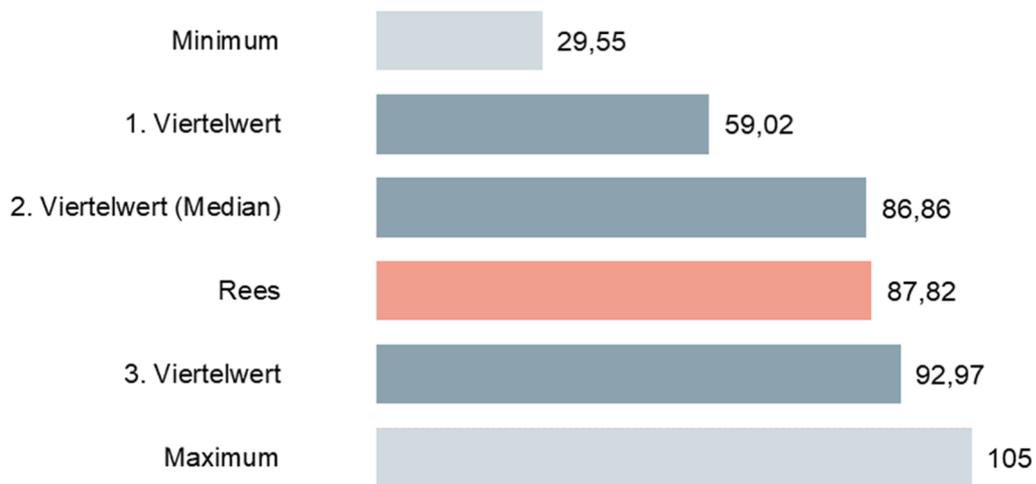
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	401.526	405.579	433.408	395.795
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	378.309	412.717	444.962	450.690
Kostendeckungsgrad in Prozent	106	98,27	97,40	87,82

Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen nimmt im Zeitraum 2018 bis 2021 um rund 17 Prozent ab. Die Kosten sind im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 um rund 19 Prozent angestiegen. Die gebührenrelevanten Erlöse übersteigen 2019 die auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten um rund sechs Prozent. Die Erlöse erhöhen sich bis 2021 kontinuierlich, mit deutlich rückläufiger Tendenz in 2022. Die Stadt Rees führt diese Entwicklung auf die Eröffnung des Bestattungswaldes „Trostwald Rees-Haldern“ im September 2022 zurück. Seitdem verzeichnet die Stadt sinkende Bestattungen auf ihren städtischen Friedhöfen. Die Stadt rechnet durch den Trostwald auch zukünftig mit geringeren Bestattungszahlen auf den kommunalen Friedhöfen und in Folge dessen mit geringeren Erlösen.

Einfluss auf den Kostendeckungsgrad haben unter anderem die Gebührenhöhe sowie der Anteil für das öffentliche Grün. Der öffentliche Grünanteil sollte in der Kommune grundsätzlich nachvollziehbar festgelegt sein. Die Stadt Rees hat ihn auf Grundlage der reinen Grabflächen

berechnet und berücksichtigt die dörfliche Prägung der Friedhöfe im Stadtgebiet, umgeben von vielen Grün- und Erholungsflächen. Der öffentliche Grünanteil liegt in der Stadt Rees bei fünf Prozent. Im Zuge ihrer Bedarfsplanung für die Friedhöfe hat die Stadt weitere Grünflächen ermittelt, die zusätzlich zu dem Grünanteil in Höhe von fünf Prozent aus der Gebührenkalkulation herausgerechnet wurden. Insgesamt bleibt bei der Friedhofsgebührenkalkulation 2024 damit ein effektiver Grünflächenanteil von rund acht Prozent unberücksichtigt. Die Stadt beabsichtigt, ihren Grünflächenanteil an die Weiterentwicklung der Friedhöfe anzupassen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 verzeichnete die Stadt Rees im Friedhofswesen auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Höhe von rund 451.000 Euro. Dem stehen rund 396.000 Euro gebührenrelevante Erlöse aus Friedhofsgebühren gegenüber. Die Stadt Rees konnte ihre Kosten zu rund 88 Prozent decken. Der Kostendeckungsgrad bei der Stadt Rees ist im Vergleichsjahr 2022 höher als bei der Mehrheit der geprüften Kommunen.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Rees beteiligt alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen, welches die Stadt über Äquivalenzziffern berechnet.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁴ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Rees** hat die Gebührensätze an die aktuellen und strukturellen Veränderungen im Nachfrageverhalten der Bevölkerung angepasst. Die Stadt Rees legt die allgemeinen grabidentischen Kosten auf Grundlage der Ausgabeansätze des Jahres 2022, wie Pflege der Grün- und Wegfläche auf alle Nutzenden um. Die restlichen Kosten des Friedhofswesens verteilt die Stadt mit Hilfe von Äquivalenzziffern auf die zu erwartenden Nutzungsfälle. Die Berechnungen beruhen auf den durchschnittlichen Bestattungszahlen der Jahre 2020 bis 2022. Die Äquivalenzziffern berücksichtigen die verschiedenen Wahlmöglichkeiten wie Größe, Nutzungsdauer und eine Gewichtung für neue Grabarten, bei denen die Grabpflege durch den städtischen Bauhof erfolgt. Die sich daraus ergebenden Gebührensätze sind verbindlich für das maßgebliche Kalkulationsjahr.

5.5.3 Trauerhallen

- Der Kostendeckungsgrad und die Nutzungsintensität der Trauerhallen der Stadt Rees liegen im Betrachtungszeitraum auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

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.

Trauerhallen Rees 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	28.660	32.040	41.280	31.582
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	29.393	42.185	41.160	42.543
Zahl der Trauerhallennutzungen	176	146	170	170
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	84,62	78,92	76,92	82,13
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	97,51	75,95	100	74,23

Auf den kommunalen Friedhöfen der **Stadt Rees** gibt es vier Trauerhallen, die in den 60iger und 70iger Jahren errichtet wurden. Nach Einschätzung der Friedhofsverwaltung stellen sie ein bedarfsgerechtes Angebot dar. Mit Ausnahme der Trauerhalle auf dem Friedhof Bienen verfügen die städtischen Trauerhallen über Kühlzellen, die baulich in die Trauerhallen integriert sind. Dies führt zu einer hohen Nachfrage.

³⁴ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Im Durchschnitt werden Verstorbene rund vier Tage gekühlt in einer der Trauerhallen der Stadt Rees aufgebahrt. Die Kühlzellennutzung stellt damit die Haupteinnahmequelle der Stadt Rees bei den Erlösen der Trauerhallen dar. Die Stadt Rees kalkuliert auch die Gebühren für die Nutzung der Trauerhallen mit dem Ziel der vollständigen Kostendeckung jährlich neu. In den Jahren 2019 und 2021 konnte die Stadt eine hohe bzw. vollständige Deckung ihrer Kosten durch die Nutzung der Trauerhallen erreichen. Der in 2022 gegenüber dem Vorjahr gesunkene Kostendeckungsgrad resultiert aus einer verringerten Nutzung der städtischen Kühlzellen. Die Erlöse haben sich dadurch von 2021 auf 2022 um rund 26 Prozent verringert. Dagegen bleibt die Zahl der Trauerhallennutzungen in 2021 und 2022 gleich hoch.

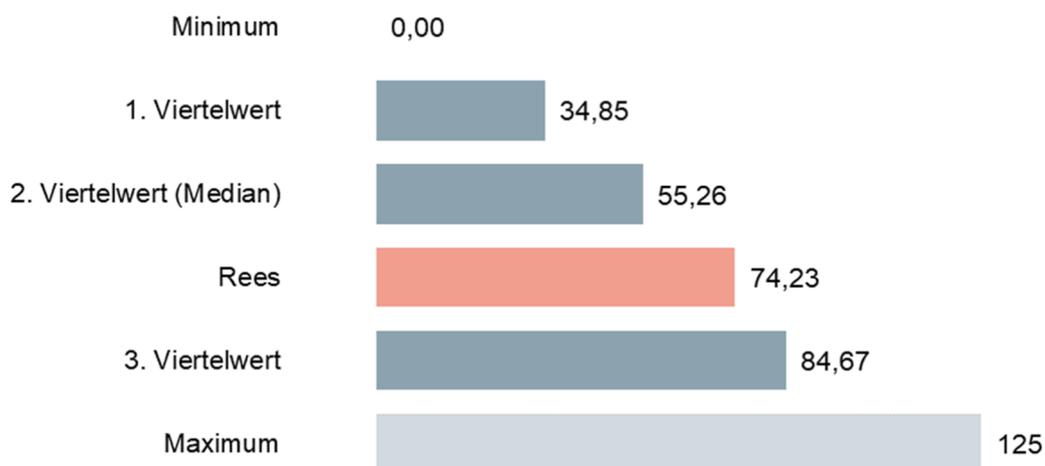
Die Jahre 2020 und 2021 waren geprägt durch die Corona-Pandemie. Viele Trauerfeiern konnten aufgrund geltender Einschränkungen nicht in der Trauerhalle stattfinden. Dadurch nahm die Nutzungsintensität der Trauerhallen in Rees von 2019 bis 2021 ab. Im Vergleichsjahr 2022 nähert sich der Anteil Nutzungen der Trauerhallen an den Bestattungen fast wieder dem Niveau des Jahres 2019 an.

Zwei der ortsansässigen Bestattungsunternehmen in Rees haben eigene Kühlzellen. Ab Frühjahr 2024 wollen diese Bestattungsunternehmen zusätzlich Trauerfeiern in ihren Räumlichkeiten anbieten. Auch das 2023 in Rees eröffnete Krematorium bietet Abschiedsräume für Trauerfeiern an. Diese Konkurrenzsituation kann zu einer sinkenden Nachfrage bezüglich der Nutzung der Trauerhallen führen.

Langfristige Überlegungen zu einer Veränderung des Bestands oder Aufgabe der Trauerhallen bestehen in Rees nicht. Der Bestand soll gehalten werden. Die Stadt prüft verwaltungsintern, ob sie die Attraktivität der Trauerhallen z.B. durch optische Veränderungen oder Sanierungen künftig steigern kann.

Interkommunal betrachtet hat die Stadt Rees, trotz der zuletzt rückläufigen Tendenz, 2022 einen höheren Kostendeckungsgrad als die Mehrheit der Vergleichskommunen:

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist bei der Stadt Rees im Jahr 2022 vergleichsweise hoch. Es verbleibt dennoch ein Fehlbetrag in Höhe von rund 11.000 Euro. Der Anteil der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen liegt im Jahr 2022 in Rees bei rund 82 Prozent. Nur zwei von 18 Vergleichskommunen verzeichnen eine höhere Nutzungsintensität. Der Median liegt bei rund 50 Prozent; der dritte Viertelwert bei rund 64 Prozent.

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

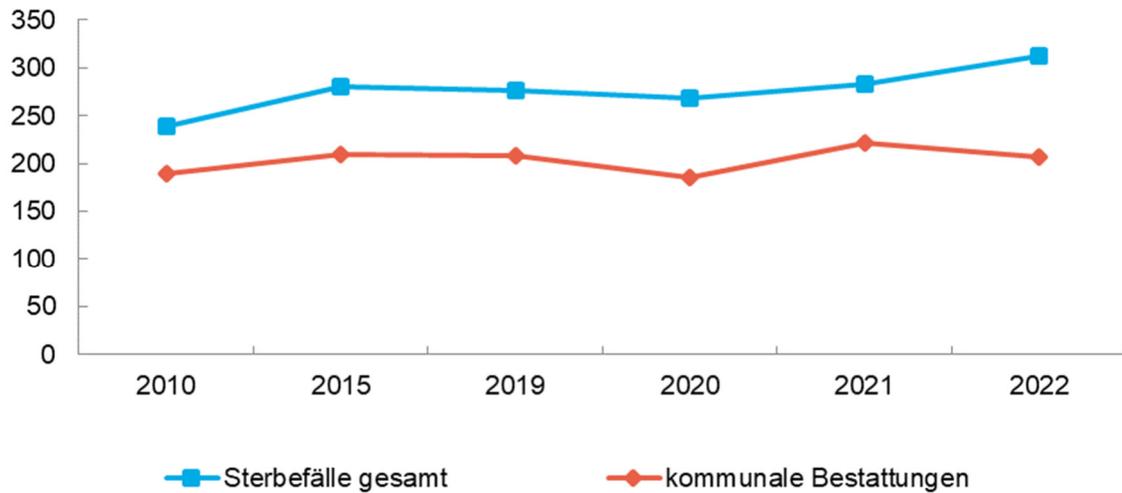
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Stadt Rees** schwankt die Bevölkerungszahl nach der Statistik von IT.NRW im Betrachtungszeitraum 2015 (21.244 Einwohner) bis 2022 (21.045 Einwohner), mit zuletzt steigender Tendenz. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2022 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2050 einen Bevölkerungsrückgang von rund neun Prozent. Gleichzeitig nimmt die Anzahl der über 80-Jährigen um rund 75 Prozent zu. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das Friedhofswesen der Stadt Rees kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Rees 2010 bis 2022

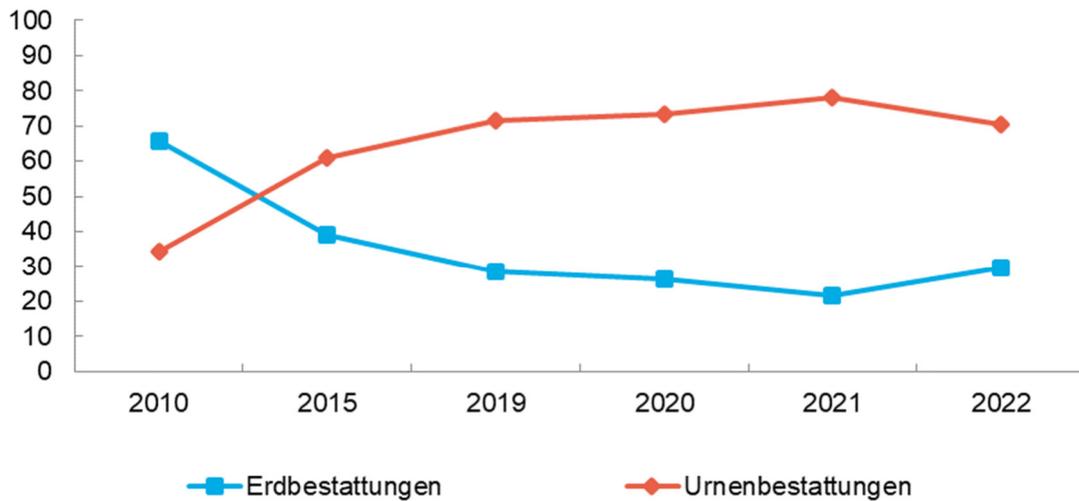


Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen findet nur ein Teil der Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Rees statt. Im Zeitreihenvergleich wird deutlich, dass die Zahl der kommunalen Bestattungen trotz steigender Sterbefälle im Jahr 2022 sinkt.

IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in Rees von 313 in 2022 auf rund 323 Sterbefälle im Jahr 2049 ansteigt. Das entspricht einer leichten Steigerung von rund drei Prozent. Wie sich der kommunale Anteil an den Bestattungen entwickelt bleibt dagegen abzuwarten.

In der Vergangenheit hat sich in den Kommunen die Bestattungskultur gewandelt. Bis in die 1990er Jahre waren Erdbestattungen in Deutschland noch die Regel. Der Trend von Erd- zu Urnenbeisetzungen ist in den meisten Kommunen deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt.

Anteil Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Rees in Prozent 2010 bis 2022



In der Stadt Rees steigt die Zahl der Urnenbestattungen von 2010 bis 2021 kontinuierlich an, mit rückläufiger Tendenz in 2022. Mit einem Anteil von rund 71 Prozent stellen die Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2022 die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Rees dar. Der Anteil Sargbestattungen an den kommunalen Bestattungen insgesamt entwickelt sich dagegen von 2010 bis 2021 rückläufig. Im Jahr 2022 steigt der Anteil an Sargbestattungen nach vielen Jahren erstmals wieder an. Er liegt in diesem Jahr bei rund 29 Prozent.

Losgelöst davon haben sich in den letzten Jahren neue Grabarten etabliert. Insbesondere besteht eine höhere Nachfrage nach pflegefreien Grabarten. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen, z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten), begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote.

In der Stadt Rees gibt es zum Prüfungszeitpunkt folgende Möglichkeiten der Erdbestattung:

- Wahlgrabstätten,
- Wahlgrabstätten für muslimische Verstorbene,
- Wahlgrabstätten für yezidische Verstorbene,
- Reihengrabstätten für Verstorbene bis zum fünften Lebensjahr einschließlich Tot- und Fehlgeburten,
- Reihengrabstätten für Verstorbene ab vollendetem fünften Lebensjahr sowie
- anonyme Reihengrabstätten.

Für Urnenbeisetzungen bietet die Stadt folgende Möglichkeiten an:

- Urnenwahlgrabstätten,

- pflegefreie Urnenwahlgrabstätten,
- Urnenreihengrabstätten,
- anonyme Urnenreihengrabstätten,
- Urnengemeinschaftsgrabstätten,
- Urnenbaumgrabstätten,
- Urnenkammern in Stelen sowie
- Aschestreifelder.

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

Kennzahlen	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	29,47	12,77	24,99	34,42	38,09	71,08	19
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	66,18	28,43	59,03	65,58	73,24	87,23	19

Die Nachfrageverlagerung von Sarg- zu Urnenbestattungen ist in der Stadt Rees deutlich zu erkennen. Rees ordnet sich bei den Bestattungen in Urnengräbern bei der Hälfte der Vergleichskommunen ein, die den höheren Anteil Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen aufweisen. Hinzu kommen in 2022 rund weitere vier Prozent Urnenbestattungen, die nicht in Gräbern sondern als Ascheverstreungen erfolgten. Im Zeitraum 2019 bis 2022 fanden dort jährlich durchschnittlich neun Ascheverstreungen statt.

Dahingegen positioniert sich die Stadt beim Anteil Bestattungen in Erdgräbern an den gesamten Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen vergleichsweise niedrig. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben in 2022 einen höheren Anteil an Bestattungen in Erdgräbern.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die Stadt Rees teilt ihre Friedhofsflächen bedarfsgerecht auf und belegt die Grabflächen konzentriert.

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.

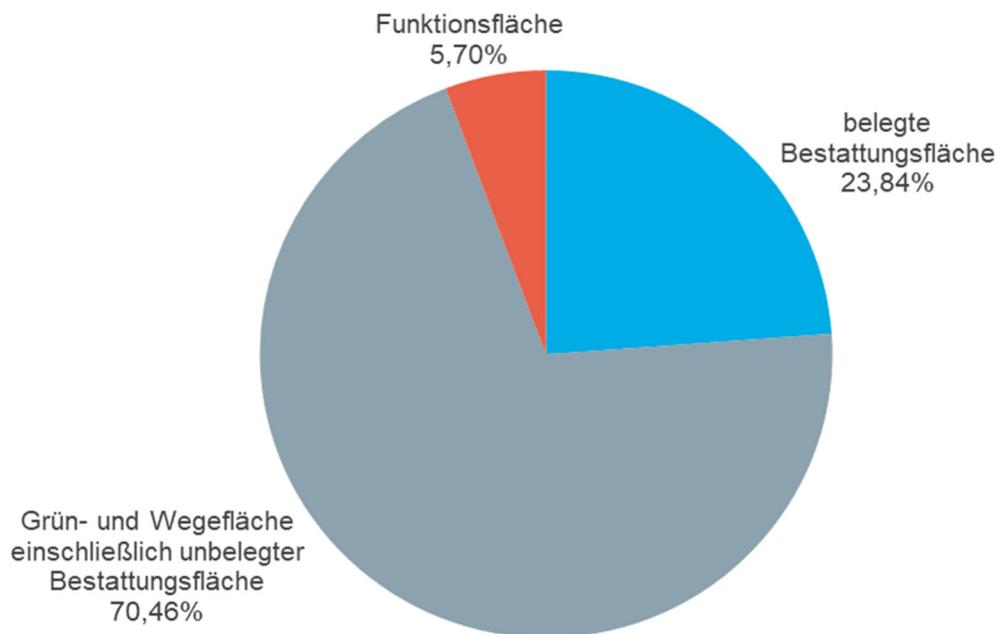
Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten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

Der **Stadt Rees** liegt die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe von 61.000 qm sowie die Funktionsfläche von 3.500 qm vor. Die Grün- und Wegeflächen kann die Stadt hingegen nicht benennen, weil sie diese Flächen noch nicht ermittelt hat (vgl. 5.7 „Grün- und Wegeflächen“).

Da die Daten zu den Grün- und Wegeflächen nicht systematisch erfasst sind, stellen wir in der nachfolgenden Grafik diese Flächen mit den unbelegten Bestattungsflächen gemeinsam dar.

Die gpaNRW ermittelt die belegte Bestattungsfläche anhand der tatsächlich belegten Grabstellen und der üblichen Größen der jeweiligen Erd- und Urnengräber. Diese stellen wir ins Verhältnis zur kommunalen Friedhofsfläche. Die belegten Grabstellen auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Rees basieren auf dem Stichtag 12. März 2024.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Rees in Prozent 2024



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in der Stadt Rees ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit weniger als einem Viertel an der Gesamtfläche eher gering.

Die Stadt legt auskunftsgemäß viel Wert darauf, ihre Friedhofsflächen bedarfsgerecht zu planen. Sie hat für ihre Friedhofsflächen eine Aufteilung vorgenommen und dies in Plänen dokumentiert. Über eine Farbskala ist der Belegungsgrad farblich nachvollziehbar. Ferner verfügt die Friedhofsverwaltung über genaue Informationen zu der Zahl der noch zu belegenden Grabstellen. Dies gilt gleichermaßen für die Erd- und Urnengräber. Die Belegung der Grabfelder auf den kommunalen Friedhöfen erfolgt sehr konzentriert. Die Friedhofsbesichtigung des Friedhofs Westring bestätigt diesen Eindruck ebenfalls. Gleichwohl sind auf den kommunalen Friedhöfen auch sog. „Flickenteppiche“ erkennbar (vgl. 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche).

Die Summe der belegten und unbelegten Bestattungsfläche ließ sich für die Stadt Rees nicht errechnen. Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich daher nur zur Orientierung dar.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.*	11,43	23,11	36,84	52,17	62,41	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.*	7,94	20,43	34,40	47,06	57,85	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.*	1,52	2,34	3,16	4,10	7,76	14

*Keine Angabe aufgrund fehlender Differenzierung der Flächen

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Rees hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihren Friedhöfen neue Strukturen gegeben. Grabstellen vergibt die Friedhofsverwaltung gezielt.

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.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Diese Angabe konnte die **Stadt Rees** aus der eingesetzten Friedhofssoftware ermitteln. Auch sie selbst analysiert regelmäßig die Entwicklung des Grabwahlverhaltens.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Rees

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	17
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	206
Neukäufe Urnengräber 2022	131
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	9

Auf Basis der Nachfrage 2022 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund zwölfmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die Stadt für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet. Hierauf reagiert die Stadt, indem sie frei gewordene Erdgrabfelder zu Urnengrabfeldern umgestaltet.

Die Stadt Rees hat festgestellt, dass aufgrund der Änderung der Bestattungskultur auf den kommunal verwalteten Friedhöfen der Stadt Rees immer mehr Flächen frei werden und bleiben. Dieser Flächenüberhang spiegelt sich vor Ort, bezogen auf die jeweiligen Grabstellen, in einem gleichmäßig ausgedünnten „Flickenteppich“ wider. Die Stadt Rees ergreift regelmäßig Maßnahmen, um auf die Änderung der Bestattungskultur und insbesondere auch auf die Wünsche aus der Bevölkerung zu reagieren. Damit die Friedhöfe nicht ihren typischen Charakter verlieren und um die Attraktivität des Bestattungsangebotes zu steigern, entwickelt die Stadt Rees insbesondere ihr Bestattungsangebot für Urnenbestattungen stetig weiter.

Die Stadt zieht Flächen gezielt frei, sät dort Rasen aus und plant die Folgenutzung der Fläche. Flächen, die dauerhaft nicht mehr als Grabfelder genutzt werden sollen, bleiben künftig bei der Gebührenkalkulation unberücksichtigt. Sofern eine Nutzung der Fläche als Grabfeld geplant ist, schafft die Stadt dort neue attraktive Grabfelder, insbesondere pflegefreie Grabfelder, die von der Bevölkerung nachgefragt werden. Zusätzlich zu den bereits vorhandenen Urnenstelen, in denen zwei Urnen bestattet werden können, plant die Stadt künftig Einzelstelen für die Belegung mit einer Urne zu errichten.

Die langfristigen Planungen der Stadt sehen insbesondere eine barrierefreie Gestaltung der Grün- und Wegeflächen sowie der Bestattungsflächen vor. Daher plant die Stadt eine großzügigere Gestaltung von Wegen einschließlich der Flächen, die die Grabstellen umgeben. Die Flächen sollen so besser begehbar werden. Angehörigen der Verstorbenen soll durch eine Vergrößerung der Trittpläche ermöglicht werden, näher an die Gräber heranzukommen. Die Wasserstellen sind bereits barrierefrei erreichbar. Außerdem hat die Stadt auf den Friedhöfen Sitzbänke und Sitzcken aufgestellt. Auf diese Weise will die Stadt Rees die Attraktivität ihrer Friedhöfe erhöhen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

In der Stadt Rees liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe vor.

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 Rees** hat ihre Grün- und Wegeflächen bisher nicht nach Quadratmeter erfasst. Angaben zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege) sind der Stadt Rees bekannt. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Stadt ausreichend.

Mit den aktuellen Daten kann die Stadt Rees die zu unterhaltende Fläche nicht ermitteln. Dadurch ist es ihr derzeit nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen zu steuern. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten.

Bei Neuanlagen von Grabfeldern stimmen sich in Rees Friedhofsverwaltung und Bauhof eng miteinander ab. Abgesehen von den geplanten Neuanlagen existiert aber keine längerfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen.

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. In der nachfolgenden Tabelle bieten wir der Stadt Rees die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Rees	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	23,58	47,29	62,00	73,25	86,73	15

→ Empfehlung

Die Stadt Rees sollte eine flächenmäßige Erfassung der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen durchführen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Rees kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.

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

Die Unterhaltung der Friedhofsflächen ist erforderlich, um die Friedhöfe ansehnlich zu erhalten. Nicht zuletzt entscheidet eine ansprechende Gestaltung auch über die Nutzungsintensität des Friedhofs.

In der **Stadt Rees** stehen detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen sowie zu den Kosten nicht zur Verfügung. Deshalb ist der nachstehende interkommunale Vergleich informatorisch. In den interkommunalen Vergleich sind elf Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sollte sich u.a. an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe weniger intensiv gepflegt werden. Die Unterhaltungsarbeiten an den Grün- und Wegeflächen sowie auch die Grabbereitigung übernimmt der Bauhof der Stadt Rees. Er kennt sowohl die Strukturen der Grün- und Wegeflächen als auch die jeweilige Bepflanzung der Flächen. Der Bauhof kontrolliert den Pflegezustand der Grün- und Wegeflächen, legt die Intervalle der Grün- und Wegeflächenpflege fest und führt die Bepflanzung auf den Friedhöfen sowie deren Pflege auf Grundlage der maßgeblichen DIN-Normen durch.

→ Empfehlung

Nachdem die Stadt Rees die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die optimierte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegepflege zu bewerten.

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 Rees hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten unter anderem bei der Festlegung der Ziele, der Definition von weiteren begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.	129	E1	Die Stadt Rees sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie ein entsprechendes Controlling.	131
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihrer Aufgabenerledigung unterstützt. Allerdings ist ein Grünflächensystem nicht vorhanden.	131	E2	Die Stadt Rees sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.	131
F3	Die Stadt Rees nutzt bereits verschiedene Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um der Bevölkerung ihre Bestattungsangebote bekannt zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit ist aber noch ausbaubar.	131	E3	Die Stadt Rees sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant durch geeignete Maßnahmen weiter ausbauen.	82
Grün- und Wegeflächen					
F4	In der Stadt Rees liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe vor.	144	E4	Die Stadt Rees sollte eine flächenmäßige Erfassung der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen durchführen.	144
F5	Die Stadt Rees kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	145	E5	Nachdem die Stadt Rees die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die optimierte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegepflege zu bewerten.	145

→ 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