

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Winterberg im Jahr
2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Winterberg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Winterberg	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Winterberg	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Winterberg	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
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	65
2.	Vergabewesen	73
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Organisation des Vergabewesens	74
2.3.1	Organisatorische Regelungen	75
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	78
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	81
2.5	Sponsoring	85
2.6	Nachtragswesen	87
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	90
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
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	107
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	110
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	111
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	111
4.3	Örtliche Strukturen	112
4.4	Rechtmäßigkeit	114
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	115
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	116
4.4.3	Art der Bestattung	117
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	118
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	119
4.5	Verfahrensstandards	120
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	121
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	122
4.6.2	Aufwendungen	123
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	124

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
5.	Friedhofswesen	127
5.1	Managementübersicht	127
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	128
5.3	Örtliche Strukturen	128
5.4	Friedhofsmanagement	130
5.4.1	Organisation	130
5.4.2	Steuerung	130
5.4.3	Digitalisierung	132
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	133
5.5	Gebühren	133
5.5.1	Kostendeckung	134
5.5.2	Grabnutzung	137
5.5.3	Trauerhallen	138
5.6	Friedhofsflächen	140
5.6.1	Einflussfaktoren	140
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	143
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	145
5.7	Grün- und Wegeflächen	146
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
	Kontakt	152

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Winterberg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Winterberg 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.

Mit Blick auf die geplante Minderung des Eigenkapitals sowie die voraussichtliche Notwendigkeit Liquiditätskredite aufzunehmen, sieht die gpaNRW Handlungsbedarf die **Haushaltssituation** der Stadt Winterberg zu verbessern. Den Haushalt 2024 kann die Stadt fiktiv ausgleichen und ist damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Auch im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 konnte die Stadt überwiegend positive Jahresergebnisse ausweisen. Der Haushalt der Stadt Winterberg ist dennoch strukturell nicht ausgeglichen. Insbesondere in den Planjahren geht die Stadt von einer deutlichen Verschlechterung ihrer Haushaltssituation aus. Sie plant im Haushalt 2024 bis zum Ende der mittelfristigen Haushaltsplanung durchgängig Defizite von summiert 7,12 Mio. Euro. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Winterberg ist gut. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch mindern. Obwohl die Stadt Winterberg im Kernhaushalt seit 2019 keine Liquiditätskredite bilanziert und auch den Bestand ihrer Investitionskredite im Zeitverlauf deutlich reduziert hat, sind ihre Gesamtverbindlichkeiten Konzern vergleichsweise hoch. Die Haushaltsplanungen deuten auf einen weiteren Anstieg hin. Für das Gebäude- und Straßenvermögen drohen zudem Reinvestitionsbedarfe, die die Haushalte der Stadt Winterberg in den kommenden Jahren belasten werden.

Die Wirkungen der kommunalen **Haushaltssteuerung** zeigen, dass die positiven Jahresergebnisse vor allem auf konjunkturanfälligen und risikobehafteten Erträgen, wie der Gewerbesteuer, basieren. Zukünftig führen vor allem weiter steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu weiteren Belastungen des städtischen Haushalts. Die Stadt sollte daher einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Die Stadt Winterberg nutzt keine Ermächtigungsübertragungen. Ihre investiven Haushaltsansätze schöpft die Stadt in den letzten Jahren in der Regel nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt der Stadt Winterberg bietet an dieser Stelle 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 Winterberg ihre strategischen Vorgaben zur standardisierten Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Eine zentrale Datenbank würde einen personenunabhängigen Wissensstand erleichtern. Die Stadt Winterberg verfolgt ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Sie hat sich daher 2024 einen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben und ihre strategischen Ziel- und operativen Verfahrensvorgaben in einer Dienstanweisung zum Kredit- und Anlagemanagement festgelegt. Die Dienstanweisung erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Im **Vergabewesen** hat die Stadt Winterberg eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Medebach geschlossen. Diese ist Zentrale Vergabestelle für Winterberg und für die formale Durchführung der Vergabeverfahren verantwortlich. Die Stadt Winterberg verfügt über ein internes Regelwerk für das Vergabewesen, das an der ein oder anderen Stelle aktualisierungs- und ergänzungsbedürftig ist. Gleiches gilt für die bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und als wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention empfehlen wir eine regelmäßige verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben zu implementieren. Die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes sollte die Stadt wie geplant zeitnah umsetzen, um den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Bei der Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial in der Umsetzung einzelner Verfahrensschritte festgestellt. Zudem empfiehlt die gpaNRW der Stadt Winterberg eine stärkere Einbindung einer zentralen, koordinierenden Stelle, insbesondere, wenn Nachträge erforderlich werden.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** hat die Stadt Winterberg die Anforderungen der Schulen an die IT weitestgehend erfüllt und die Schulen entsprechend ausgestattet. Künftig plant die Stadt Winterberg ihre IT-Steuerung für die Schulen auf einen Medienentwicklungsplan (MEP) zu stützen. Der MEP befindet sich zum Prüfungszeitpunkt in Vorbereitung und wird unter externer Begleitung erstellt. Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Steuerung, die auch Eingang in den MEP finden sollten, zeigen sich insbesondere beim Informationsaustausch und dem Ressourcenüberblick. Auch, wenn die Winterberger Schulen sich bei der IT-Sicherheit interkommunal vergleichsweise gut positionieren, sieht die gpaNRW hier noch Handlungsbedarf in verschiedenen Teilbereichen.

Die Stadt Winterberg verzeichnet nur eine geringe Zahl an **ordnungsbehördlichen Bestattungen**. Die im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2023 aufgetretenen Fälle zeigen, dass sich die Stadt sowohl bei den Aufwendungen, als auch bei der Kostenerstattung je Fall günstig positionieren kann. Bei der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen hält die Stadt Winterberg die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz ein. Verbindliche Verfah-

rensstandards, z. B. in Form von Ablaufdiagrammen oder Checklisten, sind für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle jedoch nicht festgelegt und können die Stadt im Hinblick auf Wissensmanagement und Vertretungssicherheit unterstützen.

Im **Friedhofswesen** hält die Stadt Winterberg mit acht kommunalen „klassischen“ Friedhöfen und einem kommunalen Ruhewald im interkommunalen Vergleich ein breites Angebot vor. Der Strukturwandel im Bestattungswesen weg von Sarg- hin zu Urnenbestattungen zeigt sich auch bei der Stadt Winterberg. Dies wirkt sich auf die künftigen Anforderungen an das Angebot und die Friedhofsflächen aus. Über ihre Software im Friedhofswesen hat die Stadt Winterberg bereits gute Steuerungsgrundlagen geschaffen. Durch die Einbindung des Ruhewaldes und die Flächenanteile der Friedhöfe sowie eine Schnittstelle zum Bauhof kann sie hier noch Synergien schaffen. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Winterberg im interkommunalen Vergleich hoch und wird durch den kommunalen Ruhewald begünstigt.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Winterberg

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.

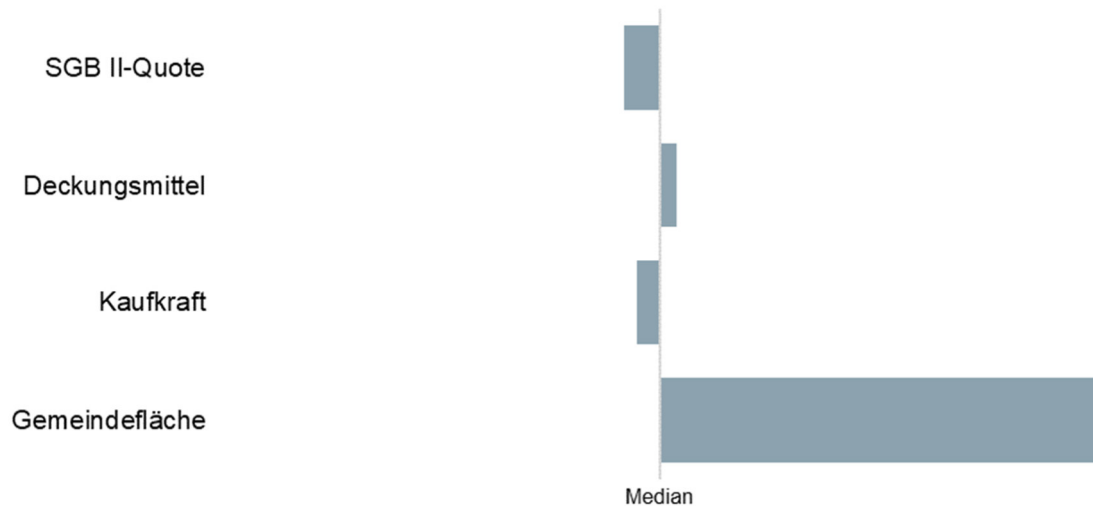
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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



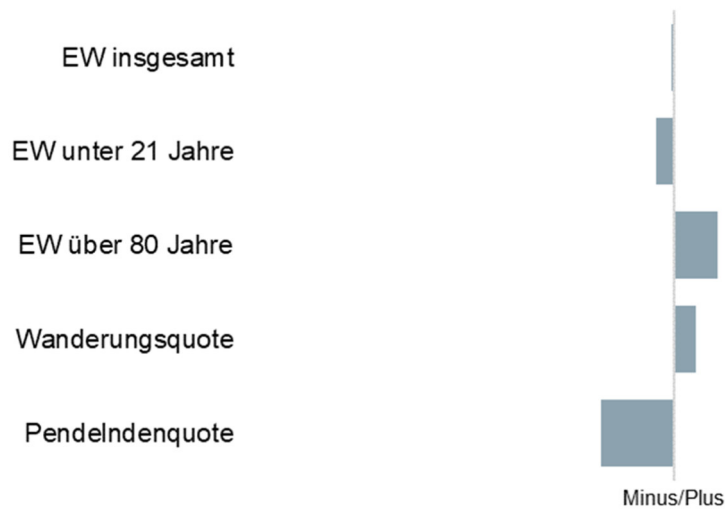
Trotz geringer SGB II-Quote verfügt die Stadt Winterberg über eine unterdurchschnittliche Kaufkraft. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohnerin bzw. Einwohner liegt unter dem Median der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt liegen hingegen im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023 einwohnerbezogen über dem Median der Vergleichskommunen. Diese setzen sich zusammen aus den wesentlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer) sowie den Schlüsselzuweisungen. Eine Besonderheit der Stadt Winterberg ist der Fokus auf den Tourismus. Dieser bildet den Hauptwirtschaftsfaktor der Stadt.

Die Gemeindefläche der Stadt Winterberg liegt mit 148 qkm deutlich über dem Median von 71 qkm. Nur sieben der 107 Vergleichskommunen haben eine größere Fläche als Winterberg. Eine hohe Gemeindefläche führt u.a. zu einem höheren Bedarf an Infrastruktur.

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 Winterberg 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist. Die Pendelndenquote zeigt an, ob im Betrachtungsjahr mehr Personen nach Winterberg einpendeln oder aus Winterberg auspendeln, um den Arbeitsplatz aufzusuchen.

Seit der letzten überörtlichen Prüfung ist die Gesamtbevölkerung in Winterberg leicht zurückgegangen (Eckjahresvergleich 2018 zu 2023). Auffällig ist die Verschiebung in den Altersgruppen: Während die Einwohnerinnen und Einwohner über 80 Jahre zunehmen, geht die Einwohnerzahl der Unter-21-Jährigen zurück. Dies macht sich auch im Anteil an der Gesamtbevölkerung bemerkbar: 2018 machten die Ü-80-Jährigen noch 6,9 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, 2023 sind es 7,7 Prozent. Der Anteil der U-21-Jährigen ist von 18,7 Prozent 2018 auf 18,0 Prozent im Jahr 2023 zurückgegangen. Weitere Ausführungen zu dieser Entwicklung stehen im Teilbericht Friedhofswesen. Die positive Wanderungsquote zeigt, dass die Stadt Winterberg bei der Entwicklung der Einwohnerzahl aus Zuzügen profitieren kann. Der negative Saldo bei der Pendelndenquote zeigt einen Auspendlerüberschuss.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen in der Stadt Winterberg. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Winterberg hat die gpaNRW von November 2023 bis Oktober 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Winterberg überwiegend das Jahr 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Becker-Walschus
Finanzen	Julia Richter
Vergabewesen	Dorothee Jülich
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Karin Hein
Friedhofswesen	Martin Dornseifer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 8. Oktober 2024 wurde der Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 11. November 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Friederike Becker-Walschus

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die positiven Jahresergebnisse in den Ist-Jahren sind vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen. In künftigen Jahren führen vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu weiteren Belastungen. Für diese werden Konsolidierungsmaßnahmen nötig werden, um Handlungsspielräume langfristig zu wahren.	E1	Um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren, sollte die Stadt Winterberg weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.
F2	Die Stadt Winterberg nutzt keine Ermächtigungsübertragungen. Sie veranschlagt die Haushaltsmittel jährlich neu. Ihre investiven Haushaltsansätze schöpft die Stadt in den letzten Jahren nicht einmal zur Hälfte aus.	E2	Die Stadt Winterberg 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 NRW bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.
F3	Die Stadt Winterberg 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.	E3	Die Stadt Winterberg sollte ihr Bestreben, dass Fördermöglichkeiten standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.
F4	Die Stadt Winterberg kann ihre Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	E4.1	Die Stadt Winterberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E4.2	Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungstragende wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Vergabewesen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Winterberg nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach. Die Regelungen zum Vergabewesen sind aktualisierungs- und ergänzungsbedürftig. Zudem verlängert die Einbindung der politischen Gremien die Laufzeiten der Vergabeverfahren.	E1.1	Die Stadt Winterberg sollte die in der Anlage 2 ihrer Dienstanweisung hinterlegten Kommunalen Vergabegrundsätze und die EU-Schwellenwerte auf dem jeweils aktuellsten Stand halten.
		E1.2	Die Stadt Winterberg sollte bei zukünftigen Vergabeverfahren die Dokumentation zur Mängelbeseitigung gemäß § 12 VOB/B in die Vergabeakte mit aufnehmen.
		E1.3	Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollte sie diese im Vorfeld eines Vergabeverfahrens abschließend einbinden. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Ergänzend sollte die Stadt Winterberg regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren im Rat informieren.
F2	Die Stadt Winterberg hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren gibt es bisher nicht, so dass keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben erfolgt.	E2	Die Stadt Winterberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Verfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Stadt Winterberg verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2015. Diese entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand. Sie hat die korruptionsgefährdeten Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg mithilfe einer Gefährdungsanalyse festgelegt. Eine Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Winterberg noch nicht eingerichtet.	E3.1	Die Stadt Winterberg sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an die aktuellen gesetzlichen Regelungen anpassen.
		E3.2	Die Stadt Winterberg sollte dringend die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umsetzen, um der gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren und dieses verbindlich festzulegen.
		E3.3	Die Stadt Winterberg sollte die Regelungen zur Abfrage beim Wettbewerbsregister den aktuell geltenden Rechtsvorschriften anpassen.
F4	Die Stadt Winterberg hat in einer Dienstanweisung Regelungen zum Sponsoring getroffen und nutzt einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt Winterberg erstellt keinen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen.	E4.1	Die Stadt Winterberg sollte eine Begrenzung von Haftungsrisiken in den Muster-Sponsoringvertrag mit aufnehmen.
		E4.2	Die Stadt Winterberg sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen. Dieser sollte anschließend auf der Internetseite der Stadt Winterberg veröffentlicht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Winterberg bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E5.1	Die Stadt Winterberg sollte zukünftig Auftragsänderungen bzw. Nachträge – ab zu bestimmenden Wertgrenzen – durch die zentrale Vergabestelle Medebach begleiten lassen. Entsprechende Regelungen sollten in der Vereinbarung zwischen den Kommunen ergänzt werden.
		E5.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Winterberg ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F6	Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.	E6.1	Die Stadt Winterberg sollte ihrer Vergabeakte die Entscheidung zur Vergabedurchführung beifügen, um eine transparente Bedarfsfeststellung nachhalten zu können.
		E6.2	Um die Dokumentation ihrer Vergabeakte zu vervollständigen und insbesondere dem Dokumentationserfordernis aus § 20 Abs. 1 VOB/A nachzukommen, sollte die Stadt Winterberg die Kostenschätzung zur Vergabeakte nehmen.
		E6.3	Die Stadt Winterberg sollte eine Dokumentation zur Wahl des Vergabeverfahrens in ihre Vergabeakte aufnehmen.
		E6.4	Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidungen gemäß § 11 KorruptionsbG von mindestens zwei Personen unterzeichnen lassen.
		E6.5	Die Stadt Winterberg sollte zukünftig darauf achten, die Bindefrist einzuhalten oder die Verlängerung schriftlich zu dokumentieren. Die Vergabeakte sollte dementsprechend ergänzt werden.
		E6.6	Die Stadt Winterberg sollte ihren Pflichten nach § 19 Abs. 1 VOB/A nachkommen und die übrigen Bietenden unterrichten, sobald der Zuschlag erteilt worden ist. Eine Dokumentation sollte dazu in die Vergabeakte aufgenommen werden.
		E6.7	Die Stadt Winterberg sollte Abnahmeprotokolle nach § 12 VOB/B erstellen und eine eventuelle Mängelbeseitigung dokumentieren. Diese Unterlagen sollten in die Vergabeakte aufgenommen werden.
		E6.8	Die Stadt Winterberg sollte die Unterlagen zu Auftragsänderungen und -erweiterungen der Vergabeakte beifügen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Winterberg hat die Digitalisierung der Schulen effizient vorangetrieben. Einen Medienentwicklungsplan (MEP) als fundierte Steuerungsgrundlage für die weitere Digitalisierung der Schulen gibt es bisher noch nicht. Dieser wird jedoch derzeit über einen externen IT-Dienstleister erstellt.	E1.1	Die Stadt Winterberg sollte den Ausstattungsprozess mit den Schulen verbindlich regeln.
		E1.2	Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Winterberg sollten fortlaufend durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.
F2	Bei der IT an den Schulen in der Stadt Winterberg bestehen in einigen Sicherheitsbereichen noch Defizite, auch wenn der Gesamterfüllungsgrad vergleichsweise hoch ausfällt.	E2	Die Stadt Winterberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Winterberg setzt ihre Kostenerstattungsansprüche einschließlich der Anmeldung beim Nachlassgericht konsequent durch. Sie erhebt keine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.	E1	Die Stadt Winterberg sollte künftig eine dem Gebührenrahmen entsprechende Verwaltungsgebühr erheben, sofern sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchführen muss.
F2	Die Stadt Winterberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie auf der Basis von Erfahrungswerten.	E2	Die Stadt Winterberg sollte schriftlich Standards festlegen, die den Ablauf sowie die einzelnen Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und damit das Wissensmanagement sicherstellen.
F3	Die Stadt Winterberg beauftragt grundsätzlich das örtliche Bestattungsinstitut mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Regelmäßige Markterkundungen werden nicht durchgeführt.	E3	Die Stadt Winterberg sollte für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen auch überregional Preisabfragen erstellen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Winterberg hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe keine Ziele definiert und keine Kennzahlen zur Steuerung gebildet.	E1	Die Stadt Winterberg sollte zur langfristigen Planung Ziele für den Fortbestand der Friedhofsflächen formulieren. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über jährlich fortzuschreibende Kennzahlen im Blick haben.
F2	Die Stadt Winterberg befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün- und Wegeflächen.	E2	Für tiefgreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Winterberg den Ruwald und die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Winterberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3	Die Stadt Winterberg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren. Gerade die Überarbeitung der städtischen Internetseite sowie die geplante Einführung neuer Grabarten stellen hierfür einen willkommenen Anlass dar.
F4	Die Stadt Winterberg kalkuliert auskunftsgemäß ihre Friedhofsgebühren regelmäßig. Dabei ermittelte Unter- oder Überdeckungen gleicht sie in den Folgejahren nicht aus. Möglichkeiten wie eine weniger flächenorientierte Berechnung der Gebühren, z. B. über eine Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bisher nicht.	E4	Die Stadt Winterberg sollte, auch zur notwendigen Feststellung von Über- und Unterdeckungen und dem Deckungsausgleich regelmäßige Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen. Hierbei ist grundsätzlich eine volle Kostendeckung anzustreben.
F5	Die Stadt Winterberg hält auf jedem ihrer klassischen Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Aufgrund der geringen Bestattungszahlen auf der Mehrzahl der Friedhöfe ist auch die Nutzung der Trauerhallen teilweise gering.	E5	Die Stadt Winterberg sollte die Entwicklung des Kostendeckungsgrades bei den Trauerhallen beobachten. Für mögliche negative Entwicklungen oder Investitionsüberlegungen sollte sie Handlungsoptionen vorbereiten.
F6	Die Stadt Winterberg hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und insbesondere durch den Ruhewald ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf jedem ihrer Friedhöfe das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.	E6	Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Stadt Winterberg kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Stadt individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.
F7	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Winterberg unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt keine Pflegestandards aufgestellt.	E7.1	Die Stadt Winterberg sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.
		E7.2	Die Stadt Winterberg sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Da die Kooperationsprojekte in den Kommunen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung zunächst aus Gründen der klaren Abgrenzbarkeit die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt. Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) bleiben bei der Erhebung daher zunächst unberücksichtigt. Die Erfahrungen aus vorhergehenden Prüfungssegmenten zeigen aber, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Winterberg 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)

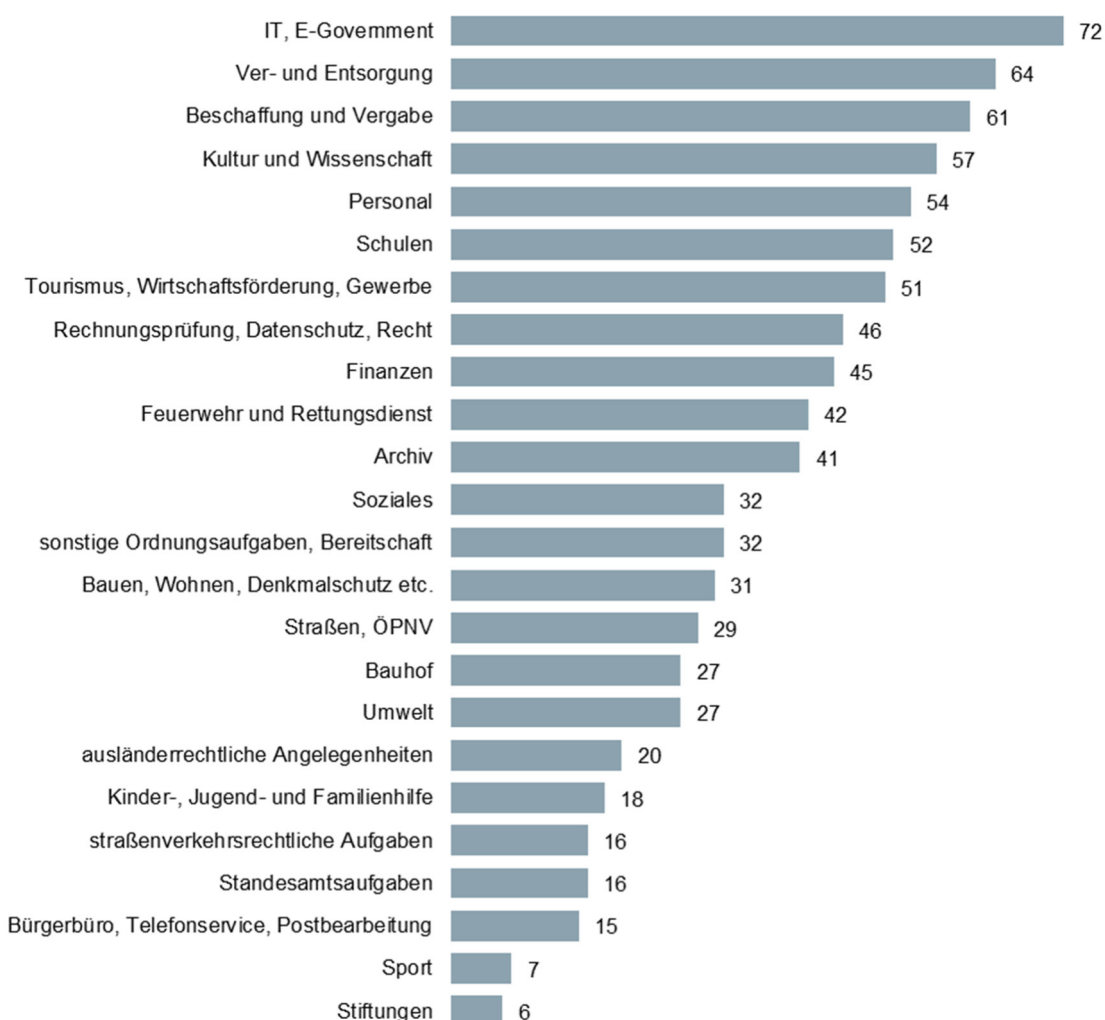
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 94 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

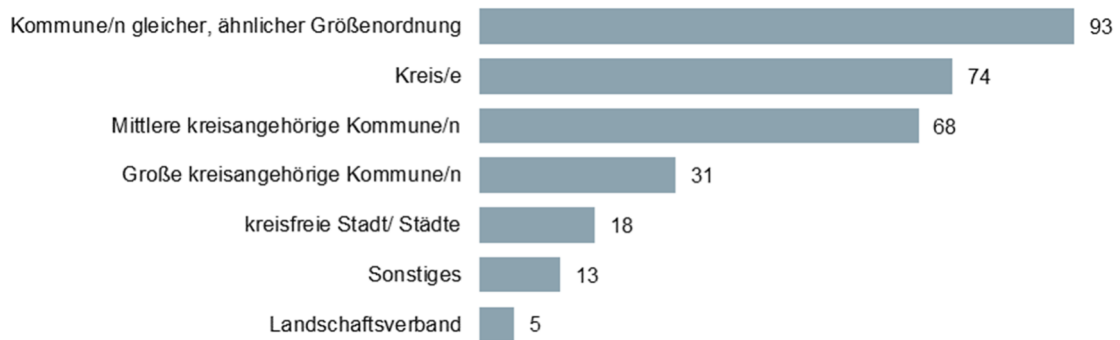


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



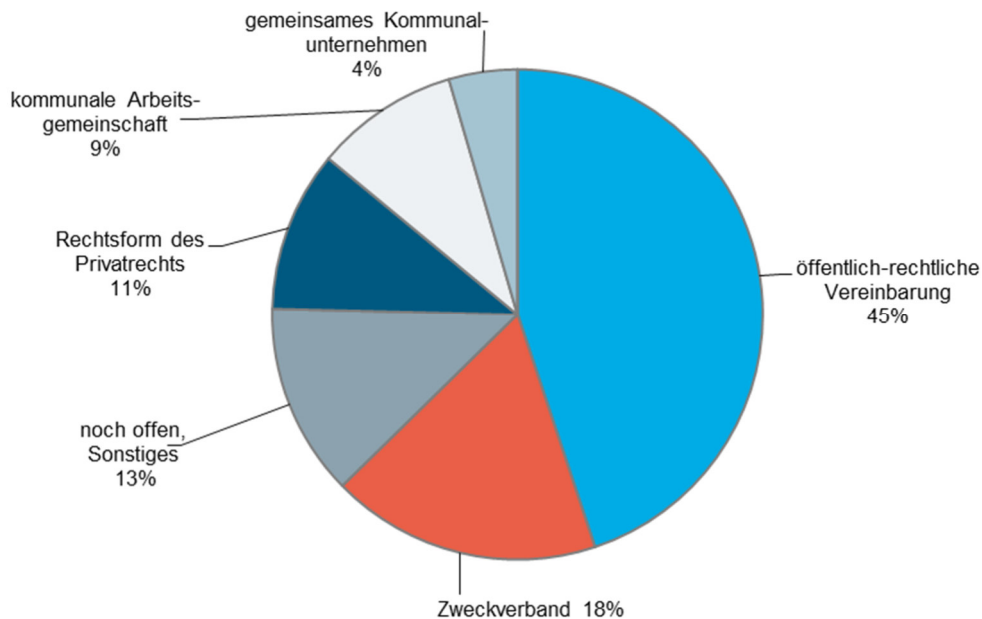
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



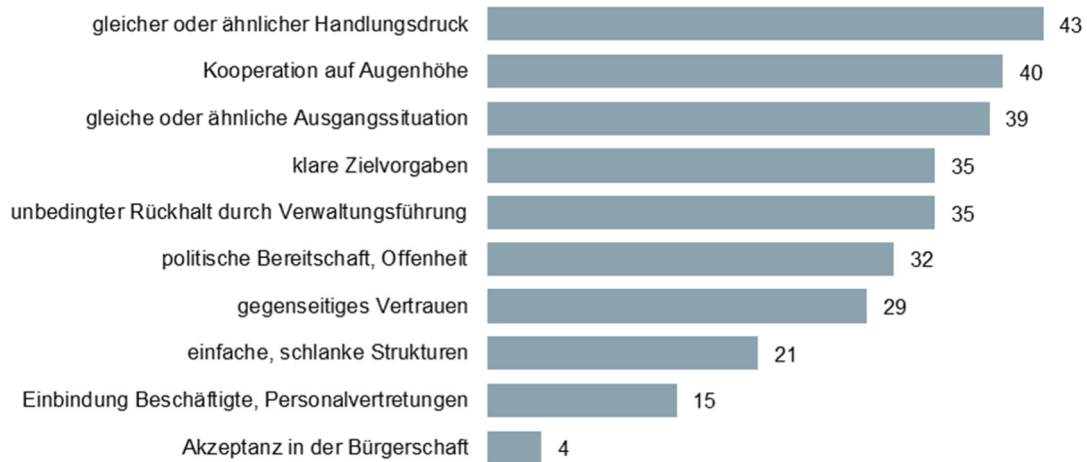
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen 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 der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in der Bürgerschaft oder die Einbindung der Beschäftigten.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Winterberg

Politik und Verwaltung in Winterberg stehen interkommunaler Zusammenarbeit positiv gegenüber. Die Erfahrungen aus den bestehenden Projekten sind positiv.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung praktiziert die Stadt Winterberg interkommunale Zusammenarbeit in fünf Aufgabenbereichen. Die Kooperationen beziehen sich im Wesentlichen auf die Kommunen Hallenberg und Medebach.

Im Schulbereich sind die drei Städte im engen Austausch, um ein bedarfsgerechtes regionales Angebot vorzuhalten. In Winterberg befindet sich das Gymnasium, das Einzugsgebiet für Winterberger, Hallenberger und Medebacher Schülerinnen und Schüler ist. Zudem wurde für die Sekundarschule ein Schulzweckverband mit den Standorten in Medebach und Winterberg gegründet. Im Aufgabenbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe übernimmt die Stadt Winterberg seit 2019 die Erhebung der Elternbeiträge für die Offene Ganztagschule, die Kindertagesstätten und die Kindertagespflege für die Stadt Medebach. Seit dem Jahr 2022 besteht zudem eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich IT. Ein Mitarbeiter der Stadt Winterberg betreut die Schulen in Medebach und Hallenberg sowie das Rathaus in Hallenberg. Im Aufgabenfeld e-Government haben darüber hinaus alle Städte und Gemeinden im Kreisgebiet zusammengearbeitet. Ihre zentrale Vergabestelle hat die Stadt Winterberg seit 2019 bei der Stadt Medebach eingerichtet. Seit April 2024 kooperieren die Städte Hallenberg, Medebach und Winterberg zudem im Bereich Umwelt und stellen eine gemeinsame Klimaschutzmanagerin.

Die Stadt Winterberg möchte interkommunale Zusammenarbeit auch in den nächsten Jahren weiter vorantreiben. Ziele sind, wie in den Vergleichskommunen auch, eine Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung sowie der Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung. Zudem soll die Aufgabenerledigung sichergestellt und Fachwissen gebündelt werden. Hierzu hat die Stadt Winterberg in Zusammenarbeit mit den kommunalen Kooperationsstädten unter externer Moderation kurz-, mittel- und langfristige Handlungsfelder beschrieben.

Im Februar 2024 fand ein gemeinsamer Termin zwischen den Städten Winterberg, Hallenbach und Medebach statt. Hier haben die Akteure - auch unter Beachtung der Umsatzsteuerproblematik - abgestimmt, in welchen Bereichen zukünftig Kooperationen denkbar und sinnvoll wären. Die Überlegungen sollen nun für die Aufgabenbereiche Bauhof (u.a. Anschaffung einer Kehrmaschine), Personalsachbearbeitung, Planungsleistungen, Forst (im Bereich der Ausbildung) sowie das Schwimmbad erfolgen.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

Im Handlungsfeld Örtliche Rechnungsprüfung (ÖRP) verfolgt die gpaNRW das Ziel, eine 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 10.000 und 18.000 (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 98 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 Winterberg.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

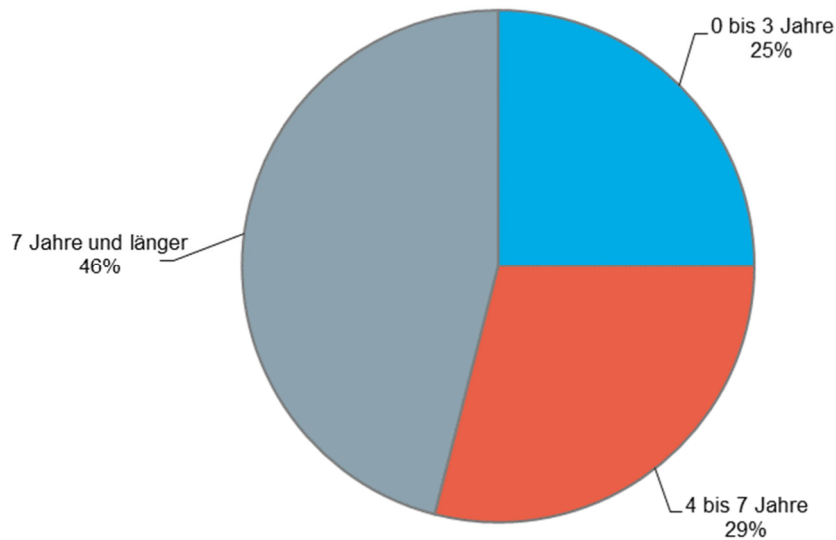
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 80 von 98 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in neun Fällen (neun Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

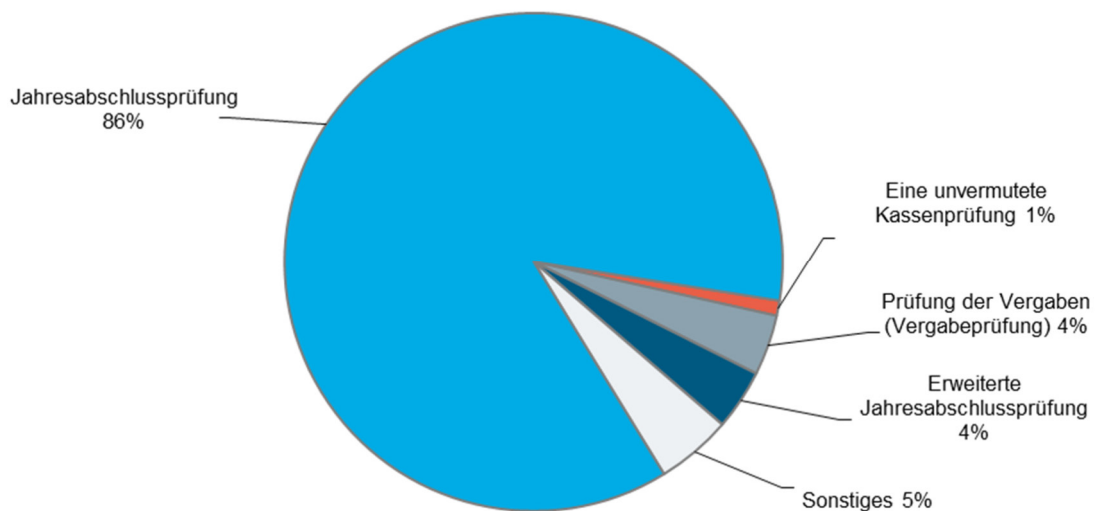
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 2022



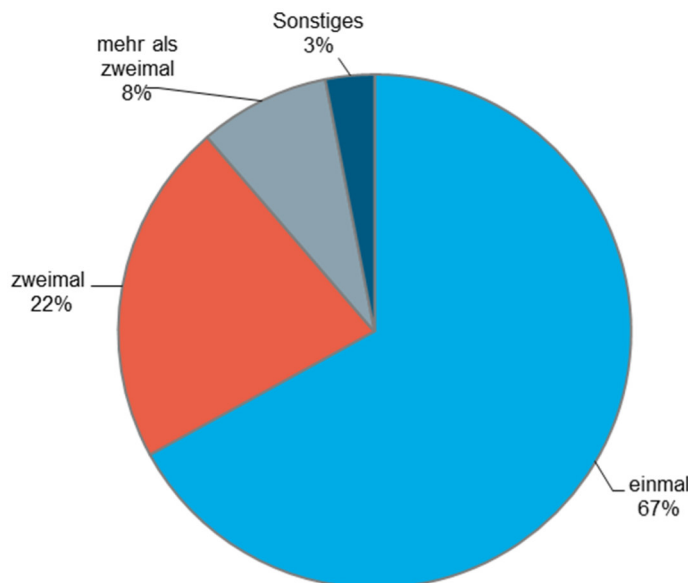
Im Regelfall prüft die bzw. der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18⁷, gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021 und 2022



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

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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Winterberg

In der Stadt Winterberg werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2008. Seitdem gab es keinen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Im Zuge der Jahresabschlussprüfung kamen seit 2008 jedoch wechselnde Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer zum Einsatz. Im Jahr 2021 hat die Stadt die Leistung zuletzt ausgeschrieben.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Winterberg. 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. Weitere Ausführungen zur Einbindung der Örtlichen Rechnungsprüfung in das Vergabewesen stehen im Teilbericht Vergabewesen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Winterberg tagte im Jahr 2022 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 Winterberg entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW und dem Vorgehen in den meisten geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen in 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.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Winterberg kann mit dem Haushalt 2024 einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Sie ist damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 konnte die Stadt überwiegend positive **Jahresergebnisse** ausweisen. Insgesamt konnte sie ihre Jahresergebnisse gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen um 10,38 Mio. Euro verbessern. Dazu haben vor allem die gegenüber der Planung höher ausgefallenen Gewerbesteuererträge beigetragen. 2023 hat die Gewinnabführung des Forstbetriebes der Stadt Winterberg das Jahresergebnis um 3,57 Mio. Euro verbessert.

Der Haushalt der Stadt Winterberg 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 summiert 7,12 Mio. Euro. Die **geplanten Jahresergebnisse** unterliegen aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen (Konjunktur, verschiedene Krisen der letzten Jahre) hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Daneben ergibt sich durch die nicht eingeplante Steigerung der Kreis- und Jugendamtsumlage in der mittelfristigen Haushaltsplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Winterberg ist gut. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch mindern. Die Ausgleichsrücklage kann die Stadt Winterberg planmäßig bis zum Ende der mittelfristigen Haushaltplanung 2027 erhalten. Durch die Minderung kann die Stadt Winterberg diese jedoch nur noch eingeschränkt zur Risikovorsorge nutzen.

Obwohl die Stadt Winterberg im Kernhaushalt seit 2019 keine Liquiditätskredite bilanziert und auch den Bestand ihrer Investitionskredite im Zeitverlauf deutlich reduziert hat, sind ihre **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** hoch. Zukünftig führen geplante Investitionen und in Summe negativ geplante Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zu neuen Kreditverbindlichkeiten

des Kernhaushalts und dem Verzehr der liquiden Mittel. Planmäßig benötigt die Stadt Winterberg erneut Liquiditätskredite. Für das Gebäude- und Straßenvermögen drohen zudem Reinvestitionsbedarfe, die die Haushalte der Stadt Winterberg in den kommenden Jahren belasten.

Mit Blick auf die geplante Minderung des Eigenkapitals sowie die voraussichtliche Notwendigkeit Liquiditätskredite aufzunehmen, sieht die gpaNRW einen **Handlungsbedarf** die Haushaltssituation der Stadt Winterberg zu verbessern.

Haushaltssteuerung

Die Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung zeigen, dass die positiven Jahresergebnisse der Ist-Jahre vor allem auf konjunkturanfälligen und risikobehafteten Erträgen, wie der Gewerbesteuer, basieren. Zukünftig führen vor allem weiter steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu weiteren Belastungen des städtischen Haushalts. Die Stadt sollte daher einen **konsequenten Konsolidierungskurs** verfolgen.

Ihre Jahresabschlüsse stellt die Stadt Winterberg regelmäßig fristgerecht fest. Die Fristen zur Anzeige ihrer Haushaltspläne kann die Stadt hingegen nicht einhalten. Hierdurch fehlen den Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres wichtige **Informationen zur Haushaltssteuerung**. Nach Anzeige der Haushaltssatzungen liegen den Entscheidungstragenden durch ein regelmäßiges Berichtswesen unterjährig hingegen die relevanten Informationen vor.

Die Stadt Winterberg nutzt keine **Ermächtigungsübertragungen**. Ihre investiven Haushaltsansätze schöpft die Stadt in den letzten Jahren in der Regel nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt der Stadt Winterberg bietet an dieser Stelle 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 Winterberg ihre strategischen Vorgaben zur standardisierten Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Eine zentrale Datenbank würde einen personenunabhängigen Wissensstand erleichtern.

Die Stadt Winterberg verfolgt ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Sie hat sich daher 2024 einen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben und ihre strategischen Ziel- und operativen Verfahrensvorgaben in einer Dienstanweisung zum Kredit- und Anlagemanagement festgelegt. Die Dienstanweisung erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

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 Winterberg ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Winterberg 2018 bis 2024

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

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

Die interkommunalen Vergleiche führen wir auf Basis des Jahres 2022 durch, weil für das Jahr 2023 zum Prüfungszeitpunkt nicht ausreichend valide Vergleichswerte vorliegen.

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

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Winterberg ist mit dem Haushalt 2024 uneingeschränkt handlungsfähig. Sie kann ihre Ausgleichsrücklage über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung erhalten.

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 Winterberg 2018 bis 2024

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

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 am Haushaltsplan.

Jahresergebnisse und Rücklagen Winterberg 2018 bis 2023 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.098	1.101	-549	0,00	2.276	4.378
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.396	2.016	1.468	1.468	3.744	8.122
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	97.039	97.747	97.973	98.265	94.233	94.280
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	0,55	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

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 Winterberg 2024 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.769	-2.115	-1.273	-963
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.353	3.238	1.964	1.002
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	94.280	94.280	94.280	94.280
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	2,70	2,12	1,31	1,00

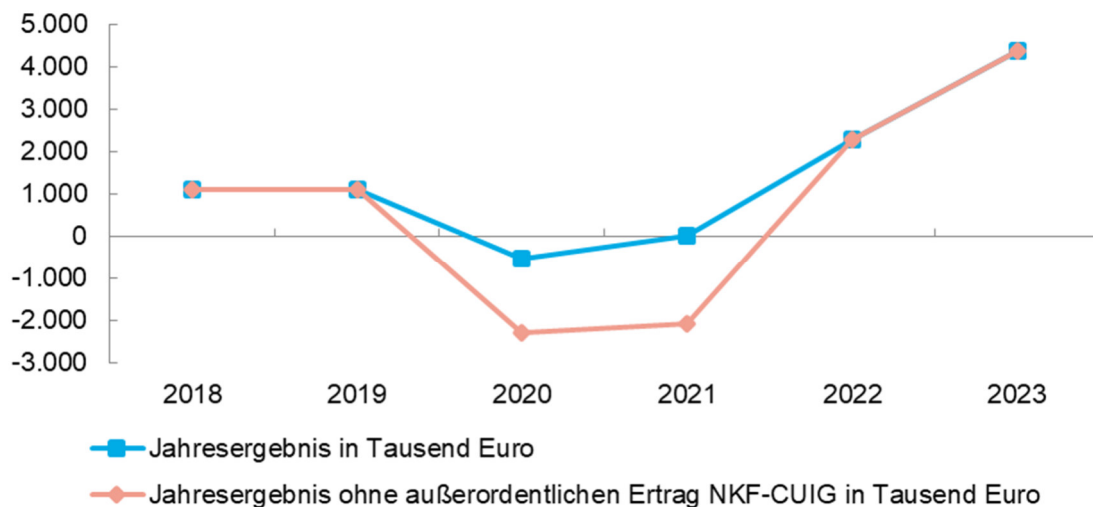
Unter Berücksichtigung des örtlich geprüften Jahresabschlusses 2023 kann die **Stadt Winterberg** trotz der geplanten Defizite in der Finanzplanung 2024 bis 2027 ihre Ausgleichsrücklage bis 2027 erhalten. Ihr Haushalt bleibt damit genehmigungsfrei. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts besteht für die Stadt Winterberg weiterhin nicht.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Winterberg schwanken im Zeitverlauf. Die strukturelle Haushaltssituation der Stadt 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.

Jahresergebnisse Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2023



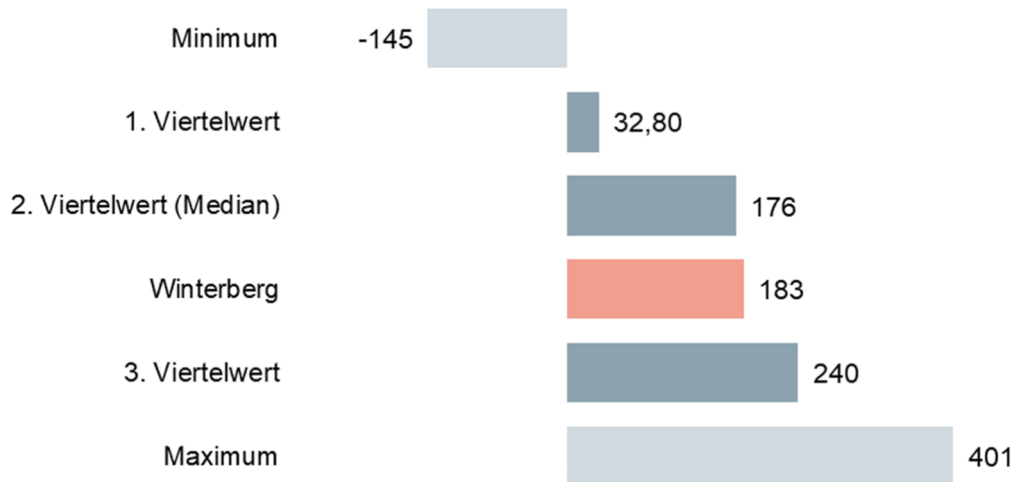
Von 2018 bis 2023 realisierte die **Stadt Winterberg** einen summierten Jahresüberschuss von 8,30 Mio. Euro. Bis auf das Jahr 2020 konnte die Stadt ihre Jahresergebnisse gegenüber den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen jährlich verbessern. Insgesamt waren die Ist-Ergebnisse 10,38 Mio. Euro besser als zuvor geplant.

Mit Ausnahme des Jahres 2020 haben in allen Jahren vor allem gegenüber der Planung höher realisierte Steuererträge zu Ergebnisverbesserungen geführt. Einen großen Anteil daran hatte die Gewerbesteuer, die im Jahr 2022 mehr als zwei Mio. Euro höher war als geplant. Das Jahresergebnis 2023 haben daneben vor allem Finanzerträge aus der Gewinnabführung des Forstbetriebes der Stadt Winterberg positiv beeinflusst. Sie haben das Jahresergebnis 2023 um 3,57 Mio. Euro verbessert.

Wie hoch der Einfluss der Gewerbesteuer auf die Jahresergebnisse der Stadt Winterberg ist, zeigt im negativen Sinne das Jahresergebnis 2020. Dieses fiel 0,69 Mio. Euro schlechter aus als zuvor geplant. Die Gewerbesteuer basiert in Winterberg zu einem großen Teil auf dem Wirtschaftsfaktor Tourismus. Sieben der zehn größten Gewerbesteuerzahler sind unmittelbar von diesem abhängig. Durch die Corona-Pandemie und das damit verbundene Beherbergungsverbot erzielte die Stadt Winterberg hier Mindererträge bei der Gewerbesteuer von 3,43 Mio. Euro. Diese wurden nur teilweise in Höhe von 2,56 Mio. Euro durch die Gewerbesteuerausgleichsleistungen kompensiert.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Winterberg einwohnerbezogen mit ihrem Jahresergebnis wie folgt:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2022



*EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse je EW der Stadt Winterberg positionieren sich mit Ausnahme der Jahre 2020 und 2021 im 3. Vergleichsviertel. Das heißt, dass mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen schlechtere Jahresergebnisse je EW ausweisen. In den Jahren 2020 und 2021 gehören die Jahresergebnisse je EW der Stadt Winterberg dagegen zum schlechtesten Vergleichsviertel im interkommunalen Vergleich.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2023, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2019 bis

2023 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2023 wesentlich beeinflusst haben, ergeben sich durch die Gewinnabführung des Forstbetriebes der Stadt Winterberg in Höhe von 3,57 Mio. Euro. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage (Tabelle 3) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Stadt Winterberg 2022 bis 2023

Grund- und Kennzahlen	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	4.378
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	12.607
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	3.570
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-11.799
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	11.754
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-45,40

Das in der Modellrechnung ermittelte „Strukturelle Ergebnis“ ist 4,43 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2023 der Stadt Winterberg. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt wider. Diese ist defizitär.

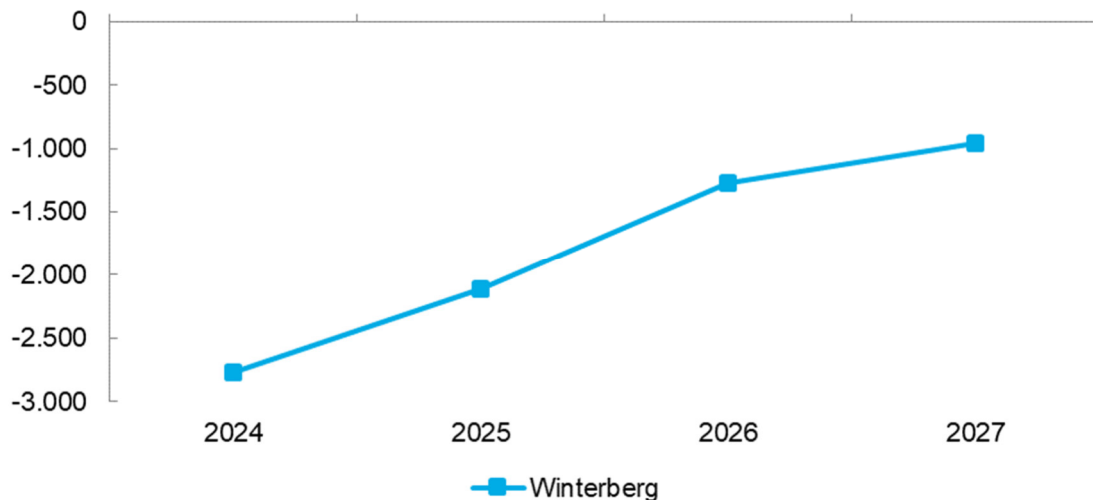
Die Modellrechnung zeigt, dass das Jahresergebnis der Stadt Winterberg von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert. Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs waren im Saldo 2023 rund 0,85 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023. Insofern war 2023 für die Stadt Winterberg ein ertragsstarkes Jahr. Wie die Ausführungen zu den Ist-Ergebnissen zeigen, ist die Gewerbesteuer in Winterberg jedoch volatil.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Winterberg plant bis 2027 defizitäre Jahresergebnisse. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aufgrund der generell unsicheren Rahmenbedingungen, besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko durch die fehlend geplante Steigerung der Kreisumlage in der mittelfristigen Haushaltsplanung.

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 Winterberg in Tausend Euro 2024 bis 2027



Die **Stadt Winterberg** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von - 963 Tausend Euro. Für die Jahre 2024 bis 2027 geht sie von einem summierten Fehlbetrag in Höhe von - 7,12 Mio. Euro aus.

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

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 2023 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2023 (Durchschnitt 2019 bis 2023)* in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	7.251 (5.841)	7.494	243 (1.653)	0,83 (6,43)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.186 (5.832)	8.207	2.022 (2.375)	7,33 (8,92)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.002 (1.034)	1.091	89,04 (56,48)	2,15 (1,34)
Schlüsselzuweisungen	3.995 (3.784)	4.150	156 (366)	0,96 (2,34)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.347	5.768	420	1,91
Übrige Erträge	20.552 (22.493)	16.078	-4.473 (-6.414)	-5,95 (-8,05)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.923	7.766	843	2,91
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.450	9.021	1.571	4,90
Transferaufwendungen – standardbereinigt	6.671	6.938	266	0,98
Allgemeine Kreisumlage	6.373 (6.161)	7.128	754 (966)	2,84 (3,71)
Übrige Aufwendungen	12.536 (12.748)	12.899	363 (151)	0,72 (0,30)

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

Erträge

Gegenüber dem vorläufigen Jahresergebnis 2023 plant die Stadt Winterberg für die ordentlichen Erträge bis 2027 eine Steigerung in Höhe von 2,06 Mio. Euro.

- Für die **Gewerbesteuererträge** plant die Stadt Winterberg einen Anstieg in Höhe von 0,24 Mio. Euro. Das entspricht einem jährlichen Anstieg von 0,83 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 2023 ein ebenso steuerstarkes Jahr war wie 2022. Hier konnte die Stadt Erträge in Höhe von 7,25 Mio. Euro realisieren und damit 1,41 Mio. Euro mehr als im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023. Aufgrund dieser positiven Entwicklung hat die Stadt für das Jahr 2024 6,50 Mio. Euro und damit rund eine Mio. Euro mehr veranschlagt als sie noch für das Jahr 2023 geplant hat. Für die mittelfristige Planung berücksichtigt sie die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁰. Die Gewerbesteuererträge der Stadt Winterberg basieren überwiegend auf der Tourismusbranche und sind durch die Skigebiete

¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-264/23

witterungsabhängig. Sie sind daher schwer zu prognostizieren und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erkennt die gpaNRW in der Planung der Stadt Winterberg dagegen nicht.

- Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** bestehen konjunkturbedingt hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die **Schlüsselzuweisungen** unterliegen ebenfalls einem hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Unter anderem kann die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als prognostiziert. Über diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Stadt Winterberg nicht. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt Daten aus den Modellrechnungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt und die Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde gelegt.
- Zu den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** zählen u. a. die Kurbeiträge als Benutzungsgebühren. Diese begründen im Wesentlichen den geplanten Anstieg der Haushaltsposition bis 2027. Die Stadt Winterberg plant für die Kurbeiträge gegenüber 2023 Mehrerträge in Höhe von 0,56 Mio. Euro. Diese basieren auf der Erhöhung der Beitragssätze zum 01. Januar 2024. Der tatsächlich realisierbare Kurbeitrag ist abhängig von der Anzahl der Übernachtungen. Insofern besteht grundsätzlich das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass diese nicht in der geplanten Höhe realisiert werden können.

Aufwendungen

Gegenüber dem vorläufigen Jahresergebnis 2023 plant die Stadt Winterberg für die ordentlichen Aufwendungen bis 2027 einen Anstieg in Höhe von 2,86 Mio. Euro.

- Bei den **Personalaufwendungen** plant die Stadt von 2023 bis 2027 eine Steigerung in Höhe von 0,84 Mio. Euro. Das sind 2,91 Mio. Euro jährlich. Die größten Steigerungen hat die Stadt für das Jahr 2024 vorgesehen. Hier berücksichtigt sie die vorgesehenen Tarif- und Besoldungserhöhungen. Für die Folgejahre bis 2027 plant sie sowohl für die Beschäftigten, als auch für die Beamten Steigerungen in Höhe von jeweils rund drei Prozent jährlich ein. Die Planung beinhaltet aus Sicht der gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.
- Auch bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** berücksichtigt die Stadt Winterberg Steigerungen von 1,57 Mio. Euro auf 9,02 Mio. Euro im Jahr 2027. Das liegt vor allem daran, dass die Stadt steigende Aufwendungen für Energie und die Gebäudereinigung plant. Auch bei den Instandhaltungs- und Unterhaltungsaufwendungen für die Gebäude kalkuliert die Stadt Steigerungen. Sie berücksichtigt bereits geplante Maßnahmen. In vergangenen Jahren hat die Stadt ihre Haushaltsansätze regelmäßig unterschritten. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in dieser Haushaltsposition nicht.
- Zu den **standardbereinigten Transferaufwendungen** zählen u. a. die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Diese werden teilweise, aber nicht in vollem Umfang, durch Kostenerstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) kompensiert. Die Stadt selbst sieht in der ungewissen künftigen Entwicklung, wie auch der

unzureichenden Finanzierung des Bundes, ein Risiko für ihren Haushalt. Sie berücksichtigt daher im Haushalt 2024 einen hohen Anstieg der Leistungen. Ein über allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken hinausgehendes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

- Gegenüber 2023 kalkuliert die Stadt Winterberg für die **allgemeine Kreisumlage** im Jahr 2024 eine Steigerung in Höhe von 0,75 Mio. Euro (11,84 Prozent). Der Anstieg ist auf einen erhöhten Kreisumlagehebesatz bei gleichzeitigem Anstieg der Steuerkraft der Stadt Winterberg zurückzuführen. Für die Jahre der mittelfristigen Haushaltsplanung plant die Stadt keine weiteren Steigerungen ein. Der Hochsauerlandkreis hat jedoch bereits mit seinem Haushaltsplan 2024 angekündigt, dass auch in den Folgejahren weitere Steigerungen seiner Hebesätze erforderlich sind. Das bedeutet ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt der Stadt Winterberg. Dies gilt auch für die mittelfristige Planung der **Jugendamtsumlage** in den Jahren 2025 bis 2027. Hier berücksichtigt die Stadt, wie bei der allgemeinen Kreisumlage, keine weiteren Steigerungen und schreibt den Wert des Jahres 2024 fort. In der Vergangenheit ist die Jugendamtsumlage der Stadt Winterberg jedoch jährlich gestiegen und auch der Kreis geht von einer weiter steigenden Jugendamtsumlage aus.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung sowie die Auswirkungen der verschiedenen Krisen der letzten Jahre.

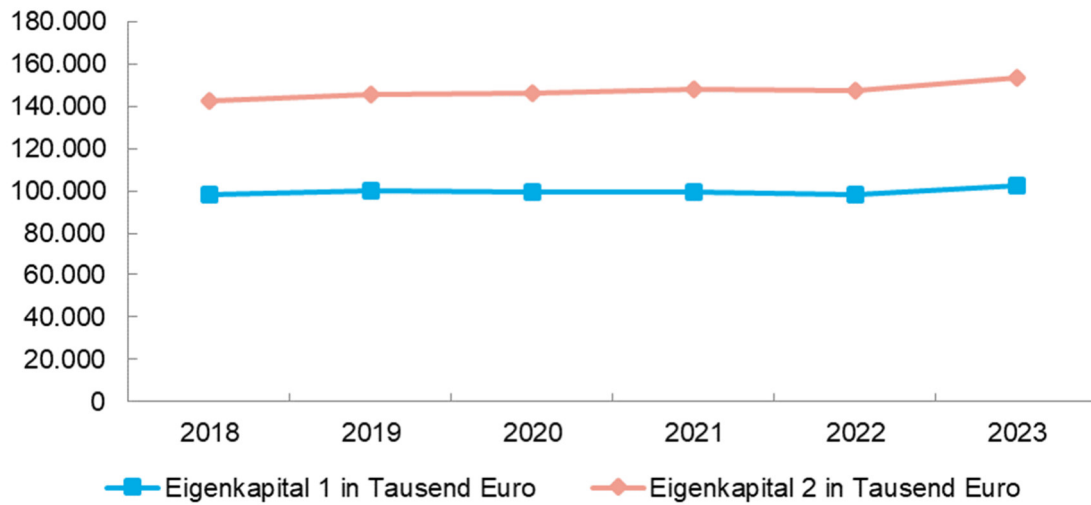
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse der Stadt Winterberg berücksichtigt. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Der Rückgang der übrigen Erträge ist dem Umstand geschuldet, dass die Stadt Winterberg 2023 bei den Finanzerträgen die zuvor im Kapitel 1.3.2 Ist-Ergebnisse genannte Gewinnausschüttung des Forstbetriebes berücksichtigt.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Winterberg ist gut. Die geplanten Defizite führen zu einem Eigenkapitalverzehr und der Minderung Ausgleichsrücklage. Diese steht zukünftig nur noch begrenzt 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.

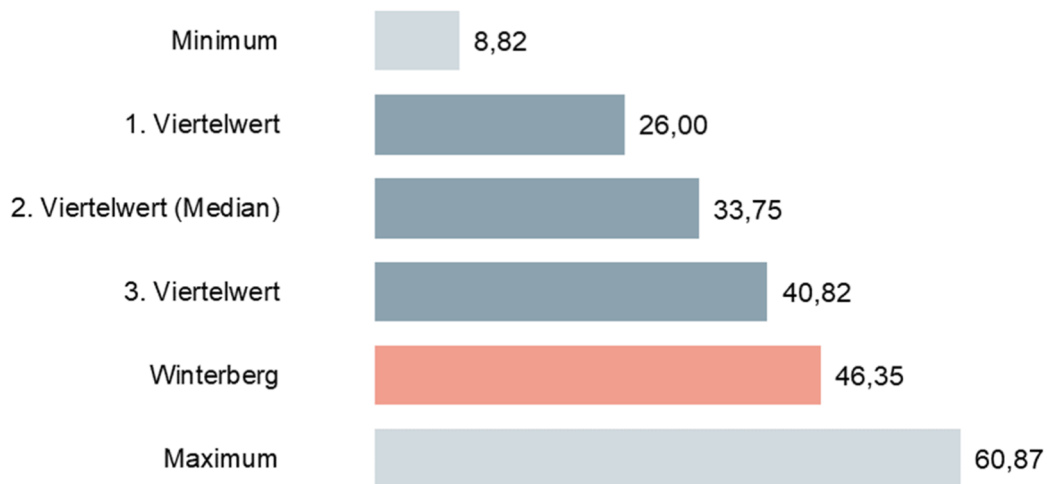
Eigenkapital Stadt Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2023



Zum 31. Dezember 2023 hat das Eigenkapital der Stadt Winterberg einen Stand von 102 Mio. Euro und ist damit rund 10 Mio. Euro geringer als zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz (112 Mio. Euro).

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2022

Grund- und Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	69,63	33,99	62,32	65,79	69,67	81,29	22
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	45,36	5,80	23,69	33,03	38,45	59,46	23
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	69,07	31,21	60,80	65,04	69,28	81,17	23
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	301	0,00	312	484	894	1.524	23

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Winterberg liegen jeweils im dritten und vierten Vergleichsviertel. Mehr als 50 Prozent der übrigen Kommunen haben gemessen an der Bilanzsumme ein geringeres Eigenkapital. Die Ausgleichsrücklage liegt seit 2020 im schlechtesten Vergleichsviertel. Die geplanten Defizite mindern die Ausgleichsrücklage weiter. Die Stadt Winterberg kann diese dann nur noch eingeschränkt als Risikovorsorge für den Ausgleich defizitärer Jahresergebnisse nutzen.

Insgesamt würden die geplanten Defizite das Eigenkapital bis 2027 auf 95,28 Mio. Euro reduzieren. Zu berücksichtigen ist, dass die Jahresergebnisse 2020 und 2021 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von summiert 3,82 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. Die Stadt hat ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

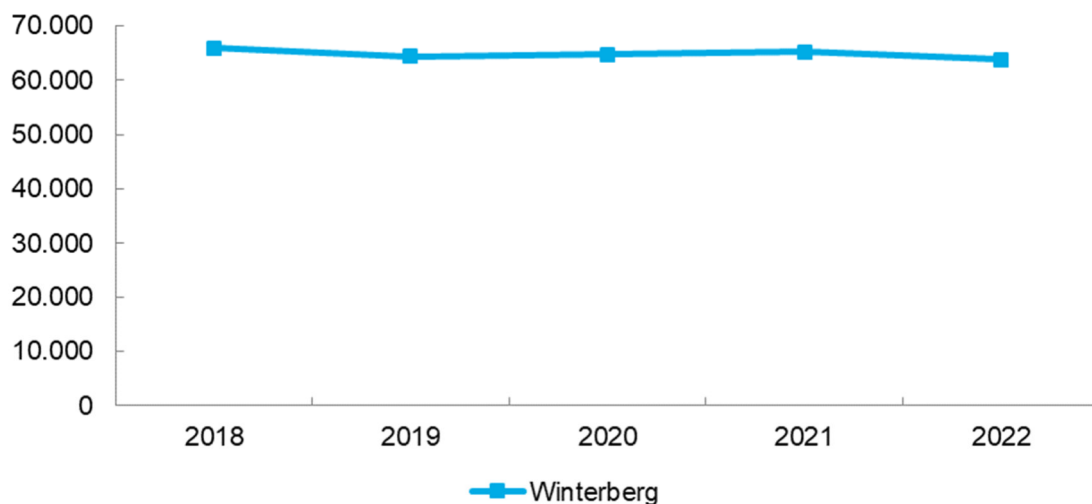
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss 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 Winterberg sind hoch. Planmäßig werden sie künftig weiter steigen. Der Gebäudezustand ist überwiegend solide. Dennoch bestehen Reinvestitionsbedarfe, die künftige Haushalte belasten werden. Dies gilt ebenfalls für die Verkehrsflächen.

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.

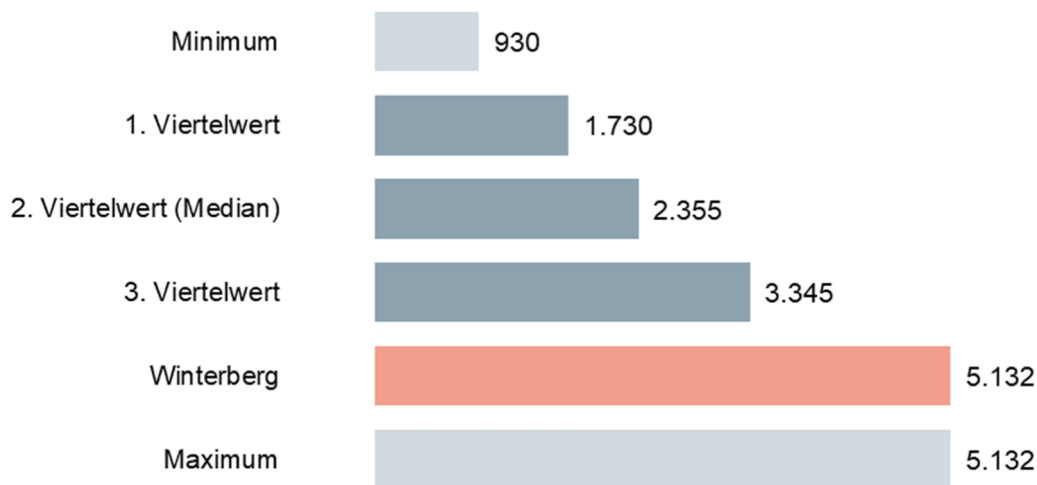
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2022



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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2022



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



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Winterberg sind vergleichsweise hoch. Im interkommunalen Vergleich bilden sie das Maximum. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten folgender Mehrheitsbeteiligungen mit ein:

- Winterberg Touristik und Wirtschaft GmbH,
- Forstbetrieb der Stadt Winterberg und
- Stadtwerke Winterberg AöR.

Von 2018 bis 2022 sinken die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 2,17 Mio. Euro. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Stadt Winterberg in diesem Zeitraum die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts reduziert hat. Diese haben 2022 einen Anteil von rund drei Viertel an den Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Sie sind von 2018 bis 2022 um 5,23 Mio. Euro auf 45,54 Mio. Euro gesunken und dann nochmal um weitere 1,94 Mio. Euro auf 43,60 Mio. Euro im Jahr 2023. Dass die Gesamtverbindlichkeiten Konzern nicht im selben Umfang gesunken sind, liegt daran, dass gleichzeitig die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen gestiegen sind.

Auf den Kernhaushalt bezogen, bilden die Verbindlichkeiten der Stadt Winterberg zwar nicht den Maximalwert, sind aber einwohnerbezogen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen hier geringere Verbindlichkeiten je EW auf:

Verbindlichkeiten je EW in Euro 2022

Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.665	518	1.012	1.808	2.481	4.927	23

2018 bilanziert die Stadt Winterberg noch Liquiditätskredite in Höhe von 3,00 Mio. Euro und Investitionskredite in Höhe von 33,20 Mio. Euro.

Die Liquiditätskredite konnte die Stadt Winterberg 2019 komplett abbauen. Sie bilanziert seitdem keine Liquiditätskredite mehr im Jahresabschluss.

Bis 2023 nehmen die investiven Kreditverbindlichkeiten um 5,61 Mio. Euro auf 27,59 Mio. Euro ab. 0,89 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.

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 Gebäudevermögens zieht die gpaNRW Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude heran. Für die Altersstruktur der Straßen nutzen wir die Kennzahlen des Teilberichts „gpa-Kennzahlenset“. Darüber hinaus führt die gpaNRW Interviews zum aktuellen Zustand des kommunalen Vermögens mit den entsprechend zuständigen Fachbereichen.

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW zusammenfassend festgestellt, dass das Gebäudevermögen, mit Ausnahme der Gemeindezentren bzw. Gemeindehallen, aus bilanzieller Sicht vergleichsweise jung ist. Die ermittelten Anlagenabnutzungsgrade lagen überwiegend unter 50 Prozent. Die Gebäude hatten damit aus rein bilanzieller Sicht noch mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer vor sich. Einen hohen Anlagenabnutzungsgrad hat die gpaNRW hingegen für die Gemeinde- bzw. Schützenhäuser festgestellt, die bereits seit Jahren abgeschrieben waren.

Nach Rücksprache mit der Stadt Winterberg befindet sich das Gebäudevermögen weiterhin in einem vergleichsweise soliden Zustand. (Re-)Investitionsbedarfe sind dennoch erforderlich:

- Die Stadt Winterberg hat zwölf Feuerwehrstandorte. Vier Standorte sind laut Brandschutzbedarfsplan in einem sehr guten, den brandschutztechnischen Erfordernissen entsprechenden, Zustand. Sie wurden in den vergangenen Jahren neu errichtet oder umgebaut. Bei drei weiteren Standorten sieht der Haushaltsplan 2024 bereits Mittel für einen Neubau vor. Beim größten Feuerwehrstandort „Winterberg“ wurde die Fahrzeughalle 1 bereits saniert und entspricht laut Brandschutzbedarfsplan den meisten Anforderungen an ein modernes und sicheres Feuerwehrhaus. Halle 2 wurde noch nicht saniert. Hier besteht Nachbesserungsbedarf und damit ein Reinvestitionsbedarf. Ein Reinvestitionsbedarf besteht laut Brandschutzbedarfsplan darüber hinaus für die weiteren vier Feuerwehrstandorte. Von diesen ist einer angemietet.
- Ein Reinvestitionsbedarf besteht auch für die Schulen. Dieser resultiert im Wesentlichen aus erhöhten Platzbedarfen. Dies gilt z. B. für die Grundschule in Siedlinghausen. Hier prüft die Stadt aktuell, ob diese zukünftig in die Räumlichkeiten der ehemaligen Verbundschule umgesiedelt werden kann. Bei der Grundschule in Winterberg besteht ein erhöhter Platzbedarf für die offene Ganztagschule (OGS). Statt baulichen Maßnahmen plant die Stadt zunächst das pädagogische Konzept zu überarbeiten und die Klassenräume mit Hilfe von Fördermitteln so anzupassen, dass diese durch die OGS mitgenutzt werden können. Langfristig steht jedoch auch eine bauliche Erweiterung an. Aufgrund der Rückkehr vom achtjährigen (G8) zum neunjährigen (G9) gymnasialen Bildungsgang besteht auch am Gymnasium ein erhöhter Platzbedarf. Für den Umbau bzw. die Erweiterung sieht der Haushaltsplan 2024 bereits Mittel vor. Ebenfalls Mittel enthält der Haushaltsplan 2024 für den Umbau und die Erweiterung der Sekundarschule. Diese ist grundsätzlich in einem guten Zustand. Hier ist eine Aufstockung des Anbaus vorgesehen.
- Laut Stadt werden zukünftig auch Maßnahmen am Rathaus erforderlich werden. Dieses wurde 1991 umfassend umgebaut. Es besteht Denkmalschutz, was die Realisierung von Maßnahmen erschwert.
- Wie bei der letzten Prüfung ist der Zustand der Gemeindehäuser bzw. Schützenhallen weiterhin problematisch. Sie sind sanierungsbedürftig und für die Stadt nicht mehr wirtschaftlich zu tragen.

Drohende Reinvestitionsbedarfe sah die gpaNRW in der letzten Prüfung ebenfalls für das Straßenvermögen. So deutete der Anlagenabnutzungsgrad mit 64 Prozent bereits eine Überalterung der Verkehrsflächen an. Gleichzeitig lagen die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,49 Euro je qm weit unter dem empfohlenen Wert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Nach Rücksprache mit der Stadt hat sich der Zustand der Verkehrsflächen seit der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Dennoch besteht weiterhin ein Reinvestitionsbedarf.

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 Winterberg in Tausend Euro 2024 bis 2027

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.134	-318	226	510
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.000	-10.102	-5.335	-1.037
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-7.134	-10.420	-5.109	-527
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.134	5.420	5.109	527
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	-5.000	0	0

Für die Planjahre rechnet die Stadt Winterberg summiert mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von insgesamt - 0,72 Mio. Euro. Sie hat damit keine Mittel, die sie für die ordentlichen Tilgungsleistungen oder geplanten Investitionen einsetzen kann.

Den investiven Finanzierungsbedarf plant die Stadt Winterberg 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 2025 aufgebraucht wären. Ab 2026 müsste die Stadt dann Liquiditätskredite aufnehmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die positiven Jahresergebnisse in den Ist-Jahren sind vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen. In künftigen Jahren führen vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu weiteren Belastungen. Für diese werden Konsolidierungsmaßnahmen nötig werden, 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.

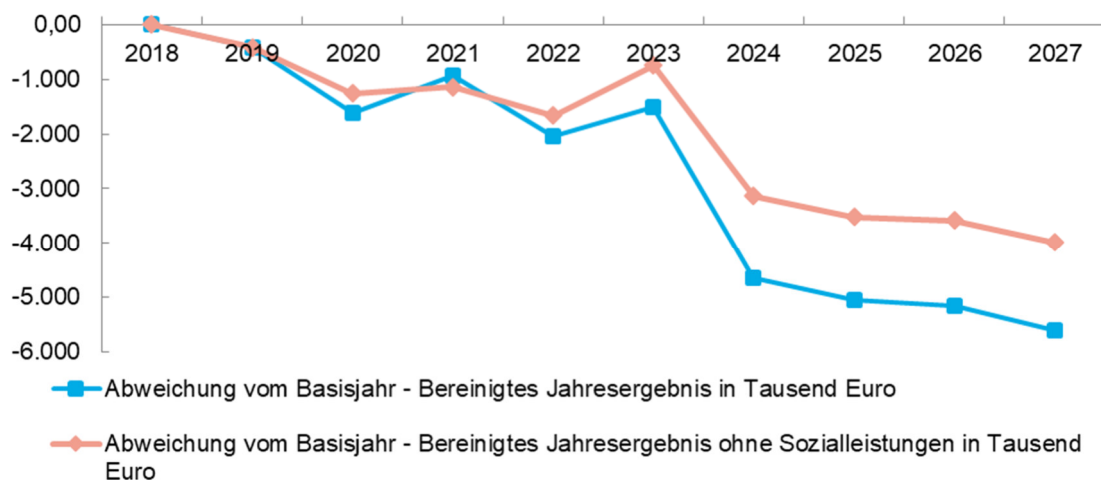
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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. Als Sondereffekt hat die gpaNRW 2023 die Gewinnabführung des Forstbetriebs in Höhe von 3,57 Mio. Euro berücksichtigt.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollten 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 Winterberg** 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 Winterberg langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2027



Ausgehend vom Basisjahr 2018 verlaufen die bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) der Stadt Winterberg negativ. Im letzten Ist-Jahr 2023 ist das bereinigte Jahresergebnis 1,52 Mio. Euro schlechter als 2018. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2027 verschlechtert es sich um weitere 4,08 Mio. Euro.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Diese waren mit Ausnahme des Jahresergebnisses 2020 positiv. Dazu hat wesentlich die Entwicklung der Gewerbesteuern beigetragen. Ohne die Erträge der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen, die wir an dieser Stelle bereinigen, gelingt es der Stadt Winterberg nicht, ihre stetig steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2018 bis 2023 um 1,32 Mio. Euro (23,51 Prozent) erhöht. Daneben haben aber auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um 2,24 Mio. Euro (43,05 Prozent) zugenommen. Gestiegen sind hier vor allem die Instandhaltungs- und Unterhaltungsaufwendungen, die Energieaufwendungen, die Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen und die Schülerbeförderungsaufwendungen. Daneben belasten aber auch die Leistungen für Asylbewerber den städtischen Haushalt.

Das gilt auch für die Planjahre. Hier geht die Stadt Winterberg vor allem bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie den Transferaufwendungen von einem starken Anstieg aus. Alleine vom letzten Ist-Jahr zum ersten Plan-Jahr steigen diese in Summe um 2,38 Mio. Euro. Dies begründet im Wesentlichen den deutlichen Abfall des Trends vom Jahr 2023 auf 2024 in der Grafik.

Die Grafik verdeutlicht auch, dass die Sozialleistungen¹¹ (roter Graph) zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen. Bis 2022 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Ab 2023 nimmt vor allem die Jugendamtsumlage deutlich zu. Aber auch die Defizite der Teilergebnisse Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe erhöhen sich. 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 Winterberg weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Winterberg dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune durchschnittlich 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 2018 bis 2023 Winterberg in von Hundert

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer A	310	310	310	310	310	310

¹¹ 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“.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer B	490	490	490	490	490	490
Gewerbsteuer	450	450	450	450	450	450

Die **Stadt Winterberg** hat ihre Hebesätze seit Jahren nicht verändert. Auch im Haushaltsplan 2024 gelten die Hebesätze unverändert fort.

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

Realsteuerhebesätze im Vergleich 2023

	Winterberg	Kommunen im Regierungsbezirk Arnsberg (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Hochsauerlandkreis (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	informativ: fiktive Sätze nach dem GFG 2023
Grundsteuer A	310	325	268	302	254
Grundsteuer B	490	639	491	563	493
Gewerbsteuer	450	473	445	446	416

Der Hebesatz der Grundsteuer B unterschreitet den fiktiven Hebesatz. Die Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt die fiktiven Hebesätze. Diese wird dadurch für die Grundsteuer B höher eingeschätzt, als sie tatsächlich ist.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Winterberg versetzt Politik und Verwaltung durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen in die Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltplanung gefährdet sind.

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

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

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

Die **Stadt Winterberg** stellt ihre Jahresabschlüsse regelmäßig fristgemäß im Folgejahr fest.

Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen hält sie hingegen nicht ein. So beschloss die Stadt die Haushaltssatzungen teilweise erst im ersten Quartal des Haushaltsjahres und zeigte sie anschließend der Aufsichtsbehörde an. Über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen haben Politik und Verwaltung dennoch die notwendigen Informationen, um Entscheidungen zu treffen, falls Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Bezüglich des Finanzberichtswesens kontaktiert die Kämmerei die Produktverantwortlichen der Fachbereiche quartalsweise, um Informationen zum Stand der Haushaltswirtschaft einzuholen. Auf dieser Basis fasst die Kämmerei die wichtigsten Informationen der Fachbereiche zu Mehraufwendungen/-auszahlungen bzw. Mindererträgen/-einzahlungen in einer E-Mail zusammen und informiert auf diesem Wege den Bürgermeister.

Darüber hinaus berichtet die Kämmerei zwei bis drei Mal jährlich im Rat zur Ausführung des Haushaltes. Dazu erstellt die Kämmerei Präsentationen, in denen sie über folgende Themen berichtet:

- den Stand bedeutsamer Finanzpositionen,
- die Entwicklung der Liquidität und Verschuldung sowie
- die Umsetzung der Investitionen einschließlich der investiven Einzahlungen.

Zum Stand bedeutsamer Finanzpositionen informiert die Stadt in der Präsentation mittels eines Forecasts: Planabweichungen stellt sie mithilfe eines Ampelsystems dar. Bei diesem stellt sie positive Entwicklungen grün, negative Entwicklungen rot und Entwicklungen, die kritisch werden könnten, gelb dar. Die Abweichungen erläutert sie kurz. Abschließend zieht die Stadt ein Gesamtfazit zum Stand der Finanzpositionen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg nutzt keine Ermächtigungsübertragungen. Sie veranschlagt die Haushaltsmittel jährlich neu. Ihre investiven Haushaltsansätze schöpft die Stadt in den letzten Jahren nicht einmal zur Hälfte aus.

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 Winterberg** hat die Grundsatzentscheidung getroffen, keine Ermächtigungsübertragungen zu nutzen. Sie überträgt daher keine Aufwendungen und Auszahlungen ins nachfolgende Haushaltsjahr und hat keine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt.

Ordentliche Aufwendungen Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	33.874	34.049	35.699	37.310	37.682	39.041
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	33.874	34.050	35.699	37.310	37.682	39.041
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	34.136	34.860	35.871	35.936	38.810	39.422
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	102	100	96,32	103	101

Kennzahlen Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) 2022

Grund- und Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,08	0,82	3,11	18
Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	2,02	19,19	82,57	18
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz ordentliche Aufwendungen in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,08	0,82	3,02	18
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen in Prozent	103	90,36	92,83	98,06	103	113	17

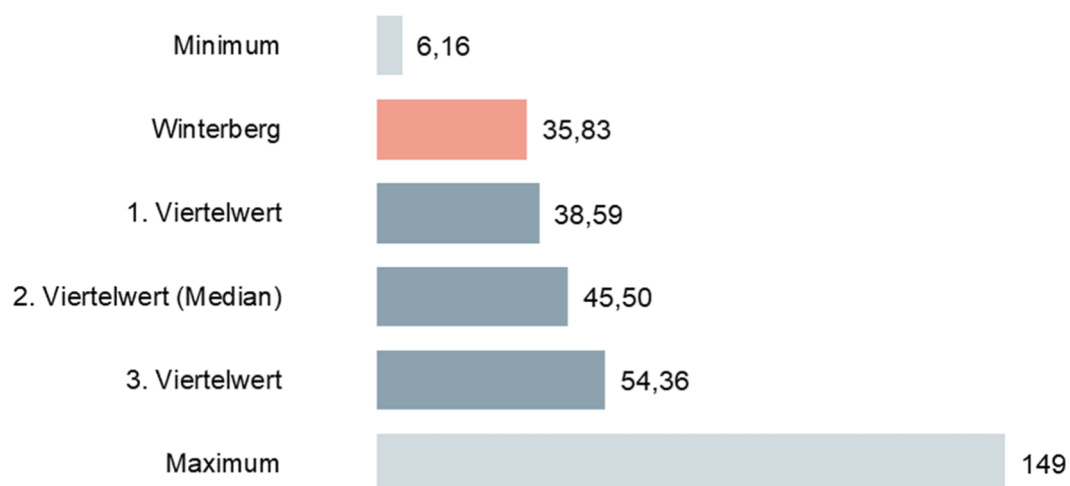
Wie Winterberg überträgt die Hälfte der Kommunen im interkommunalen Vergleich ebenfalls keine Ermächtigungen für die ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr.

Auch für die investiven Auszahlungen nutzt Winterberg das Instrument der Ermächtigungsübertragungen nicht. Die Stadt veranschlagt die Haushaltsmittel stattdessen jährlich neu.

Investive Auszahlungen Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.896	6.495	6.678	7.973	9.195	10.015
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.896	6.495	6.678	7.973	9.195	10.015
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.310	4.275	3.814	3.963	3.294	4.873
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	73,10	65,82	57,12	49,70	35,83	48,66

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



Der interkommunale Vergleich enthält Vergleichswerte von 17 Kommunen.

Weitere Kennzahlen Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2022

Grund- und Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	0,00	0,00	12,82	27,32	60,51	147	18
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	0,00	0,00	104	249	417	1.287	18

Grund- und Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	0,00	0,00	11,36	21,46	37,39	59,55	18

Von den insgesamt 18 Kommunen im interkommunalen Vergleich übertragen drei weitere Kommunen ebenfalls keine Mittel für investive Auszahlungen.

Von 2018 bis 2022 schöpft die Stadt Winterberg ihre investiven Haushaltsansätze durchschnittlich zu 56 Prozent und damit etwas mehr als der Hälfte aus. Im Zeitverlauf nimmt der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Haushaltsansätze bis 2023 jährlich ab. Die Stadt konnte ihre geplanten Vorhaben nicht umsetzen.

Die Gründe, die dazu führen, dass die Stadt Winterberg die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. In Winterberg bedingen vor allem die folgenden Gründe die geringe Inanspruchnahme der Haushaltsmittel: Die Stadt hatte im Baubereich eine erhöhte Personalfuktuation. Im Zuge der Vergabeverfahren hat die Stadt teilweise entweder keine Angebote erhalten, oder Angebote, mit denen die Maßnahmen nicht wirtschaftlich hätten umgesetzt werden können. Ähnliche Sachverhalte finden sich auch in anderen Kommunen. Die Stadt Winterberg sollte die beschriebene Situation dennoch zum Anlass nehmen, ihre Haushaltsplanung zu hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg 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 NRW 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 Winterberg 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 **Stadt Winterberg** hat bislang keine verschriftlichten strategischen Vorgaben getroffen, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Es ist für die Stadt jedoch gelebte Praxis, dass sie für jede Investitionsmaßnahme die Förderfähigkeit prüft und möglichst Fördermittel generiert. Verschriftlichte strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise nochmals eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg 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.

Die Recherche und Akquise von Fördermitteln nimmt Winterberg zentral wahr. Die Stadt hat 2020 zu diesem Zwecke eine Stelle für das zentrale Fördermittelmanagement im Fachbereich 4 (Bauen, Stadtentwicklung und Infrastruktur) eingerichtet. Diese hat auch einen zentralen Überblick über die Förderprojekte der Stadt.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Winterberg 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.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Winterberg stets Förderungen zu erzielen. Abgelehnte Anträge waren i. d. R. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg 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.

In der **Stadt Winterberg** bewirtschaftet das zentrale Fördermittelmanagement die Fördermittel und stellt sicher, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Für die Wiedervorlagen nutzt sie ein Online-Tool. 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 Winterberg 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 Winterberg noch nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungstragende wie Verwaltungsführung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Stadt Winterberg hat grundlegende Aspekte für die Steuerung ihres Kreditportfolios in einer Dienstanweisung geregelt.

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 Winterberg zum 31. Dezember 2023

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	27.588
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	0,89
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0,00
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	34,00
Anzahl Kreditgeber	5,00

*Für diese Kredite trägt das Land Nordrhein-Westfalen die Zins- und Tilgungsleistungen

Die Komplexität des Kreditportfolios der Stadt **Winterberg** ist gering. Bei dem Großteil der Kredite handelt es sich um Förderkredite von einer Bank. Fremdwährungsgeschäfte und Derivate hat die Stadt nicht abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der Ausführungen im Kapitel „1.3.5 Schulden und Vermögen“ wird das Kreditmanagement jedoch an Bedeutung gewinnen. Der Kreditbedarf wird in Winterberg planmäßig steigen. Es werden voraussichtlich auch Liquiditätskredite erforderlich werden. Daneben ist in den vergangenen Jahren auch das Zinsniveau gestiegen, sodass sich die Stadt verstärkt mit Krediten beschäftigen muss.

Aus diesem Grund hat die Stadt am 19. Juni 2024 eine Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften erlassen und dem Rat der Stadt in der Sitzung vom 27. Juni 2024 zur Kenntnis vorgelegt.

Mit der Dienstweisung fixiert die Stadt Winterberg einen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kredit- und Anlagemanagement. Sie orientiert sich dabei an der Muster-Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften vom Deutschen Städtetag¹².

¹² Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>

Der Anwendungsbereich der Dienstanweisung erfasst die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation. Die strategische Ausrichtung umfasst eine ausgewogene und risikoorientierte Ausrichtung des Kreditportfolios. Die Stadt hat keine potenziell riskanten Finanzierungsinstrumente, wie Options-, Fremdwährungs- oder Derivatgeschäfte und möchte diese aus zukünftig meiden. Sie sind daher auch nicht Bestandteil der Dienstanweisung. Ein Abschluss solcher Finanzierungsinstrumente bedarf laut Dienstanweisung der Einzelgenehmigung des Rates.

In der Dienstanweisung hat die Stadt Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse eindeutig geregelt. Das Mehraugenprinzip wird hierdurch gewahrt.

Auch zum Verfahren der Kreditaufnahme hat sie verbindliche Vorgaben getroffen:

- Für die Angebotseinholung und -auswertung regelt die Dienstanweisung, dass mindestens drei Angebote einzuholen sind. Sie regelt auch die Form der Angebotseinholung (schriftlich/ telefonisch) sowie Informationen, die die Angebote enthalten müssen.
- Die Dienstanweisung regelt ebenfalls die Dokumentationspflichten und -inhalte.

Zu den Kontroll- und Berichtspflichten enthält die Dienstanweisung die Regelung, dass die Stadt in den Berichten zur Ausführung des Haushalts in den städtischen Gremien sowie des Jahresabschlusses über die Schuldenentwicklung berichten soll.

1.4.5.2 Anlagemanagement

- Auch für die Anlage von Geld- und Kapitalanlagen hat die Stadt Winterberg grundlegende Regelungen in einer Dienstanweisung fixiert. Eine Anlagerichtlinie ergänzt die Dienstanweisung.

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 Winterberg zum 31. Dezember 2023

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	2.611
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	123
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	0,00
Ausleihungen	7.972

Auch für ihr Anlagemanagement hat die **Stadt Winterberg** Regelungen in die Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften integriert. So enthält die Anlage der Dienstweisung eine Anlagerichtlinie.

Die Stadt Winterberg hat für ihre Geld- und Kapitalanlagen folgende Anlageziele und Grundsätze formuliert, die potenzielle Risiken beschränken:

- Die Kapitalanlage soll einen angemessenen Ertrag erwirtschaften. Dabei soll die Kapitalanlage ausreichend sicher sein. In der Abwägung zwischen Sicherheit und Ertrag hat die Sicherheit eine höhere Priorität.
- Die Sicherstellung der Liquidität ist bei der Wahl der Anlageform und -dauer zu beachten.
- Die Einlagen sind nur bei Finanzinstituten mit einem institutsbezogenem Sicherungssystem zulässig, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.

Grundsätzlich ermöglicht die Dienstanweisung bzw. Anlagerichtlinie die Einlage in Form von Tagesgeld, Festgeld, Termineinlagen und Sparbriefen bis zu einem Zeitraum von maximal drei Jahren. Aktien, wie auch Options-, Fremdwährungs-, Derivatgeschäfte und strukturierte Produkte schließt sie aus.

In der Dienstanweisung bzw. Anlagerichtlinie hat die Stadt Winterberg die Zuständigkeiten eindeutig geregelt. Sie hat auch zum Verfahren der Anlagen verbindliche Vorgaben getroffen und die Angebotseinholung und -auswertung sowie die Vergabe und Dokumentation geregelt.

Auch über die Entwicklung des Anlagemanagements soll die Stadt im Zuge der Berichte zur Ausführung des Haushalts bzw. des Jahresabschlusses in den politischen Gremien berichten.

.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die positiven Jahresergebnisse in den Ist-Jahren sind vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen. In künftigen Jahren führen vor allem steigende Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen zu weiteren Belastungen. Für diese werden Konsolidierungsmaßnahmen nötig werden, um Handlungsspielräume langfristig zu wahren.	52	E1	Um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren, sollte die Stadt Winterberg weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.	54
F2	Die Stadt Winterberg nutzt keine Ermächtigungsübertragungen. Sie veranschlagt die Haushaltsmittel jährlich neu. Ihre investiven Haushaltsansätze schöpft die Stadt in den letzten Jahren nicht einmal zur Hälfte aus.	56	E2	Die Stadt Winterberg 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 NRW bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.	59
F3	Die Stadt Winterberg 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.	59	E3	Die Stadt Winterberg sollte ihr Bestreben, dass Fördermöglichkeiten standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.	60
F4	Die Stadt Winterberg kann ihre Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	61	E4.1	Die Stadt Winterberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	61
			E4.2	Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungstragende wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	61

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Winterberg 2017	Winterberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	101	106	83,86	100	106	108	116	22
Eigenkapitalquote 1	46,74	46,35	8,82	26,00	33,75	40,82	60,87	22
Eigenkapitalquote 2	67,14	69,63	33,99	62,32	65,79	69,67	81,29	22
Fehlbetragsquote	./.	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	23,46	20,75	0,18	25,38	30,43	40,61	48,23	22
Abschreibungsintensität	11,28	10,90	2,02	7,74	8,76	9,88	15,17	19
Drittfinanzierungsquote	47,0	46,02	42,69	48,94	61,82	70,83	89,62	19
Investitionsquote	89,06	39,63	39,63	105	130	160	327	20
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	94,10	97,54	65,44	88,14	94,76	103	117	20
Liquidität 2. Grades	52,33	116	9,04	53,18	79,55	122	331	20
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,27	3,59	1,87	6,01	9,51	12,55	28,90	20
Zinslastquote	2,85	1,40	0,05	0,43	0,73	0,97	1,61	22
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	51,78	49,72	47,62	54,51	59,40	66,03	76,08	21
Zuwendungsquote	20,92	26,66	9,44	13,51	19,60	24,85	32,14	22
Personalintensität	13,51	16,95	9,03	16,09	17,43	19,11	24,41	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,26	19,98	9,40	16,36	18,56	20,65	25,19	22

Kennzahlen	Winterberg 2017	Winterberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	38,67	32,15	32,15	43,28	45,63	48,10	69,47	22

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

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

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

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

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnittswert
Gewerbsteuer	7.089	3.673	3.968	7.225	7.251	5.841
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.560	5.313	5.972	6.130	6.186	5.832
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	986	1.081	1.117	986	1.002	1.034
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.392	2.618	3.220	5.697	3.995	3.784
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.439	4.015	1.447	1.049	1.112	1.812
Summe der Erträge	18.466	16.700	15.724	21.085	19.545	18.304
Allgemeine Kreisumlage	6.094	6.290	6.126	5.924	6.373	6.161
Steuerbeteiligungen	567	91	155	566	564	389

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitts- wert
Summe der Aufwendungen	6.660	6.381	6.281	6.490	6.937	6.550
Saldo der Bereinigungen	11.806	10.318	9.444	14.595	12.607	11.754

Tabelle 4: Eigenkapital Winterberg in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	98.435	99.764	99.441	99.732	97.977	102.402
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Eigenkapital 1	98.435	99.764	99.441	99.732	97.977	102.402
Sonderposten für Zuwendungen	31.281	33.296	34.669	36.431	38.148	40.490
Sonderposten für Beiträge	12.604	12.533	12.043	11.752	11.080	10.444
Eigenkapital 2	142.320	145.592	146.152	147.915	147.205	153.337
Bilanzsumme	208.345	208.964	211.211	211.985	211.401	216.381

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Winterberg in Tausend Euro 2018

Kennzahlen	2018
Anleihen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	47.642
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.552

Kennzahlen	2018
Sonstige Verbindlichkeiten	13.568
Erhaltene Anzahlungen	124
Gesamtverbindlichkeiten	65.945

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Winterberg in Tausend Euro 2019 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	47.396	47.536	47.178	45.543
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	8.326	8.237	8.149	8.060
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	175	406	15,83	765
Forderungen gegenüber Sondervermögen	55,00	82,59	0,00	434
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	25.367	25.939	26.241	27.487
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	64.207	64.750	65.255	63.771

*Winterberg Touristik und Wirtschaft GmbH, Forstbetrieb der Stadt Winterberg, Stadtwerke Winterberg AöR, Sportzentrum Winterberg Hochsauerland GmbH

Tabelle 7: Schulden Winterberg in Mio. Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	33.199	33.410	33.119	32.819	29.694	27.588
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.254	771	1.141	1.530	2.337	1.584
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	59	19	20	-13	28	-71
Sonstige Verbindlichkeiten	13.165	13.084	13.144	12.729	12.913	14.287
Erhaltene Anzahlungen	113	113	113	113	571	142
Verbindlichkeiten	50.790	47.396	47.536	47.178	45.543	43.601
Rückstellungen	14.250	14.668	16.254	15.982	17.654	17.945
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	31	28	91	0,00	8	79
Schulden	65.072	62.093	63.880	63.159	63.205	61.625
Forderungen	2.760	2.922	3.687	3.563	4.819	10.871
Liquide Mittel	822	871	1.330	981	3.977	2.611
Effektive Schulden	61.490	58.299	58.863	58.615	54.409	48.144
Ausleihungen	8.414	8.326	8.237	8.149	8.060	7.972
Wertpapiere des Anlagevermögens	123	123	123	123	123	123
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	1.812	1.953	2.080	1.926	2.099	2.233

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Erweiterte Effektivverschuldung	51.141	47.898	48.423	48.417	44.127	37.816

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

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	1.098	1.101	-549	0,00	2.276	808	-2.769	-2.115	-1.273	-963
Gewerbesteuer	6.385	7.089	3.673	3.968	7.225	7.251	6.500	6.936	7.268	7.494
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.383	5.560	5.313	5.972	6.130	6.186	6.971	7.452	7.861	8.207
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	889	986	1.081	1.117	986	1.002	1.021	1.050	1.070	1.091
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.177	3.392	2.618	3.220	5.697	3.995	3.606	3.768	3.979	4.150
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.400	1.439	4.015	1.447	1.049	1.112	1.685	1.685	1.685	1.685
Summe der Erträge	18.235	18.466	16.700	15.724	21.085	19.545	19.782	20.891	21.864	22.627
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	6.180	6.094	6.290	6.126	5.924	6.373	7.128	7.128	7.128	7.128
Steuerbeteiligungen	673	567	91,18	155	566	564	506	539	565	583

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Summe der Aufwendungen	6.852	6.660	6.381	6.281	6.490	6.937	7.633	7.667	7.693	7.711
Saldo der Bereinigungen	11.382	11.806	10.318	9.444	14.595	12.607	12.149	13.224	14.171	14.917
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	1.027	1.782	0,00	3.570	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.285	-10.705	-11.894	-11.225	-12.319	-11.799	-14.918	-15.339	-15.445	-15.879
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-420	-1.609	-941	-2.034	-1.515	-4.634	-5.054	-5.160	-5.594

bis 2023: Ist, ab 2024: Plan

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

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.285	-10.705	-11.894	-11.225	-12.319	-11.799	-14.918	-15.339	-15.445	-15.879
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-322	-447	-542	199	-242	-16,39	-440	-458	-473	-492
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-265	-271	-249	-242	-314	-383	-419	-437	-456	-476
Jugendamtsumlage	3.345	3.215	3.490	3.691	3.749	4.304	4.575	4.575	4.575	4.575
Saldo aus Sozialleistungen	-3.931	-3.933	-4.282	-3.735	-4.305	-4.704	-5.434	-5.470	-5.503	-5.543
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.354	-6.772	-7.612	-7.490	-8.014	-7.096	-9.485	-9.869	-9.941	-10.336
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-418	-1.258	-1.137	-1.661	-742	-3.131	-3.515	-3.588	-3.983

bis 2023: Ist, ab 2024: Plan

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Winterberg 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 Winterberg nutzt die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach für die formale **Durchführung ihrer Vergabeverfahren**. So stellt die Stadt die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle in der Auftragsvergabe sicher. Das interne Regelwerk zur Durchführung der Vergabeverfahren besteht aus einer Dienstanweisung und einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Medebach. Beide Regelwerke sollte die Stadt aktualisieren und um weitere Aspekte ergänzen.

Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt in Winterberg über eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine **regelmäßige verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben** findet in der Stadt Winterberg nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Kommune vor wirtschaftlichen Schäden bewahren. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Winterberg in einer Dienstanweisung erlassen. Die darin enthaltenen Regelungen sollten auf aktuell rechtlichem Stand gehalten und regelmäßig aktualisiert werden. Die Stadt Winterberg hat auskunftsgemäß die korruptionsgefährdeten Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg mithilfe einer Gefährdungsanalyse festgelegt. Die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes sollte die Stadt wie geplant zeitnah umsetzen, um den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen.

Wir haben in der Stadt Winterberg die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten** der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Im Vergleichsjahr 2022 gehört die Stadt Winterberg zu den Kommunen mit einer hohen Abweichungsquote.

Nachträge werden von den Bedarfsstellen bearbeitet und beauftragt. Bei der **Organisation des Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung einer zentralen Stelle an, da nach unserer Erfahrung aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Bedarfsstellen darstellt. Aufwerten könnte die Stadt Winterberg die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial in der Umsetzung einzelner Verfahrensschritte festgestellt.

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte

eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach. Die Regelungen zum Vergabewesen sind aktualisierungs- und ergänzungsbedürftig. Zudem verlängert die Einbindung der politischen Gremien die Laufzeiten der Vergabeverfahren.

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

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

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

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

Die **Stadt Winterberg** hat eine zentrale Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Stadt Medebach eingerichtet. Der Vergabestelle der Stadt Medebach wurde zum 01. Januar 2019 die Abwicklung der Vergabeverfahren im Ober- und Unterschwellenbereich übertragen. Dazu hat die Stadt Winterberg am 10. Dezember 2018 mit der Stadt Medebach eine öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben der Vergabestelle geschlossen. Diese Vereinbarung regelt die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien.

Um einen reibungslosen Ablauf der einzelnen Vergaben zu gewährleisten, hat die Stadt Winterberg einen Leitfaden zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen bei der Stadt Winterberg erstellt.

Dieser gilt für alle Fachbereiche der Stadt Winterberg, auch für den Forstbetrieb der Stadt Winterberg. Ausgenommen sind jedoch die Vergaben von Finanzdienstleistungen. Diese werden in einer separaten Dienstanweisung geregelt, auf die in diesem Bericht nicht weiter eingegangen wird.

Bei der Stadt Winterberg werden Vergaben dezentral bearbeitet. Eine zentrale Stelle für allgemeine Aufgaben im Vergabewesen gibt es aktuell nicht.

Bei der Stadt Winterberg ermittelt der jeweilige Fachbereich den Bedarf und den zu erwartenden Auftragswert. Die Mittel werden daraufhin im Haushalt der Stadt Winterberg veranschlagt. Der jeweilige Fachbereich der Stadt Winterberg oder ein beauftragtes Ingenieurbüro erstellt das Leistungsverzeichnis und schlägt die Vergabeart nach geltendem Recht vor. Die Wahl der Vergabeart obliegt der zentralen Vergabestelle. Hier empfehlen wir, die Wahl der Vergabeart jeweils angemessen zu dokumentieren und die Dokumentation mit zur Vergabeakte zu nehmen.

Der Leitfaden regelt die Wahl der Verfahrensart unter Berücksichtigung von Wertgrenzen. Die von der Stadt Winterberg festgelegten Wertgrenzen orientieren sich an den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Die als Anlage 2 hinterlegten Kommunalen Vergabegrundsätze sind nicht auf dem aktuellsten Stand und sollten aktualisiert werden.

Die Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen werden derzeit bei der Stadt Winterberg nicht aktualisiert. Die einzelnen Fachbereiche schauen eigenverantwortlich, ob sich etwas geändert hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die in der Anlage 2 ihrer Dienstanweisung hinterlegten Kommunalen Vergabegrundsätze und die EU-Schwellenwerte auf dem jeweils aktuellsten Stand halten.

Die Stadt Winterberg leitet alle relevanten Vergabeunterlagen an die zentrale Vergabestelle weiter. Die zentrale Vergabestelle stellt daraufhin die Vergabeunterlagen zusammen. Ebenso wird dort das elektronische Vergabeverfahren und die Submission durchgeführt.

Nach Prüfung der eingegangenen Angebote erstellt die zentrale Vergabestelle eine Vergabeempfehlung und anschließend den Vergabevermerk. Die zentrale Vergabestelle ist ebenfalls für die Veröffentlichungen sowie für die Bekanntmachungen zuständig und erstellt die Vergabeakte. Der jeweilige Fachbereich der Stadt Winterberg oder das beauftragte Ingenieurbüro führt die rechnerische Prüfung der Abrechnungen durch.

Bei der Stadt Winterberg wird die Vergabeakte in den jeweiligen Fachbereichen geführt. Die Mitarbeitenden nutzen dafür einheitliche Vordrucke. Ebenso gibt es ein Informationsblatt für die Fachbereiche, in dem verschiedene Dinge abgefragt werden, damit die Mitarbeitenden nichts im Rahmen der Aufforderung zur Angebotsabgabe vergessen. Hier sind verschiedene Pflichtangaben zu machen. Verbindliche Regelungen, wie die Vergabeakte zu führen ist, hat die Stadt Winterberg bisher nicht getroffen.

Für die Durchführung von Vergabeverfahren wird eine Vergabemanagementsoftware eingesetzt. Dadurch wird die zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren un-

terstützt. Die laufende Pflege dieser Software ist wichtig, um diese Software z.B. durch Gesetzesänderungen, Änderungen von Bieteradressen, geänderte Schwellenwerte für die Verfahrensarten aktuell zu halten. Die zentrale Vergabestelle pflegt die Software regelmäßig. Ebenso obliegt ihr das Führen der E-Akte.

Die Stadt Winterberg fertigt Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B an. Mängelbeseitigungen werden laut Aussagen der Stadt Winterberg nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte bei zukünftigen Vergabeverfahren die Dokumentation zur Mängelbeseitigung gemäß § 12 VOB/B in die Vergabeakte mit aufnehmen.

Einige Kommunen beteiligen ihre politischen Gremien bei der Entscheidung über Vergaben und weisen den Gremien die Zuständigkeit für die Vergabeentscheidung zu.

Grundsätzlich sind Kommunen frei darin, ihre Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu organisieren. Der Rat ist in diesem Zusammenhang auch befugt, sich oder einem Ausschuss Entscheidungen über Geschäfte der laufenden Verwaltung vorzubehalten (vgl. § 41 Abs. 3 GO NRW).

Bei Vergabeverfahren stellt sich die Situation jedoch anders dar. Wenn die Kommune dem politischen Gremium einen Vorgang zur Auftragsvergabe vorlegt, hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und kann sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden sein. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein, nicht aber eine Vergabeentscheidung.

Die Stadt Winterberg hat in ihrer Zuständigkeitsordnung vom 24. Mai 2024 geregelt, dass der Haupt- und Finanzausschuss für alle Vergaben von Aufträgen aus dem Bereich der gesamten Verwaltung zuständig ist (§ 2 Abs. 2 f) der Zuständigkeitsordnung), sofern kein anderer Ausschuss oder der Bürgermeister entscheiden kann. Dazu hat die Stadt Winterberg folgende Wertgrenzen festgelegt:

- bis 50.000 Euro entscheidet der Bürgermeister (Abschnitt III Abs. 2 c) der Zuständigkeitsordnung), soweit entsprechende Mittel zur Verfügung stehen,
- über 50.000 Euro ist für die Vergabe von Aufträgen der Betriebsausschuss Forst und Umwelt zuständig (§ 4 a) der Zuständigkeitsordnung),

- über 50.000 Euro ist im gesamten Baubereich der Bau- und Planungsausschuss zuständig (§ 6 a) der Zuständigkeitsordnung).

Bei Zuständigkeit des Fachausschusses der Stadt Winterberg holt die Verwaltung einen Beschluss zur Durchführung der Gesamtmaßnahme ein. Im Anschluss führt die Verwaltung durch die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach das Vergabeverfahren durch. Für die Auftragserteilung holt die Verwaltung erneut per Vorlage einen Beschluss des Fachausschusses ein. Der Ablauf von Vergabeverfahren mit Einbindung der Fachausschüsse bei der Stadt Winterberg führt nach Aussagen der Kommune in der Regel zu einer Verlängerung der Verfahren. Aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben zu den zu beachtenden Fristen (vgl. § 13 UVgO, §§ 10, 18 VOB/A) ist es erforderlich, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanung des jeweiligen Gremiums abzustimmen. Häufig gelingt dies nicht – die Folge sind vermehrte Dringlichkeitsentscheidungen. Diese führen zu zusätzlichem und in der Sache nicht erforderlichem Verwaltungsaufwand. Zudem haben die politischen Gremien nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Verwaltung die politischen Gremien im Vorfeld einbinden. Die politischen Gremien sind bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung involviert und können dabei ihr Budgetrecht ausüben. Die Politik kann damit einen Rahmen setzen, in dem sich die Verwaltung bei der Durchführung des Vergabeverfahrens bewegen muss. Eine weitergehende Beteiligung sollten Politik und Verwaltung noch einmal evaluieren. Hierzu ist ggf. eine Anpassung der Zuständigkeitsordnung sinnvoll.

Daneben macht es Sinn, die Politik über durchgeführte Vergaben in Kenntnis zu setzen. Viele Kommunen informieren daher die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollte sie diese im Vorfeld eines Vergabeverfahrens abschließend einbinden. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Ergänzend sollte die Stadt Winterberg regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren im Rat informieren.

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.¹³

¹³ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren gibt es bisher nicht, sodass keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben erfolgt.

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.¹⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁵ 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 öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sowie die aktuelle Rechtsprechung sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand macht es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten nicht einfach, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen. Soweit eine Rechnungsprüfung eingerichtet ist, sollten aus Sicht der gpaNRW mindestens folgende Beteiligungen einer Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden

¹⁴ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁵ 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.

soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).

- Eine Prüfung des Vergabeverfahrens ist durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Die **Stadt Winterberg** hat, wie viele der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW, keine örtliche Rechnungsprüfung. Die Prüfung der Jahresabschlüsse erfolgt durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Weitere Ausführungen hierzu stehen in Kapitel 0.9 des Vorberichtes.

Regelungen zur Einbindung einer Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren der Stadt Winterberg sind nicht vorhanden. Insofern ist eine standardisierte, regelmäßige Prüfung der Vergabeverfahren in Winterberg nicht vorgesehen. Auch innerhalb der eigenen Verwaltung hat die Stadt keine sachkundige Person bestellt, um die rechtmäßige Abwicklung von Vergaben zu prüfen.

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.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabepfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder mit anderen Kommunen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabepfung, die einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren fördert. Auch kann die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die regelmäßig mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt wird, zusätzlich mit einer stichprobenweisen Prüfung von Vergaben betraut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Verfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 Satz 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 Stadt Winterberg verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2015. Diese entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand. Sie hat die korruptionsgefährdeten Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg mithilfe einer Gefährdungsanalyse festgelegt. Eine Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Winterberg noch nicht eingerichtet.

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 KorruptionsbG¹⁶ 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.*

¹⁶ 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

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

Die **Stadt Winterberg** hat zur Korruptionsprävention für die Verwaltung und die städtischen Betriebe die „Gemeinsame Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Stadt Winterberg“ am 01. Dezember 2015 erlassen.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach grundlegend geändert und konkretisiert. Es enthält Vorgaben, die öffentliche Stellen wie die Stadtverwaltung umzusetzen haben. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen zur vorherigen Version verschoben. Daher sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an die aktuellen gesetzlichen Regelungen angepasst werden. So wird z.B. unter Ziffer 7 der Dienstanweisung das Vier-Augen-Prinzip geregelt. Dabei wird Bezug auf das alte KorruptionsbG genommen. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt orientieren. Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an die aktuellen gesetzlichen Regelungen anpassen.

In der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wird unter Ziffer 3 aufgeführt, dass die Stadt Winterberg und deren Betriebe der Verpflichtung, korruptionsgefährdete Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg zu identifizieren, in einem gesonderten Dokument nachkommt. Dieses Dokument konnte die Stadt Winterberg im Rahmen der Prüfung nicht vorlegen. Laut Auskunft der Stadt Winterberg hat sie die korruptionsgefährdeten Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg mithilfe einer Gefährdungsanalyse festgelegt. Sie hat dabei die Bediensteten der Stadt beteiligt und über mögliche Schwachstellen zur Korruptionsprävention befragt.

In der oben genannten Dienstanweisung sind unter der Ziffer 4 Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen und unter der Ziffer 6 Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall getroffen worden. Dabei ist geregelt, an welcher Stelle der Verdachtsfall zu melden ist.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden¹⁷ war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juni 2023 wurde das „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)“ veröffentlicht. In Kraft getreten ist es am 02. Juli 2023.

Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch auf Ratsmitglieder, Lieferanten und Kunden etc. ausgeweitet werden. Hinweisgebende können auch Personen sein, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder noch nicht begonnen hat.

¹⁷ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Das Gesetz legt Mindeststandards für den Schutz von Personen fest, die strafrecht- oder bußgeldrelevante Verstöße melden. Hierzu zählen u. a. Verstöße in den Bereichen des öffentlichen Auftragswesens, des Umweltschutzes sowie des Schutzes personenbezogener Daten. Darüber hinaus sollen Hinweisgebende bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, beispielsweise die Presse, zu wenden. Sowohl öffentliche Dienstherren als auch private Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten werden verpflichtet, zum Schutz der Hinweisgebenden Maßnahmen zu ergreifen, die die Durchsetzung bestimmter Repressalien sowie bereits deren Androhung verhindern. Solche Repressalien können zum Beispiel sein:

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

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebenden und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist gegenüber den Hinweisgebenden bestätigt werden. Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind.

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

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. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und damit ab 2024 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. Dabei soll ein Workflow erarbeitet werden, der einen vertrauensvollen Umgang mit den Hinweisen garantiert. 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.

Regelungen zum HinSchG hat die Stadt Winterberg noch nicht getroffen. Laut Aussagen der Stadt soll die Meldestelle beim Hochsauerlandkreis, wie bereits für andere Kommunen auch, eingerichtet werden. Einen entsprechenden Antrag wird die Stadt Winterberg zeitnah stellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte dringend die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umsetzen, um der gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren und dieses verbindlich festzulegen.

Im Bereich des Vergabewesens hatten die öffentlichen Auftraggeber durch das KorruptionsbG alter Fassung weitere Verpflichtungen. So war bis zum 31. Mai 2022 entsprechend § 8 KorruptionsbG vorgeschrieben, vor Erteilung eines Auftrages mit einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW zu stellen. Es wurde abgefragt, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Bieters vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträge über 25.000 Euro und bei Bauleistungen mit mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen dienten dazu, ggf. einen Vergabeausschluss zu begründen. Zudem war gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG¹⁸ bei Aufträgen ab einer Höhe von 30.000 Euro (netto) vor der Zuschlagserteilung für den Bestbietenden beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen.

Mit der Einführung des Wettbewerbsregisters am 01. Juni 2022 ersetzte der Gesetzgeber die bisher bestehenden Abfragepflichten. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (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. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn Auftraggebende innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten haben.

Die Abfrage beim Wettbewerbsregister wird bei der Stadt Winterberg von der zentralen Vergabestelle der Stadt Medebach vorgenommen. Die Abfrage erfolgt derzeit noch immer über das Formblatt 124 „Eigenerklärung zur Eignung“. Regelungen dazu hat die Stadt Winterberg in ihrer gemeinsamen Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption unter Nr. 8 getroffen. Jedoch verweist die Dienstanweisung auf die mittlerweile veraltete Regelung gemäß § 8 KorruptionsbG

¹⁸ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG)

und sollten schnellstmöglich aktualisiert werden. Laut Aussagen der Stadt Winterberg sollen diese Regelungen zukünftig überarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Regelungen zur Abfrage beim Wettbewerbsregister den aktuell geltenden Rechtsvorschriften anpassen.

Nach § 7 KorruptionsbG ergibt sich die Pflicht, für die Mitglieder der Gremien der Kommune, schriftliche Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die Zentralen Dienste der Stadt Winterberg fordern ihre Gremienmitglieder auf, ihren Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachzukommen. Die Angaben werden anschließend im Ratsinformationssystem veröffentlicht.

Eine zusätzliche Anzeigepflicht des Bürgermeisters ergibt sich aus § 8 KorruptionsbG. Dieser Verpflichtung kommt der Bürgermeister der Stadt Winterberg nach. Auch diese Angaben werden durch die Stadtverwaltung jährlich im Ratsinformationssystem der Stadt Winterberg veröffentlicht.

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 Winterberg hat in einer Dienstanweisung Regelungen zum Sponsoring getroffen und nutzt einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt Winterberg erstellt keinen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen.

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 Winterberg** hat in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Unter Ziffer 10 der Dienstanweisung sind die Leitlinien genannt, unter Einhaltung derer Sponsoring bei der Stadt Winterberg möglich ist. Ebenso wird dort vorgeschrieben, dass für die schriftliche Vereinbarung grundsätzlich der Mustervertrag, der als Anlage 2 beigelegt ist, zu verwenden ist.

Im Muster-Sponsoringvertrag der Stadt Winterberg sind die Leistungen des Sponsors sowie der Stadt Winterberg eindeutig zu benennen. Der Mustervertrag sieht eine zeitliche Befristung der

Sponsoringleistung vor. Entstehen für die Durchführung der festgelegten Leistungen Nebenkosten, sind diese vom Sponsor zu tragen.

Eine Begrenzung von Haftungsrisiken ist im Muster-Sponsoringvertrag der Stadt Winterberg nicht enthalten. Bei Sponsoringverträgen sollte die öffentliche Verwaltung diese jedoch begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte eine Begrenzung von Haftungsrisiken in den Muster-Sponsoringvertrag mit aufnehmen.

Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen und Steuern erfolgen. Laut Auskunft der Stadt Winterberg wird der Fachbereich Finanzen bezüglich der steuerlichen sowie der haushaltsmäßigen Behandlung beteiligt.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen zu erstellen. Dieser sollte zudem auf der Internetseite der Kommune der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

Im Bericht sollten folgende Angaben enthalten sein:

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

Die Sponsoringpartner sind im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Der jährliche Bericht des Bürgermeisters/ der Bürgermeisterin über die Sponsoringaktivitäten der Kommune ist durch den Fachbereich Finanzen und Steuern zu erstellen und sollte dem Rat vorgelegt werden. Die Stadt Winterberg erstellt derzeit keinen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen. Dieser sollte anschließend auf der Internetseite der Stadt Winterberg veröffentlicht werden.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.¹⁹ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Stadt Winterberg Abweichungen hinsichtlich Über- aber auch Unterschreitungen auf, deren nähere Betrachtung Erkenntnisse für zukünftige Vergabeverfahren liefern könnte.

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 netto.

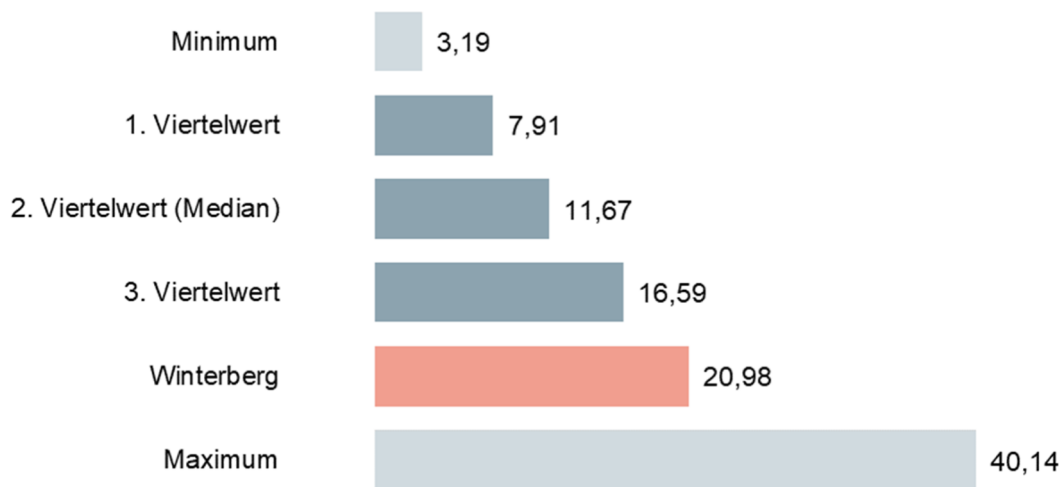
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.433.651	
Abrechnungssummen	3.435.636	
Summe der Unterschreitungen	193.097	5,62
Summe der Überschreitungen	195.082	5,68

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Winterberg** 13 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 96.011 Euro netto bei einer Gesamtauftragssumme von 457.670 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Winterberg damit wie folgt ein.

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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von 20,98 Prozent liegt die **Stadt Winterberg** im Vergleichsjahr 2022 über dem dritten Viertelwert und gehört damit zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit hohen Abweichungsquoten. Bei einer Maßnahme wurde der Auftragswert um rund 90 Prozent überschritten. Diese Vergabe haben wir uns im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung (Kapitel 2.7) näher angesehen.

Abweichungen der Jahre 2020 bis 2023 im Vergleich zum Median:

Jahr	Abweichung der Stadt Winterberg in Prozent	Median in Prozent
2020	14,69	11,86
2021	7,59	12,01
2022	20,98	11,67
2023	11,62	10,50

Die Tabelle zeigt, dass die Abweichungen der Stadt Winterberg in allen Jahren über dem Median liegen. Ausgenommen ist das Jahr 2021. In dem Jahr ergab sich für die Stadt Winterberg

eine geringere Abweichungsquote. Diese lag mit 7,59 Prozent sogar unter dem 1. Viertelwert von 8,57 Prozent.

Die Abweichungsquoten belegen die sinnvolle zentrale Betrachtung der durchgeführten Vergabemaßnahmen durch ein zentrales Nachtragsmanagement, um Ursachen der Abweichungen zu ermitteln. Gewonnene Erkenntnisse können bei zukünftigen Vergaben berücksichtigt werden mit dem Ziel, die Abweichungen zum Auftragswert möglichst gering zu halten.

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Kasse der Kommune geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die Preise sind dann nicht im Wettbewerb ermittelt.

Abweichungen resultieren nicht nur aus „mangelhaften“ Leistungsbeschreibungen. Bei der Stadt Winterberg sind bei Überschreitungen in den meisten Fällen auch zusätzliche Leistungen erbracht oder mehr Wert geschaffen worden. Bei Unterschreitungen sind meist Positionen eingeplant, bei denen zum Zeitpunkt der Planung noch nicht abzusehen ist, ob diese Arbeiten notwendig sind oder nicht.

Festgestellte Abweichungswerte sollten grundsätzlich im Nachgang auf ihre Gründe überprüft und dokumentiert werden. Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen bildet eine gute Grundlage für vorausschauende Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Hierzu hat die **Stadt Winterberg** in ihrem Leitfaden für öffentliche Vergaben bei der Stadt Winterberg einige wenige Regelungen getroffen.

Die Bearbeitung von Nachträgen erfolgt in Winterberg durch die fachlich zuständige Dienststelle. Wir haben bei der überörtlichen Prüfung in den Kreisen, Städten und Gemeinden die Erfahrung gemacht, dass die Fachabteilungen mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmenden Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

Die Stadt Winterberg verfügt über keine eigene zentrale Vergabestelle, sie beteiligt im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach. Regelungen zum Umgang mit Nachträgen sind in der Vereinbarung zwischen den Kommunen nicht getroffen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte zukünftig Auftragsänderungen bzw. Nachträge – ab zu bestimmenden Wertgrenzen – durch die zentrale Vergabestelle Medebach begleiten lassen. Entsprechende Regelungen sollten in der Vereinbarung zwischen den Kommunen ergänzt werden.

Die Stadt Winterberg nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursache der Nachträge sowie der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Winterberg ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Winterberg 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 Winterberg liefern.

→ **Feststellung**

Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte ihrer Vergabeakte die Entscheidung zur Vergabedurchführung beifügen, um eine transparente Bedarfsfeststellung nachhalten zu können.

→ **Empfehlung**

Um die Dokumentation ihrer Vergabeakte zu vervollständigen und insbesondere dem Dokumentationserfordernis aus § 20 Abs. 1 VOB/A nachzukommen, sollte die Stadt Winterberg die Kostenschätzung zur Vergabeakte nehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte eine Dokumentation zur Wahl des Vergabeverfahrens in ihre Vergabeakte aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidungen gemäß § 11 KorruptionsbG von mindestens zwei Personen unterzeichnen lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte zukünftig darauf achten, die Bindefrist einzuhalten oder die Verlängerung schriftlich zu dokumentieren. Die Vergabeakte sollte dementsprechend ergänzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte ihren Pflichten nach § 19 Abs. 1 VOB/A nachkommen und die übrigen Bietenden unterrichten, sobald der Zuschlag erteilt worden ist. Eine Dokumentation sollte dazu in die Vergabeakte aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte Abnahmeprotokolle nach § 12 VOB/B erstellen und eine eventuelle Mängelbeseitigung dokumentieren. Diese Unterlagen sollten in die Vergabeakte aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Unterlagen zu Auftragsänderungen und -erweiterungen der Vergabeakte beifügen.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Winterberg nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Medebach. Die Regelungen zum Vergabewesen sind aktualisierungs- und ergänzungsbedürftig. Zudem verlängert die Einbindung der politischen Gremien die Laufzeiten der Vergabeverfahren.	75	E1.1	Die Stadt Winterberg sollte die in der Anlage 2 ihrer Dienstanweisung hinterlegten Kommunalen Vergabegrundsätze und die EU-Schwellenwerte auf dem jeweils aktuellsten Stand halten.	76
			E1.2	Die Stadt Winterberg sollte bei zukünftigen Vergabeverfahren die Dokumentation zur Mängelbeseitigung gemäß § 12 VOB/B in die Vergabeakte mit aufnehmen.	77
			E1.3	Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollte sie diese im Vorfeld eines Vergabeverfahrens abschließend einbinden. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Ergänzend sollte die Stadt Winterberg regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren im Rat informieren.	78
F2	Die Stadt Winterberg hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren gibt es bisher nicht, sodass keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben erfolgt.	79	E2	Die Stadt Winterberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechts-sicheren Abwicklung der Verfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	81
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Winterberg verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2015. Diese entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand. Sie hat die korruptionsgefährdeten Bereiche des Konzerns Stadt Winterberg	81	E3.1	Die Stadt Winterberg sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an die aktuellen gesetzlichen Regelungen anpassen.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	mithilfe eine Gefährdungsanalyse festgelegt. Eine Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Winterberg noch nicht eingerichtet.				
			E3.2	Die Stadt Winterberg sollte dringend die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umsetzen, um der gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren und dieses verbindlich festzulegen.	84
			E3.3	Die Stadt Winterberg sollte die Regelungen zur Abfrage beim Wettbewerbsregister den aktuell geltenden Rechtsvorschriften anpassen.	85
Sponsoring					
F4	Die Stadt Winterberg hat in einer Dienstanweisung Regelungen zum Sponsoring getroffen und nutzt einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt Winterberg erstellt keinen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen.	85	E4.1	Die Stadt Winterberg sollte eine Begrenzung von Haftungsrisiken in den Muster-Sponsoringvertrag mit aufnehmen.	86
			E4.2	Die Stadt Winterberg sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen. Dieser sollte anschließend auf der Internetseite der Stadt Winterberg veröffentlicht werden.	86
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Winterberg bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	89	E5.1	Die Stadt Winterberg sollte zukünftig Auftragsänderungen bzw. Nachträge – ab zu bestimmenden Wertgrenzen – durch die zentrale Vergabestelle Medebach begleiten lassen. Entsprechende Regelungen sollten in der Vereinbarung zwischen den Kommunen ergänzt werden.	90
			E5.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Winterberg ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	90
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.	91	E6.1	Die Stadt Winterberg sollte ihrer Vergabeakte die Entscheidung zur Vergabedurchführung beifügen, um eine transparente Bedarfsfeststellung nachhalten zu können.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		E6.2	Um die Dokumentation ihrer Vergabeakte zu vervollständigen und insbesondere dem Dokumentationserfordernis aus § 20 Abs. 1 VOB/A nachzukommen, sollte die Stadt Winterberg die Kostenschätzung zur Vergabeakte nehmen.	91
		E6.3	Die Stadt Winterberg sollte eine Dokumentation zur Wahl des Vergabeverfahrens in ihre Vergabeakte aufnehmen.	91
		E6.4	Die Stadt Winterberg sollte die Vergabeentscheidungen gemäß § 11 KorruptionsbG von mindestens zwei Personen unterzeichnen lassen.	91
		E6.5	Die Stadt Winterberg sollte zukünftig darauf achten, die Bindefrist einzuhalten oder die Verlängerung schriftlich zu dokumentieren. Die Vergabeakte sollte dementsprechend ergänzt werden.	91
		E6.6	Die Stadt Winterberg sollte ihren Pflichten nach § 19 Abs. 1 VOB/A nachkommen und die übrigen Bietenden unterrichten, sobald der Zuschlag erteilt worden ist. Eine Dokumentation sollte dazu in die Vergabeakte aufgenommen werden.	91
		E6.7	Die Stadt Winterberg sollte Abnahmeprotokolle nach § 12 VOB/B erstellen und eine eventuelle Mängelbeseitigung dokumentieren. Diese Unterlagen sollten in die Vergabeakte aufgenommen werden.	91
		E6.8	Die Stadt Winterberg sollte die Unterlagen zu Auftragsänderungen und -erweiterungen der Vergabeakte beifügen.	91

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Winterberg hat die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung beinahe vollständig technisch umgesetzt. Die pädagogischen Vorgaben der Schulen für den Schulträger sind hierbei handlungsleitend. Daher dient die Positionierung im interkommunalen Vergleich bei den Ausstattungsquoten der reinen Information. Schülerbezogen zeigt sich am Gymnasium unter Berücksichtigung der privat beschafften IT-Endgeräte eine moderate Ausstattungsquote. An den Grundschulen ist die Ausstattungsquote mit IT-Endgeräten eher hoch. Dieses Bild entspricht den Zielvorgaben der technisch pädagogischen Einsatzkonzepte (TpEk) in Winterberg. Die Ausstattung mit den gewünschten Präsentationsgeräten ist abgeschlossen. Hier fällt die Positionierung im interkommunalen Vergleich beim Gymnasium sehr hoch und bei den Grundschulen durchschnittlich aus.

Die Digitalisierung an ihren Schulen stützt die Stadt Winterberg bisher noch nicht auf einen Medienentwicklungsplan (MEP). Jedoch basieren die bisherigen Ausstattungsplanungen auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Zukünftig sollen diese in einen MEP einfließen. Hierfür setzt die Stadt auf die Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens. Diese Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen hat den Vorteil, dass sie einen nachhaltigen Entwicklungsprozess initiiert. Außerdem können im MEP bereits vorhandene gute Strukturen wie beim Ausstattungsprozess schriftlich fixiert werden.

Bei der IT-Sicherheit an den Winterberger Schulen ist der Gesamterfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich recht hoch positioniert. Trotzdem bestehen noch Ansatzpunkte in einigen geprüften Aspekten, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.

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 aufseiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg hat die Digitalisierung der Schulen effizient vorangetrieben. Einen Medienentwicklungsplan (MEP) als fundierte Steuerungsgrundlage für die weitere Digitalisierung der Schulen gibt es bisher noch nicht. Dieser wird jedoch derzeit über einen externen IT-Dienstleister erstellt.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁰, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.

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

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

Die **Stadt Winterberg** ist Schulträger von drei Grundschulen („Kath. Grundschule St. Christophorus Niedersfeld, „Kath. Grundschule St. Josef Siedlinghausen, “ Kath. Grundschule Winterberg“) und dem „Geschwister-Scholl-Gymnasium“. Sie betreut als Schulträger demnach vier Schulstandorte mit insgesamt 49 Klassen und 1.107 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2022/23. Des Weiteren ist die Stadt Winterberg Mitglied im Schulzweckverband Sekundarschule Medebach-Winterberg. Da die Schulzweckverbände einer eigenständigen Prüfung durch die gpaNRW unterliegen, bleibt diese Schule in den nachfolgenden Betrachtungen unberücksichtigt. Darunter fällt auch die Betreuung der Grundschule in Hallenberg im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit. Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Winterberg zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außen liegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus.

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



Mehrheitlich positionieren sich die wesentlichen IT-Steuerungsprozesse der Stadt Winterberg auf Höhe des Medians der Vergleichskommunen. Lediglich der Ressourcenüberblick ist schwächer ausgeprägt.

Die Stadt Winterberg hält für ihre drei Grundschulen und das Gymnasium keinen formal dokumentierten fortlaufenden Medienentwicklungsplan (MEP) vor. Es gibt jedoch an den Schulen pädagogische Medienkonzepte aus dem Jahr 2018, die auf dem Medienkompetenzrahmen des Landes NRW aufbauen. Damit lagen zumindest die pädagogischen Anforderungen an die IT-

Ausstattung für die Schulen in der Stadt Winterberg für den vorweg genannten Zeitraum vor. Auf deren Grundlage hat die Stadt zusammen mit den Schulen „Technisch-pädagogische-Einsatzkonzepte“ (TpEk) entwickelt, um die vom Land NRW bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ beantragen zu können. Die Stadt Winterberg hat im Zuge des Förderprogrammes „DigitalPakt Schule“ und der damit einhergehenden finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten die Planungen und Umsetzungsmöglichkeiten für die Digitalisierung ihrer Schulen verstärkt in Angriff genommen. Wir gehen im Bericht auf Seite 9 noch genauer darauf ein. Wichtige grundlegende Schritte erfolgten bereits im Jahr 2021 durch die Anbindung aller Schulstandorte in Winterberg an das gigabitfähige Glasfasernetz. Mittlerweile wurden die TpEk im Jahr 2023 auf den aktuellen Planungs- und Istzustand an den Schulen aktualisiert. Zusätzlich hat die Stadt Winterberg ein externes Consultingunternehmen mit der Erstellung eines MEP beauftragt. Damit schafft die Stadt perspektivisch eine effiziente Steuerungsgrundlage für die Digitalisierung ihrer Schulen. Denn der MEP sollte für den Schulträger strukturiert die Anforderungen an die IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung der Schulen sowie deren Betreuung aufzeigen. Der MEP ist damit auch eine fundamentale Grundlage, um den verlässlichen Betrieb der IT-Ausstattung in den Schulen als Schulträger sicherzustellen. Dazu sollte der MEP auf den aktuellen pädagogischen Medienkonzepten der Schulen aufbauen. Das entspricht dann der Vorgehensweise der Medienberatung NRW in ihren Publikationen²¹.

In den Winterberger Schulen werden die mobilen IT-Endgeräte zum einen über ein Mobile-Device-Management (mobile Geräteverwaltung) verwaltet. Zum anderen erfolgt die Verwaltung der übrigen IT-Endgeräte über die Active Directory (zentraler Verzeichnisdienst) eines weltweit operierenden Technologieunternehmens. Darüber hinaus erfasst die Stadt Winterberg den IT-Bestand und die dazugehörigen Aufwendungen an den Schulen in der Finanzbuchhaltung der Stadt. Eine Zusammenführung der IT-Ausstattung und der damit einhergehenden Kosten ist nach Angaben des zuständigen Sachgebietes wegen der unterschiedlichen Datenspeicherorte nur mit erhöhtem Aufwand möglich. Die Daten müssen erst manuell zusammengeführt und dann in einer dafür vorgesehenen Excel-Tabelle aufgearbeitet werden. Aus Sicht der gpaNRW ist es als Schulträger wichtig, diese Daten systemisch so aufzubereiten, dass sie sowohl ein schulspezifisches, als auch schulübergreifendes Bild über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten erhält. Dazu kann eine Asset-Management-Software²² dem den Schulträger womöglich dabei unterstützen. Damit optimiert die Stadt ihre interne Steuerung hinsichtlich der weiteren Digitalisierungsplanungen für die Schulen mit steuerungsrelevanten Daten und Informationen noch zweckmäßiger.

Die Stadt Winterberg lebt einen zentralisierten Beschaffungsprozess für die Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik. Zwar ist der Ausstattungsprozess nicht verbindlich beschrieben. Er wird aber zentral von der Schul-IT in Winterberg für die Schulen organisiert. Dazu finden in den jeweiligen Schulen bedarfsorientiert vor Ort Gespräche statt, bei denen der Schulbedarf an IT-Ausstattung erörtert und erfasst wird. Hier sind sowohl Beschäftigte der Stadt Winterberg aus den Bereichen Schulen und IT, als auch die Schulleitungen und Medienkoordinatoren vertreten. Bei der Ausstattung setzt die Stadt Winterberg gezielt auf bestimmte Hersteller und Komponenten, um eine angemessene Funktionalität durch eine homogene IT-Ausstattung sicherzustellen. Es bietet sich an, den Ausstattungsprozess hinsichtlich der Abläufe und Zuständigkeiten an den

²¹ www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung

²² Softwarebasiertes Dateninformationssystem zur Anlagengüterverwaltung

Schulen und in der Verwaltung zu regeln. So wird im Vertretungsfall und bei Personalwechsel ein Informationsverlust vermieden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte den Ausstattungsprozess mit den Schulen verbindlich regeln.

Aufgrund der zwangsläufig steigenden Abhängigkeit der Schulen von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur gibt es für die Stadt Winterberg beim Ausstattungsprozess Handlungsbedarf. So ist es erforderlich, eine funktionierende IT-Notfallvorsorge sicherzustellen sowie das IT-Sicherheitsmanagement ihres Informationsverbundes zu optimieren. Und zwar nicht nur für den „klassischen“ Verwaltungsbereich, sondern, in enger Abstimmung mit dem Schulbereich, möglichst auch für alle städtischen Schulen. Eine übergreifende IT-Sicherheitsleitlinie, ein IT-Sicherheitskonzept und ein IT-Notfallkonzept tragen vom Grundsatz her sowohl verwaltungs- als auch schulseitig nachhaltig zu einer höheren Betriebssicherheit bei. Allerdings erreichen aktuell nur die wenigsten der geprüften Kommunen dieses Sicherheitsniveau. Meist werden entsprechende Maßnahmen noch nicht aus übergeordneten Konzepten abgeleitet, sondern eher situationsbedingt und anlassbezogen initiiert. Das trifft auch für Winterberg zu. So gibt bspw. das Gymnasium eine Nutzungsordnung²³ für digitale Medien heraus. Vorhandene Tablets können von Lehrerinnen und Lehrern sowie vereinzelt SuS ausgeliehen werden. Der Leihvertrag enthält dann u. a. auch Sicherheitsrichtlinien. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 3.3.3.

Eine „Service Level Agreement“²⁴ regelt den IT-Support an den Schulen in der Stadt Winterberg. Dort wird die Aufgabenverteilung beim First- und Second-Level-Support genau beschrieben. Den First-Level-Support übernehmen die mit IT-Aufgaben beauftragten Lehrkräfte der Schulen. Diese übernehmen so weit wie möglich die einfache technische Unterstützung. Dieser Personenkreis wird durch die Schul-IT der Stadt Winterberg im Bedarfsfall bei seinen Tätigkeiten unterstützt. Für den Second-Level-Support ist dann ausschließlich die Schul-IT zuständig. Er umfasst die aufwendigeren technischen Arbeiten. Die Aufgabenverteilung in der o. g. Vereinbarung beinhaltet eine klare Abgrenzung zwischen beiden Akteuren. Das schafft eine gute Voraussetzung, um den Aufwand beim Support für alle Beteiligten in einem angemessenen wirtschaftlichen und zeitlichen Umfang zu halten. Jedoch setzt das auch einen angemessenen Personalressourceneinsatz aufseiten des Schulträgers voraus. Wir gehen im Kapitel 3.3.2 des Berichtes genauer darauf ein.

Die Medienentwicklung für die Schulen ist ein komplexes Thema mit langfristigem Planungshorizont und bindet in der Umsetzung erhebliche Ressourcen des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten sehr wichtig, auch wenn die inneren und äußeren Schulangelegenheiten rechtlich getrennt voneinander zu betrachten sind. Gegenwärtig wird die Digitalisierung der Schulen in der Stadt Winterberg nach Angaben des Fachamtes nicht durch interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen begleitet. Jedoch ist zu diesem Zwecke durch die Stadt Winterberg ein externes Consultingunternehmen beauftragt worden, das sich u. a. auf Medienentwicklungsplanung in Schulen spezialisiert hat. Dieser Prozess befindet sich noch in der Anfangsphase, sodass die Kommunikations- und Steuerungsprozesse hinsichtlich der Medienentwicklung an den Schulen

²³ Nutzungsordnung für digitale Medien am Geschwister-Scholl-Gymnasium in Winterberg Stand: 11. Juni 2021

²⁴ Dienstleistungs-Güte-Vereinbarung

zwischen Schulträger und Schulen davon noch nicht positiv beeinflusst sind. Jedoch findet in der Stadt Winterberg ein kontinuierlicher Austausch zwischen der IT und den Medienbeauftragten der Schulen über das Ticketsystem der Stadt und in Form von Telefonaten, Mails oder Gesprächsterminen statt. Damit wird in der Stadt Winterberg für das operative Geschäft bei der Schul-IT ein systematischer Informationsaustausch zwischen den Beteiligten gewährleistet. Bei der extern in Auftrag gegebenen Medienentwicklungsplanung bleibt dies im Sinne einer effizienten Zusammenarbeit noch abzuwarten.

→ **Empfehlung**

Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Winterberg sollten fortlaufend durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Stadt Winterberg erfüllt umfangreich die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung.

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

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

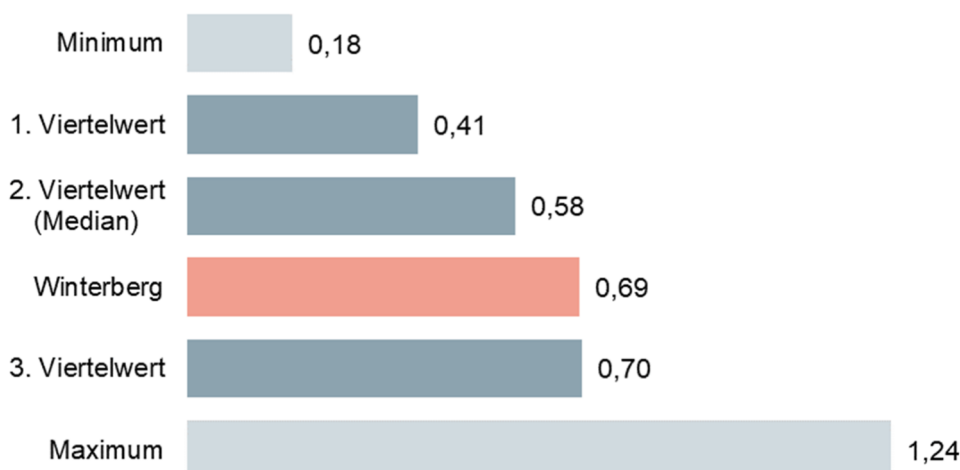
Die **Stadt Winterberg** hat die aus den Medienkonzepten und deren pädagogischen Vorgaben sowie aus den TpEk resultierenden Ausstattungsplanungen weitgehend umgesetzt. Dabei konnte die Stadt auf finanzielle Drittmittel in Höhe von rund 700.000 Euro aus dem Förderprogramm „DigitalPakt Schule“ sowie dessen Zusatzprogramme zurückgreifen und diese bis zum Prüfungszeitpunkt etwa zu 80 Prozent ausschöpfen. Die Ausschöpfung der Restmittel ist für das Folgejahr geplant. Dadurch wurde die IT-Ausstattung an den Schulen in effizienter Weise durch den Schulträger an die pädagogischen Erfordernisse der Schulen angepasst. Die Politik

wird insbesondere bei größeren IT-Vorhaben an den Schulen, die auf Beschlüssen beruhen müssen, und bei Bedarf, durch die Verwaltung informiert.

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Stadt Winterberg den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte Bereich hinein. Die Stadt Winterberg verfügt aktuell am Gymnasium und bei zwei Grundschulen über Glasfaseranschlüsse. Die beiden Grundschulen weisen jeweils einen 500 MBit/s Anschluss auf. Beim Gymnasium sind es sogar 1 GBit/s. Eine Grundschule hat einen 400 MBit/s Kabelanschluss. Flächendeckend ist der Internetzugriff über LAN und WLAN an allen Schulen eingerichtet. Damit verfügt die Stadt Winterberg an allen Schulen neben überwiegend sehr leistungsfähigen Breitbandanschlüssen auch über eine moderne Netzwerkinfrastruktur. Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen in ein Verwaltungs- und ein Schulnetz getrennt wird. Bei der Stadt Winterberg erfolgt die Trennung in den Schulen am Gymnasium logisch über virtuelle Netzwerke (VLAN). An den Grundschulen erfolgt die Trennung physisch. Laut der Medienberatung NRW kann man über beide Varianten heutzutage eine sichere logische Trennung des Verwaltungs- und Schulnetzes herstellen²⁵.

In den Grundschulen in der Stadt Winterberg stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2022/23 wie folgt dar²⁶:

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



²⁵ Lernförderliche IT-Ausstattung für Schulen Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen in NRW, Medienberatung NRW Münster / Düsseldorf, 1. Auflage 2017

²⁶ Die Auswertungen sind schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden).

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



Bei der Kennzahlenausprägung gilt es eine differenzierte Betrachtung vorzunehmen. Auf der einen Seite erzielt die Stadt Winterberg mit ihrem Wert bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken an den Grundschulen eingesetzt wird, im interkommunalen Vergleich eine hohe Ausstattungsquote. Auf der anderen Seite sind die pädagogischen Anforderungen der Grundschulen nach einer bestimmten Anzahl an mobilen Endgeräten trotz unterschiedlicher Schülerzahlen gleich. Jede Schule erhielt drei Klassensätze Tablets mit 16 Geräten. Daher variieren die Ausstattungsquoten zum Prüfungszeitpunkt der SuS mit IT-Endgerät an den Grundschulen, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Ausstattungsquoten IT Endgeräte Grundschulen

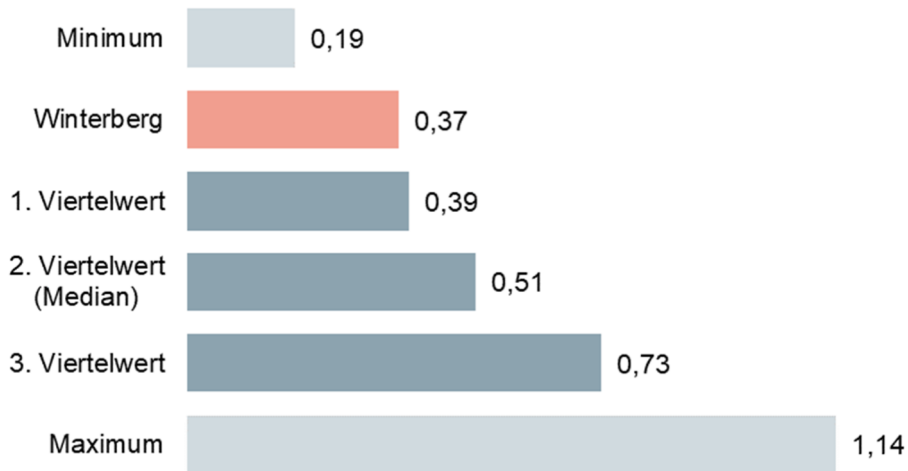
Grundschulen	Ausstattungsquote IT-Endgeräte je SuS gerundet 2022/23
Kath. Grundschule Niedersfeld	1,2
St. Josef-Schule	0,7
Städt. Kath. Grundschule Winterberg	0,5

Die Unterschiede begründen sich zum einen in der Ausschöpfung der Fördermittel aus dem Sofortausstattungsprogramm zum „DigitalPakt Schule“. Bei der Förderung der schulgebundenen mobilen Endgeräte bestehen Reglementierungen hinsichtlich der Ausstattungsmengen und Fördersummen für die einzelnen Schulstandorte. Diese Förderungen der schulgebundenen mobilen Endgeräte dürfen 20 Prozent der Gesamtausgaben bzw. 25.000 Euro je Schule (bzw. Schulstandort) nicht überschreiten.. Zum anderen kommen noch verschiedenen Altbestände aus fest installierten PCs in den drei Grundschulen zum Tragen.

Die in den Medienkonzepten und TpEk gewünschte Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Stadt Winterberg vollständig realisiert werden.

Am Gymnasium ergibt sich folgende Situation:

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



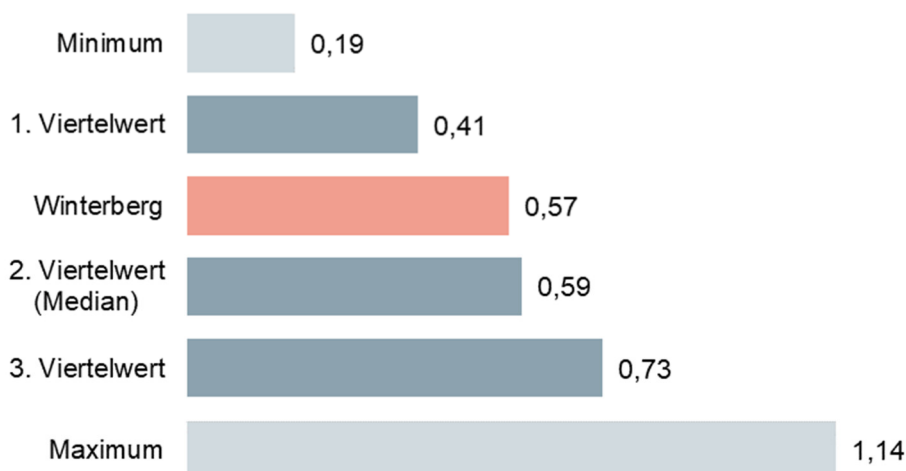
In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit dem erzielten Kennzahlenwert stellt die Anzahl der IT-Endgeräte am Gymnasium, die pro SuS zu Lern- und Lehrzwecken eingesetzt wird, den zum Prüfungszeitpunkt aktuellen Minimalwert. Berücksichtigen wir jedoch zu den 248 IT-Endgeräten am Gymnasium die mobilen IT-Endgeräte (rund 130 Geräte), die für schulische Zwecke privat angeschafft wurden und für pädagogische Zwecke eingesetzt werden (BYOD²⁷-Geräte), dann liegt der Kennzahlenwert bei 0,50 IT-Endgeräten pro SuS. Damit verfügen am Gymnasium etwas mehr als die Hälfte aller SuS über ein IT-Endgerät, wie man der nachfolgenden Grafik entnehmen kann.

²⁷ BYOD = bring your own device

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2022/2023 inkl. BYOD-Geräte



Im aktuellen Schuljahr erhöht sich die Anzahl der mobilen Endgeräte weiter leicht auf 400. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der weiterführenden Schule haben die Tablets. Dazu gibt es noch 20 fest installierte PCs in Computer- und naturwissenschaftlichen Räumen. Die Vorgaben des pädagogischen Medienkonzeptes und des TpEk hinsichtlich der IT-Endgeräteausrüstung am Gymnasium hat die Stadt Winterberg als Schulträger bis zum Prüfungszeitpunkt umgesetzt.

Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationstechniken je Unterrichtsraum in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Kennzahlen	Winterberg	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,65	0,00	0,38	0,62	0,92	1,28	18
Beamer	0,00	0,00	0,02	0,15	0,30	1,03	18
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	1,00	18
Dokumentenkameras und Visualizer	0,65	0,00	0,00	0,07	0,30	0,93	18

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume der Grundschulen in Winterberg mit Präsentationsgeräten zeigt sich im interkommunalen Vergleich eine mittlere Ausprägung. Laut Medienkonzepten und TpEk waren insbesondere die Klassenräume der Grundschulen für die Ausstattung mit Präsentationsgeräten vorgesehen. Das Ausstattungspaket besteht aus interaktiven Whiteboards in Kombination mit einer Multimedia-Box und einer Dokumentenkamera. Letztgenanntes kommt in Winterberger Grundschulen vergleichsweise häufig zum Einsatz. Damit sind die Vorgaben aus den TpEk und pädagogischen Medienkonzepten an den Grundschulen in Winterberg vollständig umgesetzt.

Bei den Präsentationsgeräten in den Unterrichtsräumen des Gymnasiums positioniert sich die Stadt Winterberg wie folgt:

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

Kennzahlen	Winterberg	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,00	0,00	0,25	0,75	0,90	1,32	12
Beamer	0,93	0,00	0,03	0,08	0,38	0,93	12
Großformatige Bildschirme	0,04	0,00	0,01	0,03	0,05	0,95	12
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,08	0,35	1,42	12

Die Ausstattung des Gymnasiums mit Präsentationsgeräten zeigt einen klaren Schwerpunkt bei den Beamern. Dazu sind zwei Anzeige Displays im Einsatz. Die Digitalisierung von Unterrichtsmaterialien erfolgt mithilfe der Tablets. Im interkommunalen Vergleich stellt die Ausstattungsquote der eingesetzten Präsentationsgeräte zum Prüfungszeitpunkt den Maximalwert. Insoweit wurden die Planungen des pädagogischen Medienkonzeptes und dem TpEk durch die Stadt Winterberg am Gymnasium vollständig realisiert.

Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich überwiegend eingesetzten IT-Endgeräte an den drei Grundschulen und dem Gymnasium der Stadt Winterberg liegt mehrheitlich bei zwei bis vier Jahren. Gewöhnlich beträgt der Abschreibungs- und Nutzungszeitraum für die Hardware fünf Jahre. Ältere IT-Endgeräte (PC) im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es an zwei der Schulen in der Stadt Winterberg in kleinerem Umfang. Diese sind älter als sieben Jahre und werden sukzessive gegen Notebooks ausgetauscht. Perspektivisch wird der Austausch von nicht mehr nutzbaren IT-Endgeräten schwerpunktmäßig Bestandteil der anstehenden Medienentwicklungsplanung in Winterberg sein.

Die Stadt Winterberg beziffert die Stellenanteile der Schul-IT, mit der sie die Beschaffung und Betreuung der Winterberger Schulen vornimmt, aktuell mit 0,7 Vollzeit-Stellen. Grundlage für die Stellenbezifferung ist eine Einschätzung der Stellenanteile durch die Stadt Winterberg, die für die Betreuung der eigenen Schulen, des Schulzweckverbandes und der Gemeinde Hallenberg vorgehalten werden. Diese stellt sich im Detail wie folgt dar:

Schul-IT-Stellenverteilung

Schulen nach Schulträgerschaft	Vollzeit-Stellen 2024	Vollzeit-Stellen 2025
Schulen Winterberg	0,7	1,4
GS Hallenberg	0,15	0
Sekundarschule Medebach Winterberg	0,6	0,6

Schulen nach Schulträgerschaft	Vollzeit-Stellen 2024	Vollzeit-Stellen 2025
Gesamt	1,45	2,00

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt ohne Einbindung von Dritten durch zwei Beschäftigte des Sachgebietes IT- Organisation, welches dem „Amt 10 Haupt- und Personalamt“ zugeordnet ist. Einen ersten Hinweis über die Angemessenheit des Personalressourceneinsatzes ermittelt die gpaNRW über die Kennzahl „Betreuungsquote Endgeräte je IT-Vollzeit-Stelle“. Demnach betreut rechnerisch eine Schul-IT-Vollzeit-Stelle in Winterberg 790 IT-Endgeräte. Der Median der Vergleichskommunen, die die Schul-IT autark wie Winterberg betreuen, kann aktuell mangels einer ausreichender Zahl an Vergleichswerte nicht valide bestimmt werden. Im Vorjahr lag dieser Wert bei 705 IT-Endgeräten. Das Personal der Stadt Winterberg schätzt den derzeitigen Personalressourceneinsatz mit Blick auf die Umsetzung größerer Aufgaben als problematisch ein. Vor diesem Hintergrund wird die Stellenzahl bei der Schul-IT in 2025 erweitert. Qualifizierte Aussagen zur Stellensituation können nur auf Basis einer Personalbemessung getroffen werden, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht durchgeführt hat.

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 BSI²⁸-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

Bei der IT an den Schulen in der Stadt Winterberg bestehen in einigen Sicherheitsbereichen noch Defizite, auch wenn der Gesamterfüllungsgrad vergleichsweise hoch ausfällt.

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 potenzielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

²⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Winterberg** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

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

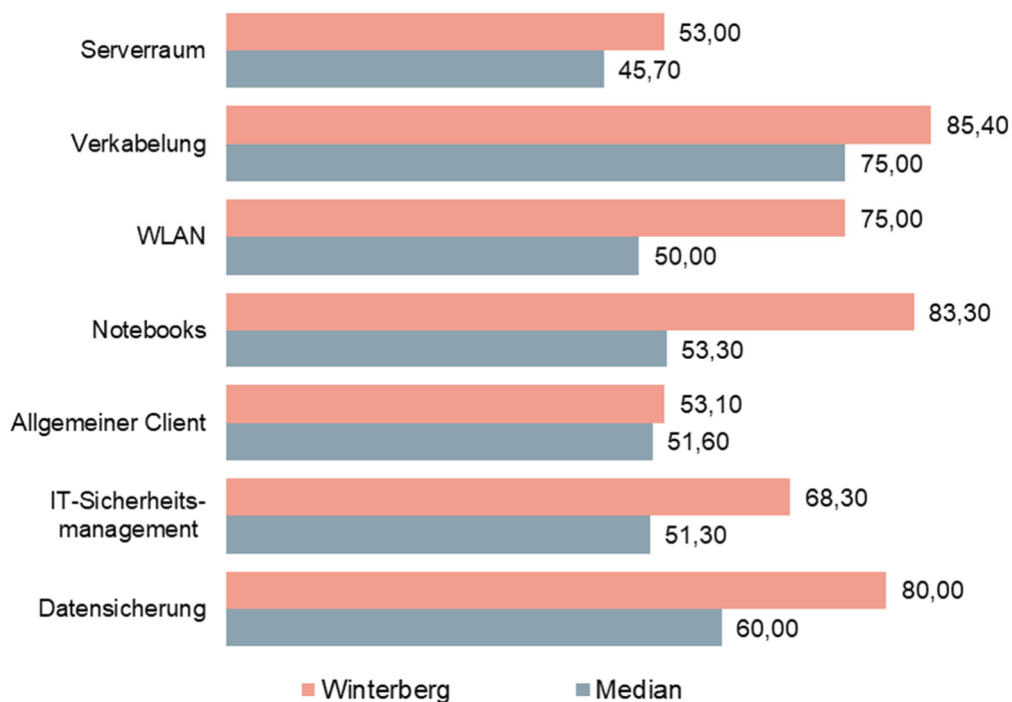
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 56 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Winterberg liegt bei 67,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Alle Schulen, mit Ausnahme des Gymnasiums, liegen hinsichtlich des Gesamterfüllungsgrades nah beieinander. Im Gymnasium wird ein deutlich besserer Wert erreicht. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in einigen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Optimierungspotenziale zum Teil in technisch organisatorischen Aspekten. Zum anderen zeigen sich diese auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfbereiche.

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

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

➔ **Empfehlung**

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Winterberg hat die Digitalisierung der Schulen effizient vorangetrieben. Einen Medienentwicklungsplan (MEP) als fundierte Steuerungsgrundlage für die weitere Digitalisierung der Schulen gibt es bisher noch nicht. Dieser wird jedoch derzeit über einen externen IT-Dienstleister erstellt.	97	E1.1	Die Stadt Winterberg sollte den Ausstattungsprozess mit den Schulen verbindlich regeln.	100
			E1.2	Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Winterberg sollten fortlaufend durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.	101
F2	Bei der IT an den Schulen in der Stadt Winterberg bestehen in einigen Sicherheitsbereichen noch Defizite, auch wenn der Gesamterfüllungsgrad vergleichsweise hoch ausfällt.	107	E2	Die Stadt Winterberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	109

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Stadt Winterberg verzeichnet nur eine geringe Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen. Im Vergleichsjahr 2021 musste die Stadt keine Bestattung durchführen. Die hoch aggregierten Kennzahlen sind in diesem Bericht daher alternativ als Durchschnittswerte der Jahre 2019 bis 2023 in die Betrachtung eingegangen. Hier kann sich die Stadt sowohl bei den Aufwendungen je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung als auch bei der Kostenerstattung je Fall günstig positionieren.

Bei der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen hält die Stadt Winterberg die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz ein. Sie stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Winterberg rechtmäßig.

Die ständige Handlungsfähigkeit außerhalb der Arbeitszeiten stellt die Stadt durch die Rufbereitschaft des Ordnungsamtes sicher. Verbindliche Verfahrensstandards, z. B. in Form von Ablaufdiagrammen oder Checklisten, sind für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle jedoch nicht festgelegt.

Ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen macht die Stadt Winterberg konsequent geltend. Sie erhebt keine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die Stadt Winterberg beauftragt das ortsansässige Bestattungsunternehmen mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Sie sollte hinsichtlich vergaberechtlicher Vorschriften regelmäßige Preisabfragen auch bei Bestattern in umliegenden Kommunen durchführen.

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Winterberg 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 Winterberg befindet sich das St. Franziskus Hospital. Zudem bestehen vier Pflegeeinrichtungen. Hospize gibt es in Winterberg nicht. Im betrachteten Zeitraum sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen. Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Zahl der Sterbefälle und damit auch die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohnerinnen und Bewohner auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen.

Das St. Franziskus Hospital hat neben der medizinischen Grundversorgung für die Einwohnerinnen und Einwohner in und um Winterberg auch die Funktion, die hohe Zahl an Touristinnen und Touristen zu versorgen. Sowohl im Krankenhaus als auch in den zahlreichen Ferienwohnungen sind regelmäßig auch Sterbefälle zu verzeichnen, die die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen erhöhen können.

Sterbefälle Winterberg 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Sterbefälle nach IT.NRW	171	161	178	201

Die Zahl der Sterbefälle steigt im Betrachtungszeitraum insgesamt an. Mit der steigenden Zahl von Sterbefällen steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Stadt Winterberg eine höhere Zahl von ordnungsbehördlichen Bestattungen abwickeln muss. Sonstige Einflussfaktoren, die zu einer höheren Fallzahl führen können, liegen nicht vor.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Winterberg 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	6	3	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	2	3	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	4	0	1

In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes hat die Stadt Winterberg ordnungsbehördliche Bestattungen aufgenommen. Insgesamt wurden für den Zeitraum 15 Todesfälle gemeldet, in denen zunächst keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden waren. Von diesen Fällen hat die Stadt Winterberg insgesamt sechs Fälle vollständig abwickeln müssen. Im Vergleichsjahr 2021 ist es gelungen, in allen drei gemeldeten Fällen bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln, die die Bestattung veranlassten. Damit wurde die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung vermieden.

Im Jahr 2023 hat die Stadt Winterberg einen Todesfall aufgenommen, in dem zunächst keine Bestattungspflichtigen Dritten bekannt waren. Sie hat diesen Sterbefall als ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Für den interkommunalen Vergleich werden die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in das Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Winterberg mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW*

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,75	3,04	0,00	0,77

EW = Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung schwankt im Betrachtungszeitraum. Damit schwanken auch die hier abgebildete Kennzahl und die Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW 2021

Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,84	1,93	10,02	85

Die Stadt Winterberg hat im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchführen müssen. Von den 85 Kommunen im Vergleichsring haben 58 Kommunen ordnungsbehördliche Bestattungen abwickeln müssen. Die Fallzahl lag zwischen einer und 13 ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die einzelnen Kommunen haben kaum die Möglichkeit, auf die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen Einfluss zu nehmen. Daher kann die Fallzahl stark schwanken. Wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind daher von besonderer Bedeutung. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit

des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Stadt Winterberg hält die Fristen des Bestattungsgesetzes NRW 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 örtliche Ordnungsbehörde kann auf Antrag von hinterbliebenen Personen oder deren Beauftragten sowie im öffentlichen Interesse diese Fristen verlängern.

Die **Stadt Winterberg** hat eine Rufbereitschaft des Ordnungsamtes eingerichtet. So ist auch am Wochenende, an Feiertagen und nachts die durchgehende Erreichbarkeit auch außerhalb der Öffnungszeiten gewährleistet. Die Stadt ist damit umgehend handlungsfähig, sobald sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält.

Viele Sterbefälle, die als ordnungsbehördliche Bestattung beigesetzt werden, werden den Kommunen durch die ortsansässigen Senioreneinrichtungen oder das Krankenhaus gemeldet. Diese Einrichtungen im Stadtgebiet von Winterberg sind im Umgang mit Sterbefällen routiniert. Das Verfahren über das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ist zwischen der Stadtverwaltung und den Einrichtungen abgestimmt.

Beim Tod einer Bewohnerin bzw. eines Bewohners in einer Pflegeeinrichtung zieht die Einrichtung eine ärztliche Fachperson hinzu. Diese stellt die erforderliche Todesbescheinigung aus. Die Pflegeeinrichtungen nehmen Kontakt zu den Angehörigen bzw. zu gesetzlichen Betreuungspersonen auf, um diese über den Todesfall zu informieren und das weitere Vorgehen zu besprechen. Das Ordnungsamt wird nur dann telefonisch informiert, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar sind. Auch wenn Angehörige des bzw. der Verstorbenen gegenüber der Einrichtung die Bestattung ablehnen erfolgt die Mitteilung an das Ordnungsamt.

Sofern der Tod im örtlichen Krankenhaus eintritt übernimmt das Krankenhaus zunächst die Suche nach Angehörigen und überführt den Leichnam in die Kühlkammer des Krankenhauses. Sind keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt worden bzw. verweigern diese die Durchführung der Bestattung informiert das Krankenhaus die Ordnungsbehörde. Diese übernimmt die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung einschließlich der Inanspruchnahme Dritter. Bestattungsrechtliche Pflichten werden auch durch dieses Vorgehen nicht verletzt.

Das Ordnungsamt beauftragt innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW das ortsansässige Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle. Das Ordnungsamt achtet nach eigener Auskunft darauf, die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW einzuhalten. Auch die sechswöchige Frist zur Beisetzung der Totenasche ab dem Zeitpunkt der Einäscherung hält die Stadt ein.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Winterberg nutzt verschiedene Maßnahmen, um Angehörige zu ermitteln, die vorrangig zur Bestattung verpflichtet sind.

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 NRW vorhanden sind.

Die **Stadt Winterberg** wickelt die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Ordnungsamt ab. Hier führt die Stadt auch das Melde- und Personenstandsregister. Nach der Meldung eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls führt die Stadt umgehend Ermittlungsmaßnahmen durch, um bestattungspflichtige Angehörige zu finden. Dazu befragt die Stadt auch den Melden nach den persönlichen Verhältnissen der Verstorbenen. Über die geführten Melde- und Personenstandsregister versucht die Stadt, Hinweise auf mögliche bestattungspflichtige Angehörige zu finden. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden bzw. Standesämtern (Geburtsstandesamt der bzw. des Verstorbenen) erfolgt im Rahmen der Amtshilfe umgehend.

Die Stadt fragt auch in den Pflegeeinrichtungen nach, sofern die bzw. der Verstorbene dort seinen letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Stadt Winterberg auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu noch lebenden Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme.

Eine Begehung des Wohnraumes erfolgt nur im Einzelfall. Die Stadt erkundigt sich aber bei Nachbarn und weiteren Kontaktpersonen, ob Hinterbliebene bekannt sind. Aufgrund der ländlichen Struktur sind wie bei den meisten Vergleichskommunen verwandtschaftliche Verhältnisse oftmals bekannt. Auch Hinweise von Nachbarn, Vermietenden oder weiteren Bekannten nimmt sie auf.

Die Stadt dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen in einem Vorgang. Alle Unterlagen wie E-Mails und eingereichte Dokumente sammelt sie in diesem Vorgang. Eine elektronische Akte führt die Stadt nicht.

Die Stadt Winterberg informiert die bestattungspflichtigen Angehörigen schriftlich über ihre Bestattungspflicht. Mit diesem Anschreiben erfolgt neben der Mitteilung über den Todesfall auch die Aufklärung über die Bestattungspflicht. Das Anschreiben enthält den Hinweis, dass es gleichzeitig die gemäß § 28 VwVfG NRW erforderliche Anhörung darstellt. Die Bestattungspflichtigen werden gebeten, sich unter den angegebenen Kontaktdaten mit der Stadt in Verbindung zu setzen. Sie werden ebenso darauf hingewiesen, dass die Beisetzung im Rahmen einer Ersatzvornahme durchgeführt werden kann und dem Verpflichteten die Kosten auferlegt werden.

Die gesetzliche Rangfolge nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind, hält die Stadt immer ein. Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Stadt diese als Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Winterberg berücksichtigt den Willen des bzw. der Verstorbenen bei der Wahl der Bestattungsform, sofern dieser bekannt ist und die gewünschte Form dem ortsüblichen Rahmen entspricht.

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 Winterberg** nutzt für ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsform. Nach der Einäscherung im Krematorium in Diemelstadt (Hessen) erfolgt eine anonyme Urnenbeisetzung auf dem Friedhof des Krematoriums.

Nach § 12 BestG NRW soll die Kommune bei den von ihr durchgeführten Bestattungen eine Willensbekundung der bzw. des Verstorbenen berücksichtigen. Somit kann es vorkommen, dass die günstigste Bestattungsform nicht durchgeführt werden darf. Die Kommune muss dem Wunsch entsprechen, auch wenn dieser mit höheren Kosten verbunden ist. Die Bestattung ist dabei in angemessener, aber einfacher und würdevoller Form durchzuführen. Der Wunsch der bzw. des Verstorbenen findet wiederum seine Grenzen in der Form, die für die Umstände der Bestattung als ortsüblich angesehen werden kann.

Sofern ein abweichender Bestattungswunsch vorliegt und dieser keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursacht, berücksichtigt die Stadt Winterberg den Willen der Verstorbenen. Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung häufig bei der Heimleitung bekannt oder bei einer eingesetzten Betreuungsperson hinterlegt.

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 Winterberg beauftragt bei der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen zunächst die Einäscherung und stellt gleichzeitig den Auftrag für die Beisetzung in Aussicht. Sofern es gelingt, innerhalb der sechswöchigen Frist bis zur Beisetzung vorrangig verpflichtete Dritte zu ermitteln, wird diesen die Bestattung auferlegt.

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.

Soweit die zur Bestattung Verpflichteten ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde der Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die oder der Tote gefunden worden ist, die Bestattung zu veranlassen. Danach ist die Kommune nur verpflichtet bzw. ermächtigt, für die Bestattung zu sorgen, soweit Anordnungen gem. § 8 Abs. 1 BestG NRW gegenüber den Bestattungspflichtigen nicht möglich oder nicht zulässig sind oder keinen Erfolg versprechen.

Die **Stadt Winterberg** führt ordnungsbehördliche Bestattungen in der Regel als Einäscherung und anonyme Urnenbestattung durch. Sie nimmt Erdbestattungen nur ausnahmsweise vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder wenn aufgrund der Religionszugehörigkeit eine Feuerbestattung ausgeschlossen ist. Die Stadt Winterberg beauftragt das ortsansässige Bestattungsunternehmen mit der Einäscherung des Leichnams, sofern nicht unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung vornehmen. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, erfolgt bereits durch die fristgerechte Einäscherung. Ab dem Zeitpunkt der Einäscherung ist die Urnenbeisetzung innerhalb einer gesetzlich festgelegten Frist von sechs Wochen vorzunehmen.

Sofern unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung nicht oder nicht rechtzeitig vornehmen, veranlasst die Stadt Winterberg nach Ablauf der sechswöchigen Frist nach der Einäscherung des Leichnams auch die anonyme Urnenbeisetzung. Da nach dem Zeitpunkt der Einäscherung keine gegenwärtige Gefahr gem. § 14 Abs. 1 OBG NRW i.V.m. § 8 Abs. 1 BestG NRW mehr vorliegt, besteht zunächst keine Notwendigkeit für weitere Zwangsmaßnahmen auf Grundlage von § 55 Abs. 2 VwVG NRW. Eine zeitgleiche Beauftragung der Urnenbeisetzung ist daher aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht erforderlich und nicht durch die Regelungen des OBG NRW abgedeckt.

Sofern sich die zur Bestattung verpflichteten Dritten weigern, ihrer Verpflichtung nachzukommen, liegt eine Ordnungswidrigkeit nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 BestG NRW vor. Danach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht dafür Sorge trägt, dass die Erdbestattung oder Einäscherung oder Beisetzung der Totenasche vor Ablauf der bestimmten Fristen durchgeführt wird. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 3.000 Euro geahndet werden. Durch die Androhung der Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens verfügt die Kommune über ein wirksames Mittel, die Bestattungspflichtigen zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zu bewegen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg setzt ihre Kostenerstattungsansprüche einschließlich der Anmeldung beim Nachlassgericht konsequent durch. Sie erhebt keine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.

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

Die **Stadt Winterberg** fordert die Erstattung der Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent von den Verpflichteten ein. Dazu erlässt sie einen rechtsmittelfähigen Bescheid, mit dem sie alle Aufwendungen zur Erstattung fordert, die im Zusammenhang mit der Ersatzvornahme standen.

Auch Erben sind gem. § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) verpflichtet, die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung des Erblassers zu übernehmen. Die Stadt meldet ihre Kostenerstattungsansprüche beim Nachlassgericht formal als Verbindlichkeit zum Nachlass an, wenn sie keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln konnte, aber Vermögen (Wohneigentum oder sonstige Vermögenswerte) vorhanden sein könnten. Das Amtsgericht ermittelt von Amts wegen mögliche Erben auch des 2. oder 3. Grades.

Bei einer Ersatzvornahme kann die Stadt zur Deckung des Verwaltungsaufwands eine Gebühr von den bestattungspflichtigen Dritten erheben. Der Verwaltungsgebührenrahmen sieht für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Stadt Winterberg verzichtet darauf, durch die Verwaltungsgebühr die Verwaltungskosten zu decken und erhebt keine Gebühr.

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte künftig eine dem Gebührenrahmen entsprechende Verwaltungsgebühr erheben, sofern sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchführen muss.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie auf der Basis von Erfahrungswerten.

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 Winterberg** hat keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist, festgelegt. Die gesamte Fallbearbeitung erfolgt nicht mit Hilfe einer Checkliste, die das Ordnungsamt auf die notwendigen Arbeitsschritte bei ihrer Ermittlungstätigkeit hinweist und die die Fallabwicklung unterstützt. Die Einhaltung von Verfahrensschritten kann daher auch nicht überprüft werden. Innerhalb des Ordnungsamtes sind jedoch Zuständigkeiten und Vertretungsregelungen getroffen worden. Das Vier-Augen-Prinzip ist immer sichergestellt.

Die Stadt dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Die Dokumentation erfolgt ausschließlich in Papierform. Eine Aktenführung in digitaler Form ist nicht vorhanden. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert die Stadt Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige auffinden konnte.

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte schriftlich Standards festlegen, die den Ablauf sowie die einzelnen Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und damit das Wissensmanagement sicherstellen.

In der Checkliste sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern die Orientierung.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

Checklisten geben Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie verhindern mögliche Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen zu vereinfachen.

Die Stadt kann entsprechend bereits tatsächlich abgewickelter ordnungsbehördlicher Fälle auch eine Beispielakte anlegen. Diese enthält neben der Erläuterung aller Verfahrensschritte auch Musteranschriften und Rechtsgrundlagen. Sie dient vor allem im Vertretungsfall der Orientierung zur Abwicklung aktueller Fälle.

Die handelnden Personen nehmen grundsätzlich an Seminaren zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) teil. Die Fachkräfte erhalten durch regelmäßig angebotene Qualifizierungen die Möglichkeit der fachlichen Fortbildung.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Winterberg hat im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Die folgende Betrachtung basiert daher auf einem Durchschnitt der Werte aus den Jahren 2019 bis 2023.

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

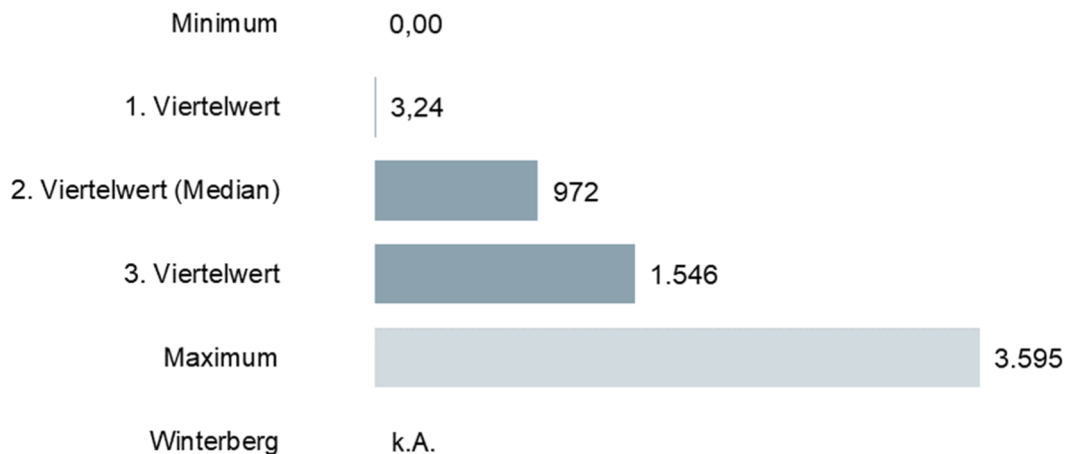
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	543	0	1.700	1.700

Die **Stadt Winterberg** hat in dem Zeitraum von 2019 bis 2023 sieben ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Sie hat hierfür Aufwendungen in Höhe von 11.450 Euro getragen. Dem stehen 5.879 Euro Kostenerstattungen durch vorrangig Verpflichtete gegenüber. Weitere Erträge, wie z. B. den Einsatz eigenen Vermögens der Verstorbenen, hat sie nicht erzielen können.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



Der Wert der Stadt Winterberg kann in diesem Streudiagramm nicht dargestellt werden, da keine ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr durchgeführt wurden.

Die Stadt verzeichnet im Zeitraum 2019 bis 2023 bei der Durchführung von sieben ordnungsbehördlichen Bestattungen einen durchschnittlichen Fehlbetrag je Fall in Höhe von 796 Euro. Sie liegt damit deutlich unterhalb des Wertes, den die meisten Kommunen gleicher Größe zu tragen haben.

4.6.2 Aufwendungen

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

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg beauftragt grundsätzlich das örtliche Bestattungsinstitut mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Regelmäßige Markterkundungen werden nicht durchgeführt.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Winterberg in Euro 2019 bis 2023

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen	1	4	0	1	1
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.550	6.500	0	1.700	1.700
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.550	1.625	0	1.700	1.700

Die Aufwendungen je Fall steigen im Zeitreihenverlauf an. Wie bereits im Kapitel 4.4.3 ausgeführt nutzt die Stadt Winterberg die Feuerbestattung grundsätzlich als wirtschaftlichste Bestattungsform. Ein regelmäßig durchgeführter Preisvergleich der regionalen Bestatter kann dazu beitragen, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen künftig weiterhin stabil zu halten.

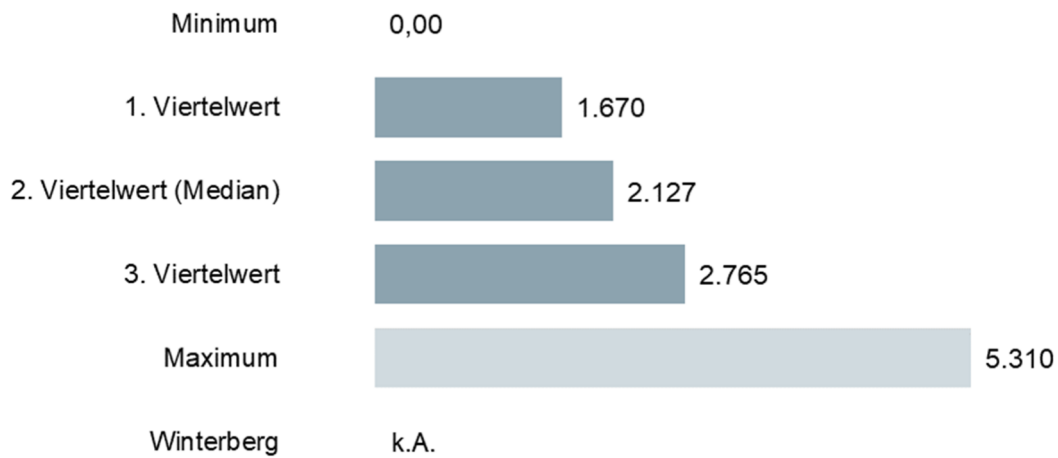
In der Stadt Winterberg ist ein Bestattungshaus ansässig. Dieses ist bereit und in der Lage, ordnungsbehördliche Bestattungen durchzuführen. Aufgrund der bisherigen guten Zusammenarbeit beauftragt die Stadt Winterberg dasselbe Bestattungshaus bei allen durchzuführenden ordnungsbehördlichen Bestattungen. Preisabfragen auch mit überregionalen Anbietern hat die Stadt in den letzten Jahren nicht durchgeführt.

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen auch überregional Preisabfragen erstellen.

Die durchgeführten Markterkundungen dienen dazu, den jeweils günstigsten Anbieter zu ermitteln und die Aufwendungen für die Stadt gering zu halten. Sie dienen auch dazu, gegenüber erstattungspflichtigen Dritten den Nachweis zu führen, dass nur die notwendigen Aufwendungen in Rechnung gestellt werden. Sollte die Kommune diesen Nachweis nicht führen können, besteht die Gefahr, dass verpflichtete Angehörige im gerichtlichen Verfahren eine Überprüfung anstreben. Dies kann dazu führen, dass die Stadt nicht alle Aufwendungen geltend machen kann.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



Die **Stadt Winterberg** hat für sieben durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen im Zeitraum von 2019 bis 2023 einen Gesamtbetrag in Höhe von 11.450 Euro aufgewendet. Je Bestattung sind damit 1.636 Euro angefallen. Mit diesem Wert liegt die Stadt Winterberg unterhalb des Betrages, den 75 Prozent der Kommunen des Vergleichsrings aufgebracht haben.

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.

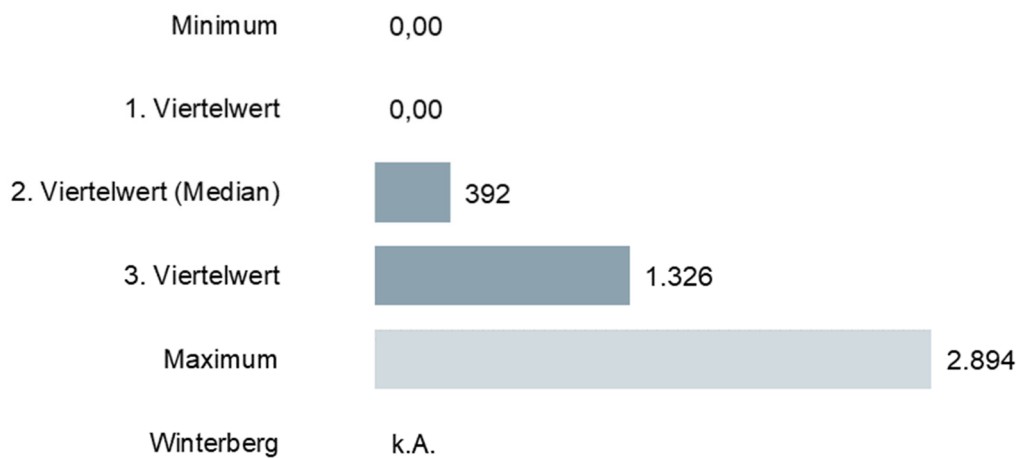
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Winterberg 2019 bis 2023

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.550	4.329	0	0	0
Anzahl durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen	1	4	0	1	1
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.550	1.082	0	0	0

In den Jahren 2019 und 2020 konnte die **Stadt Winterberg** Kostenerstattungen vereinnahmen, die dazu geführt haben, dass die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen vollständig bzw. teilweise gedeckt wurden. Im Jahr 2021 wurde keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Für die in 2022 durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konnte keine Kostenerstattung erreicht werden, da keine vorrangig verpflichteten Angehörigen ermittelt werden konnten.

Im Jahr 2023 wurde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Eine Kostenerstattung wurde geltend gemacht, konnte aber noch nicht vereinnahmt werden.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



Die Stadt Winterberg hat für sieben durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in den Jahren 2019 bis 2023 Kostenerstattungen in Höhe von insgesamt 5.879 Euro vereinnahmt. Im Durchschnitt erreicht die Stadt eine Kostenerstattung je Fall in Höhe von 840 Euro. Mit diesem Wert liegt die Stadt Winterberg sehr deutlich über dem Betrag, den die Kommunen des Vergleichsringes im Median generieren konnten.

In keinem der betrachteten Jahre konnte die Stadt Winterberg Erträge aus dem Nachlass der bzw. des Verstorbenen vereinnahmen. Hierunter fallen insbesondere Vermögen wie z. B. Sparguthaben, Guthaben auf Pflegeheimkonten oder Vermögen, das der Stadt Winterberg über das Nachlassgericht zugesprochen wurde.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Winterberg setzt ihre Kostenerstattungsansprüche einschließlich der Anmeldung beim Nachlassgericht konsequent durch. Sie erhebt keine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.	119	E1	Die Stadt Winterberg sollte künftig eine dem Gebührenrahmen entsprechende Verwaltungsgebühr erheben, sofern sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchführen muss.	119
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Winterberg hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen entwickelt. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen trifft sie auf der Basis von Erfahrungswerten.	120	E2	Die Stadt Winterberg sollte schriftlich Standards festlegen, die den Ablauf sowie die einzelnen Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen und damit das Wissensmanagement sicherstellen.	120
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die Stadt Winterberg beauftragt grundsätzlich das örtliche Bestattungsinstitut mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Regelmäßige Markterkundungen werden nicht durchgeführt.	123	E3	Die Stadt Winterberg sollte für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen auch überregional Preisabfragen erstellen.	123

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Winterberg** 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 Winterberg hält mit acht kommunalen „klassischen“ Friedhöfen und einem kommunalen Ruhewald im interkommunalen Vergleich ein breites Angebot an Friedhöfen für ihre Bürgerinnen und Bürger vor. Weitere vier Friedhöfe im Stadtgebiet befinden sich in konfessioneller Trägerschaft. Die Summe der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen liegt in Winterberg über der Zahl der verstorbenen Einwohnerinnen und Einwohner. Der Ruhewald stellt ein attraktives Angebot dar. Es besteht auch keine Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger. Allen kommunalen klassischen Friedhöfen ist eine Trauerhalle angeschlossen. Auf einigen Friedhöfen finden seit Jahren nur noch wenige Bestattungen statt. Durch eine systematische Belegung könnte die Stadt Winterberg Freiflächen mittelfristig einer anderen Nutzung zuführen.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch bei der Stadt Winterberg. Erstmals gab es in 2010 mehr Urnen- als Sargbestattungen. Dies ist zwar vergleichsweise spät, zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Winterberg bewusst mit Angeboten wie zum Beispiel mit Bestattungen in einer Urnenwand und im kommunalen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhamen ab. Für alle Friedhöfe will sie zukünftig die Bestattungsmöglichkeit von Urnen an Bäumen anbieten.

Für den Ruhewald hat die Stadt Winterberg einen Flyer mit verschiedenen Informationen herausgegeben. Für das Friedhofswesen nutzt sie eine Fachsoftware. Hier hat sie allerdings noch nicht den Ruhewald und die verschiedenen Flächenanteile der Friedhöfe implementiert. Den kommunalen Ruhewald betreibt die Stadt Winterberg als öffentliche Einrichtung. Für die Nutzung der Ruhebäume erhebt sie ein privatrechtliches Entgelt. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Winterberg durch die hohen Einnahmen des Ruhewaldes im interkommunalen Vergleich hoch.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Winterberg bisher keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Die Möglichkeiten der Einführung von Pflegestandards und zur Umgestaltung von Flächen sollten in der strategischen Ausrichtung der Friedhöfe berücksichtigt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- und Kennzahlen	Winter- berg	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	9	1	2	4	8	15	77
Kommunale Friedhofsflä- che in qm	75.548	5.646	35.836	48.437	71.469	165.018	77
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	103	4,24	54,99	73,13	89,90	155	76
Bestattungen auf kommuna- len Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,42	1,10	1,73	2,06	2,53	5,74	76
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeinde- fläche in Prozent	87,49	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünflä- che je EW* in qm	10.403	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je EW in qm	6,07	0,46	2,81	4,01	5,37	9,57	77

*EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

Die **Stadt Winterberg** besteht neben der Kernstadt Winterberg aus weiteren 14 Stadtteilen. In den Stadtteilen Winterberg, Siedlinghausen, Niedersfeld, Silbach, Hildfeld, Altastenberg, Lange-
wiese und Mollseifen unterhält die Stadt kommunale Friedhöfe. Im Stadtteil Elkeringhausen be-
treibt die Stadt Winterberg seit dem Jahr 2014 einen Ruhewald. Weitere Friedhöfe in den Stadt-
teilen Grönebach, Elkeringhausen, Züschen und Neuastenberg befinden sich in konfessioneller
Trägerschaft. Die gpaNRW hat die kommunalen Friedhöfe in der Kernstadt Winterberg und im
Stadtteil Mollseifen sowie den kommunalen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhausen besichtigt
und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Nach Aussage der Stadt Winterberg lassen sich die Einwohnerinnen und Einwohner in der Re-
gel im Stadtteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Ausnahmen bestehen meist nur bei der Ur-
nenbestattung im Ruhewald Elkeringhausen und in den Urnenwänden auf dem Friedhof Winter-
berg. Diese Bestattungsformen werden bisher auf den anderen Friedhöfen im Stadtgebiet nicht
angeboten. Neben dem Ruhewald sollen zukünftig auch auf allen kommunalen Friedhöfen Ur-
nenbestattungen an Bäumen angeboten werden. Entsprechende Haushaltsmittel stehen der
Stadt Winterberg zur Verfügung. Die starke örtliche Verbundenheit zeigt sich auch an dem ver-
gleichsweise hohen Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefäl-
len. Ein Konkurrenzdenken zwischen konfessionellem und kommunalem Träger besteht nach
Darstellung der Stadt nicht.

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 Winterberg hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den beteiligten Organisationseinheiten.

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

In der **Stadt Winterberg** ist die Friedhofsverwaltung für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen verantwortlich. Diese ist im Fachbereich II (Finanzen) angesiedelt. Bei der Koordination stimmt sich die Sachbearbeitung in der Friedhofsverwaltung eng mit der stellvertretenden Fachbereichsleitung ab. Der Bauhof führt die Grünflächenpflege und die Standsicherheitskontrollen der Grabmäler eigenständig durch. Die Kalkulation der Friedhofsgebühren nimmt ebenfalls die Friedhofsverwaltung vor. Einebnungen aufgegebenen Grabstätten werden einmal im Jahr durch den Bauhof nach entsprechender Information durch die Friedhofsverwaltung durchgeführt. Der Grabaushub wird alle fünf Jahre ausgeschrieben und erfolgt für alle kommunalen Friedhöfe durch denselben Unternehmer.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe keine Ziele definiert und keine Kennzahlen zur Steuerung gebildet.

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.

Als Grundlage für die Aufgaben im Friedhofswesen dienen der **Stadt Winterberg** die Friedhofsatzung, die Friedhofsgebührensatzung und die Benutzungs- und Entgeltordnung für den Ruhewald. Weitergehende Zielvorgaben, die sich beispielsweise aus einer Friedhofsentwicklungsplanung ergeben, hat sie nicht formuliert.

Kennzahlen als Steuerungsgrundlage hat sie ebenfalls nicht gebildet. Allerdings schreibt die Stadt in ihrem Haushaltsplan bereits einige Zahlen im Friedhofswesen fort. An messbar formulierten Zielen könnte die Stadt Winterberg Kennzahlen entwickeln und diese ebenfalls im Haushaltsplan fortschreiben.

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,
- Mindestanzahl von X Bestattungen pro Jahr je Friedhof,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

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

- Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Neben diesen selbst entwickelten Kennzahlen kann sie auch z. B. die in diesem Bericht dargestellten Grund- und Kennzahlen verwenden. Insbesondere die Besichtigung der kommunalen Friedhöfe als auch das persönliche Gespräch mit dem zuständigen Mitarbeiter haben gezeigt, dass die in Winterberg gelebte Praxis bereits zu einer guten Steuerung führt.

Die Stadt Winterberg hat in der Friedhofsverwaltung bisher kein Berichtswesen implementiert. Ein Berichtswesen könnte der Stadt durch einen regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich steuerungsrelevante Informationen liefern. Dadurch wären alle Entscheidungsträger (Verwaltungsvorstand, Ausschüsse, Rat) regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

Da die Stadt Winterberg auch in den kleineren Stadtteilen über Friedhöfe verfügt, finden auf einigen Friedhöfen nur wenige Bestattungen statt. Wir haben die Bestattungszahlen der einzelnen Friedhöfe in der nachfolgenden Übersicht zusammengetragen.

	Winterberg	Siedlinghausen	Niedersfeld	Silbach	Altantenberg	Hildfeld	Lange-wiese	Mollseifen	Ruhe-wald	Bestattungen
2014	36	18	13	9	3	9	1	1	36	126
2015	25	26	10	13	3	6	4	1	45	133
2016	36	20	11	5	2	6	7	1	39	127
2017	43	24	17	10	0	5	4	2	58	163
2018	36	19	10	5	3	6	7	1	70	157
2019	33	19	12	5	3	5	7	1	80	165
2020	30	23	11	7	2	6	4	6	92	181
2021	32	27	9	10	3	5	3	3	92	184
2022	40	16	13	5	2	7	7	0	109	199
2023	42	14	12	12	5	3	5	1	110	204

	Winter- berg	Siedlin- ghausen	Nie- ders- feld	Silbach	Altas- tenberg	Hildfeld	Lange- wiese	Mollsei- fen	Ruhe- wald	Bestat- tungen
Summe	353	206	118	81	26	58	49	17	731	1.639

Auf nahezu allen Friedhöfen finden jährlich Bestattungen statt. Allerdings liegen diese bei der Hälfte der Friedhöfe deutlich im einstelligen Bereich. Die jährliche Auslastung der dortigen Trauerhallen ist noch geringer, da nicht bei jeder Bestattung die Abschiedsfeiern in den Trauerhallen stattfinden (vgl. 5.5.3 „Trauerhallen“). Gleichzeitig fallen auch auf den wenig genutzten Friedhöfen Pflegearbeiten an, welche die Stadt möglicherweise nicht durch die dort eingenommenen Friedhofsgebühren decken kann. Sie hat bisher keine Beschlüsse darüber gefasst, einige dieser acht klassischen Friedhöfe ruhend zu stellen oder langfristig aufzugeben (vgl. 5.6.3 „Entwicklung der Bestattungsfläche“).

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte zur langfristigen Planung Ziele für den Fortbestand der Friedhofsflächen formulieren. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über jährlich fortzuschreibende Kennzahlen im Blick haben.

5.4.3 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün- und Wegeflächen.

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 Winterberg** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware als Cloud-Lösung ein. In dieser hat sie außer dem Ruhewald alle kommunalen Friedhöfe mit den zugehörigen Grabstätten erfasst. Zur Vervollständigung der Datenlage in der Fachsoftware hat sie alle persönlichen Daten der Verstorbenen und Nutzungsberechtigungen sowie die Lage der Grabstellen von den zuvor eingesetzten Karteikarten und Plänen ergänzt und aktualisiert sie laufend. Der Bauhof der Stadt verfügt über keine Anbindung an die Software und erfasst Grabmängel manuell. Anschreiben an Nutzungsberechtigte z. B. bei Grab- oder Pflegemängeln generiert die Stadt Winterberg nicht aus der Fachsoftware, sondern manuell über die gängigen Office-Produkte. Die Gebührenbescheide erstellt die Stadt Winterberg über die eingesetzte Fachsoftware. Diese verfügt über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware der Stadt.

Für den kommunalen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhausen führt die Stadt Winterberg die Daten bisher in einer lokalen Office-Datei. Sie sollte überlegen, neben den geplanten neuen Bestattungsbäumen auf den klassischen Friedhöfen auch die Bäume und Flächen des Ruhewaldes in die Fachsoftware zu implementieren.

Die Wege und Grünflächen sind der Stadt Winterberg bekannt, bisher aber nicht in der Fachsoftware hinterlegt.

Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) setzt die Stadt Winterberg in der Friedhofsverwaltung derzeit noch nicht ein. In anderen Aufgabengebieten testen die Kommunen des Hochsauerlandkreises derzeit ein einheitliches DMS. In der Friedhofsverwaltung soll es erst später zur Anwendung kommen.

→ **Empfehlung**

Für tieferegreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Winterberg den Ruhewald und die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Winterberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

Besonders vor dem Hintergrund des wachsenden Angebots an Ruhewäldern und der Einführung neuer Grabarten in der Stadt Winterberg halten wir einen Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit für wichtig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren. Gerade die Überarbeitung der städtischen Internetseite sowie die geplante Einführung neuer Grabarten stellen hierfür einen willkommenen Anlass dar.

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.

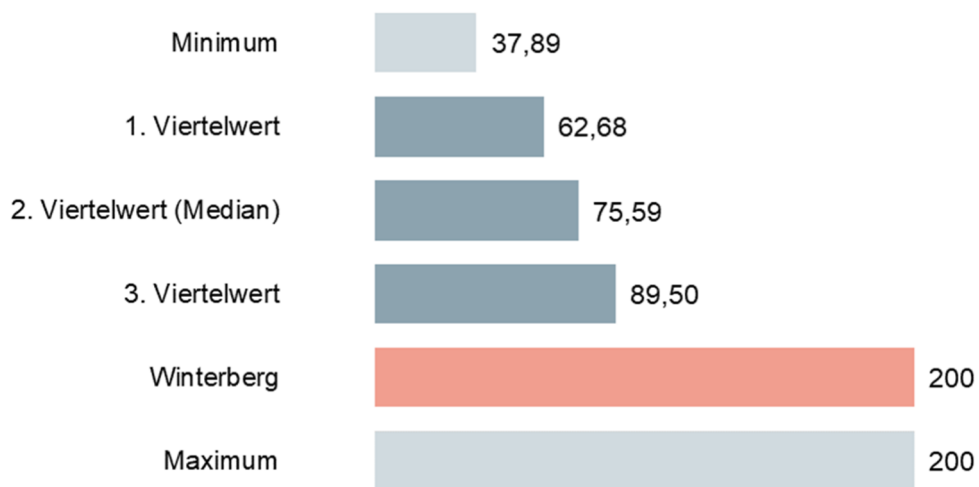
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Winterberg erzielt im Friedhofswesen einen hohen Kostendeckungsgrad, der durch die hohen Einnahmen des Ruhewaldes in den letzten Jahren durchgehend über 100 Prozent liegt.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Winterberg** in 2021 ist durch die Erträge des Ruhewaldes ausgesprochen gut. Im interkommunalen Vergleich stellt er mit großem Abstand den Maximalwert dar.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion des Friedhofes Rechnung trägt, ist nicht von den Gebüh-

renzahlenden zu tragen. Nach Aussage der Stadt ist dieser in Winterberg auf 6.000 Euro jährlich festgelegt worden. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion des Friedhofes für alle Einwohnerinnen und Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert. Für Bestattungen im kommunalen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhausen erhebt die Stadt Winterberg keine Gebühr, sondern ein privatrechtliches Entgelt. Die hier erzielten Einnahmen haben wir wie Erlöse behandelt und in die Ermittlung des Kostendeckungsgrades einfließen lassen.

Daher ist der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG NRW ermittelten Kostendeckungsgrad. Insoweit handelt es sich bei den über 100 Prozent liegenden Sätzen auch nicht um Kostenüberdeckungen im Sinne des § 6 Abs. 4 KAG NRW. Dennoch weisen wir auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und -unterdeckungen hin. Für die Erhebung von privatrechtlichen Entgelten bestehen ebenfalls Regelungen.²⁹ Die bei der Stadt Winterberg vorzufundene Situation mit Einnahmen von Benutzungsgebühren und privatrechtlichen Entgelten stellt, auch im Vergleich mit vielen anderen Kommunen, eine Besonderheit dar. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf eine wirtschaftliche Betrachtung. Eine rechtliche Betrachtung und Bewertung dieser Form der Aufgabenwahrnehmung und Einnahmenerzielung ist insoweit auch nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir halten es für geboten, dass die Stadt Winterberg regelmäßig eine Bewertung zum Verfahren und zum Umgang mit den privatrechtlichen Entgelten vornimmt. Dieses umfasst auch die vollständige Ermittlung und Berücksichtigung sämtlicher Kosten für den Betrieb des Ruhewaldes. Dazu zählen exemplarisch künftig auch die Kosten für die Baumkontrollen (siehe 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen).

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Winterberg in Prozent 2018 bis 2021

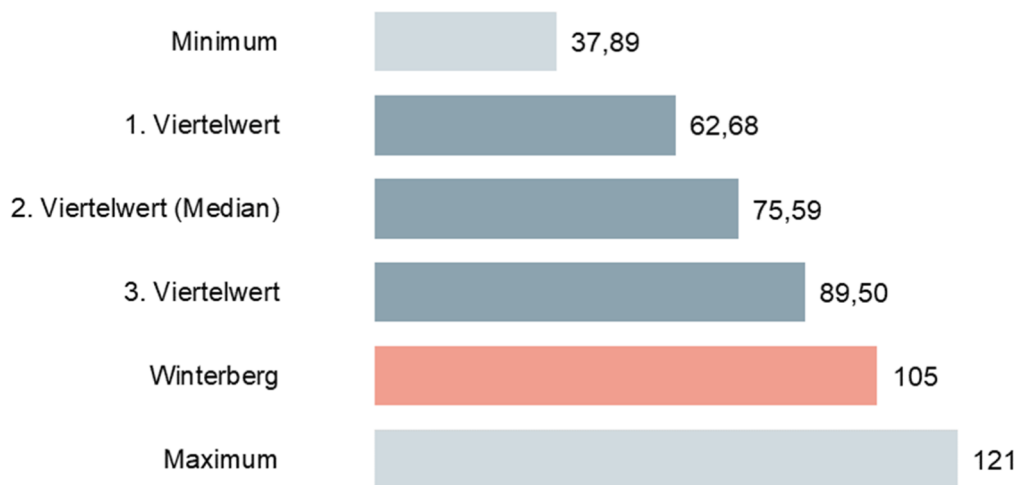
2018	2019	2020	2021
124	120	169	200

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser in den letzten Jahren zwar sehr schwankend, aber ausgesprochen gut ist. Hierzu tragen die privatrechtlichen Entgelte des Ruhewaldes maßgeblich bei.

Bei einer Betrachtung des Kostendeckungsgrades ohne Berücksichtigung des Ruhewaldes zeigt sich ein anderes Bild.

²⁹ § 315 BGB Bestimmung der Leistung durch eine Partei („Billigkeit“), BGH, Urteil vom 06.02.1985 (bei der Erhebung von privatrechtlichen Entgelte in der Daseinsvorsorge gelten die grundlegenden Prinzipien öffentlichen Finanzgebarens)

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Winterberg ohne Ruhewald in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Winterberg ohne Ruhewald in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
61	45	73	105

Ziel sollte sein, dass die Erlöse die Kosten möglichst dauerhaft decken. Bei der vorliegenden Entwicklung lässt sich vermuten, dass auch in den nächsten Jahren eine optimale Kostendeckung nur unter Berücksichtigung des Ruhewaldes erreicht werden kann.

Mögliche Kostenunterdeckungen im Gebührenhaushalt der klassischen Friedhöfe werden nach Auskunft der Stadt über die jährlich erstellte Nachkalkulation zwar ermittelt, in den Folgejahren aber nicht ausgeglichen. Generell gilt, dass Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Winterberg befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Welche Möglichkeiten sich für Winterberg bieten, die Kostendeckung zu stabilisieren, betrachtet die gpaNRW im Folgenden. Hierbei konzentrieren wir uns bei der Einnahmeseite auf die öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg kalkuliert auskunftsgemäß ihre Friedhofsgebühren regelmäßig. Dabei ermittelte Unter- oder Überdeckungen gleicht sie in den Folgejahren nicht aus. Möglichkeiten wie eine weniger flächenorientierte Berechnung der Gebühren, z. B. über eine Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bisher nicht.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁰ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Der tiefgreifende Wandel der Bestattungskultur hat auch in der **Stadt Winterberg** Auswirkungen auf die Gebührenerträge, denn die Grabnutzungsgebühren stellen den größten Teil des Gebührenaufkommens im Friedhofswesen dar. Grundsätzlich ist ein Trend zu einem deutlich höheren Anteil der Urnenbestattungen und die Tendenz zu mehr pflegefreien Gräbern festzustellen. In der Stadt Winterberg wird diese Tendenz besonders bei den steigenden Nutzungszahlen des Ruhewaldes deutlich.

Die Rechtsprechung erlaubt für die Kostenverteilung eine Vielzahl von Möglichkeiten, solange eine Berücksichtigung der wesentlichen Prinzipien der Gebührenkalkulation erfolgt. Neben Laufzeit und Fläche können die Kommunen auch eine Gewichtung je Nutzungsfall berücksichtigen, um der Gebührenspreizung entgegenzuwirken. Die Gräber bieten jedoch unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Diese Vorteile können die Kommunen bewerten und über Äquivalenzziffern mit in die Berechnung der Gebührensätze einfließen lassen. Je höher eine Kommune flächenunabhängige Bestandteile in der Gebühr berücksichtigt, umso mehr verringern sich die Gebührenbestandteile zwischen den Grabformen. Beispiele für derartige Vorteile sind die Verlängerungsmöglichkeit von Wahlgräbern, die Pflege der Grabstellen durch die Kommune, die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle und eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege.

Bei großen Unterschieden in der Gebührenhöhe kann sich ein Trend zu kleineren und damit pflegeleichteren Gräbern zusätzlich verstärken. Die Merkmale der Wahlgrabstätten und deren Gebühren tragen zum Nutzungsverhalten bei. Der Wandel in der Bestattungskultur hin zu mehr (pflegefreien) Flächen für Urnenbeisetzungen erfordert mittelfristig auch eine Flächenbevorratung für diese Beisetzungsform(en). Die Stadt Winterberg will auf diese Entwicklung reagieren und zusätzlich zum Ruhewald auf allen kommunalen Friedhöfen zukünftig die Möglichkeit der Urnenbestattung an Bäumen anbieten. Aufgrund der geringen Nutzungszahlen (vgl. 5.4.2 „Steuerung“) sehen wir das für die kleinen Friedhöfe kritisch. Eine solche Entscheidung könnte sich zudem auf die Nutzungszahlen des Ruhewaldes auswirken. Sofern die Stadt Winterberg feststellt, dass sich das Nachfrageverhalten verändert, sollte sie ihre Kostenverteilung anpassen. Auf diese Weise kann sie alle Nutzenden an den Kosten angemessen beteiligen.

³⁰ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte, auch zur notwendigen Feststellung von Über- und Unterdeckungen und dem Deckungsausgleich regelmäßige Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen. Hierbei ist grundsätzlich eine volle Kostendeckung anzustreben.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

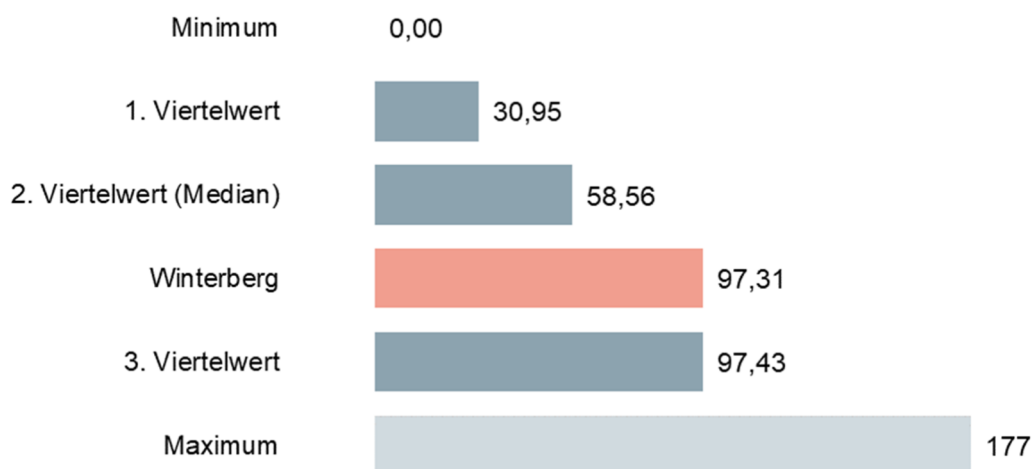
Die Stadt Winterberg hält auf jedem ihrer klassischen Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Aufgrund der geringen Bestattungszahlen auf der Mehrzahl der Friedhöfe ist auch die Nutzung der Trauerhallen teilweise gering.

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.

Die **Stadt Winterberg** hält auf allen (klassischen) kommunalen Friedhöfen jeweils eine eigene Trauerhalle vor. Teilweise werden diese zu den Trauerfeiern von den Bestattern gereinigt, so dass für die Stadt Winterberg wenig Reinigungskosten entstehen. Eine Konkurrenzsituation zu Abschiedsräumen einheimischer Bestatter gibt es nach Aussage der Stadt nicht. Unter 5.4.2 „Steuerung“ haben wir in einer Tabelle bereits die Nutzung der einzelnen Friedhöfe abgebildet. Da nicht bei allen Bestattungen die angeschlossene Trauerhalle genutzt wird, liegt die Frequenz bei der Hälfte der Trauerhallen bei unter fünf Nutzungen im Jahr.

Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen in der Stadt Winterberg ist hoch. Gleichwohl lassen die geringen Investitions- bzw. Unterhaltungskosten der vergangenen Jahre darauf schließen, dass in den nächsten Jahren hier zur Sanierung bzw. Instandsetzung der Trauerhallen mehr finanzielle Mittel aufgewendet werden müssen. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das mögliche Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Das wird sich dann auch in einem nicht auskömmlichen, tendenziell rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln. Die Stadt sollte daher entscheiden, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Kennzahlen Trauerhallen 2021

Kennzahl	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	7,93	0,00	7,25	10,15	14,75	27,72	62
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	55,74	0,00	29,07	55,74	75,16	137	71

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Winterberg in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
98,66	97,98	96,43	97,31

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte die Entwicklung des Kostendeckungsgrades bei den Trauerhalten beobachten. Für mögliche negative Entwicklungen oder Investitionsüberlegungen sollte sie Handlungsoptionen vorbereiten.

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

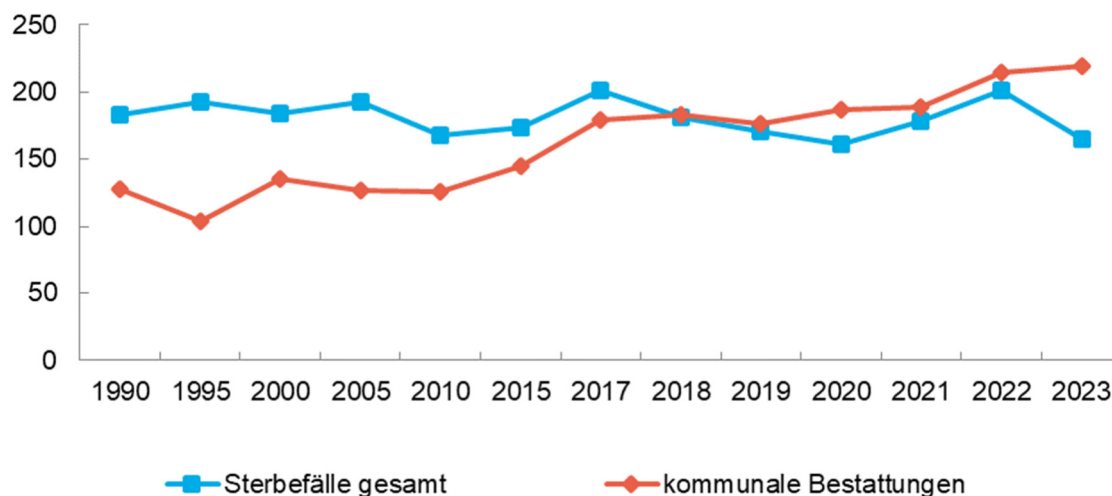
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Stadt Winterberg** ist die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren kontinuierlich von 14.229 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 1990 auf 12.671 im Jahr 2022 gesunken. Das entspricht einem Rückgang von elf Prozent. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2022 prognostiziert IT.NRW bis 2050 einen weiteren Bevölkerungsrückgang von 16 Prozent (auf dann 10.662). Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis 2050 auf 13,7 Prozent erhöhen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das städtische Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

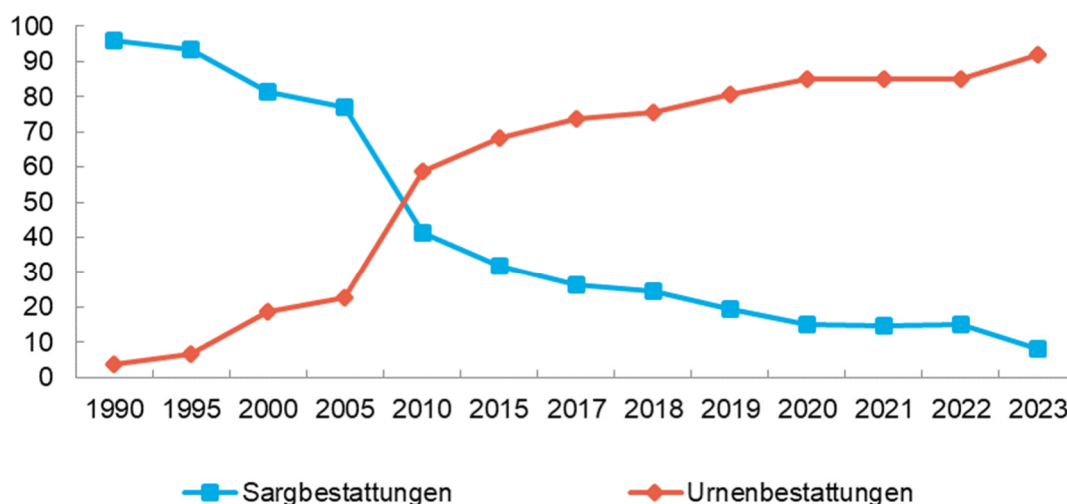
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Winterberg 1990 bis 2023



Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt. Zudem zeigt sich im Zeitreihenvergleich sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ein recht konstantes Niveau.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Winterberg in Prozent 1990 bis 2023



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. In der Stadt Winterberg spielten die Urnenbestattungen bis zum Jahr 2005 eine untergeordnete Rolle. Seitdem ist der Anteil stark gestiegen. Insbesondere nach dem Anlegen des Ruhewaldes ist der Anteil der Urnenbestattungen weiter gewachsen und bildet im Vergleichsjahr 2021 mit 85 Prozent die dominierende Bestattungsform.

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. Die Stadt Winterberg hat auf diese neuen Ansprüche reagiert und bietet diverse Möglichkeiten bei der Sargbestattung an:

- Wahlgrabstätte,
- Reihengrabstätte,
- Anonyme Grabstätte und
- „Grüne“ Grabstätte (Wahl- und Reihengrab).

Für Urnenbeisetzungen bietet sie folgende Möglichkeiten an:

- Urnenwahlgrabstätte,
- Urnenreihengrabstätte,
- Anonyme Grabstätte,
- Urnenwandgrabstätte und
- „Grüne“ Grabstätte (Wahl- und Reihengrab).

Ergänzt wird dieses Angebot durch den städtischen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhausen. Dort bietet die Stadt Winterberg folgende Möglichkeiten der Urnenbeisetzungen an:

- Ruhebaum für Familien und Freundeskreise,
- Gemeinschafts-Ruhebaum und
- Sternenkinder-Ruhebaum.

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

Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	19,13	6,25	23,31	32,99	44,10	64,86	76

Kennzahlen	Winter- berg	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Ur- nengräber an Bestattun- gen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	80,87	29,73	54,18	64,56	74,15	93,75	76

Die Vergleiche zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Sarggräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Winterberg feststellbare hohe Anteil der Urnenbestattung auch im interkommunalen Vergleich.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

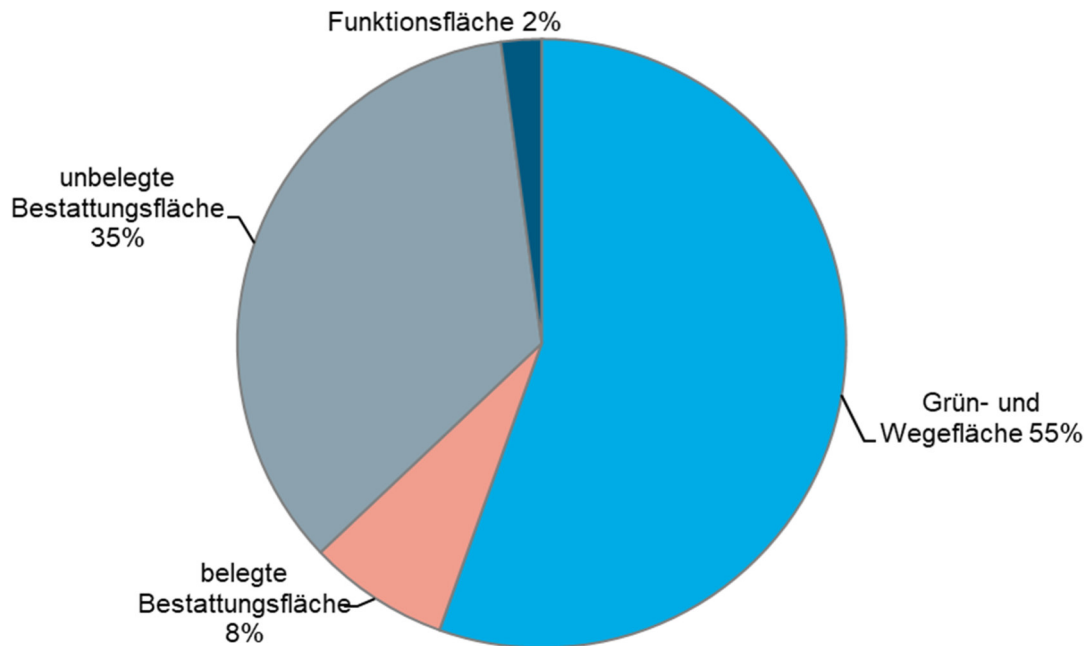
- Bei der Stadt Winterberg sind nur zehn Prozent der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt oder dienen als Funktionsfläche.

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 Winterberg** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Winterberg in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Dieses gilt ebenso für die Stadt Winterberg. In der Stadt Winterberg ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit nur acht Prozent sehr gering. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen auch perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern.

Natürlich gibt es auch auf den „klassischen“ Friedhöfen der Stadt Winterberg Grabfelder, bei denen nach und nach die Ruhezeiten ablaufen und sich daher ein Flickenteppich bildet. Dies kann die Stadt als Übersicht aus dem digitalen Friedhofsplan darstellen. Insbesondere auf dem Friedhof der Kernstadt bietet sich die Möglichkeit, in relativ wenigen Jahren die Außenbereiche des Friedhofs freizuziehen und perspektivisch einer anderen Nutzung zuzuführen.

Eine Besonderheit stellt bei der Flächenbetrachtung der kommunale Ruhewald dar. Für die Urnenbestattungen an Bäumen sind hier 250 Bäume mit jeweils 10 Stellen vorgesehen. Dieses führt zu einer hohen Zahl an freien Grabstellen. Gleichzeitig führt der naturgemäß hohe Grünanteil des Waldes zu einem entsprechend hohen Flächenanteil.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an	17,68	7,22	23,91	34,61	48,81	89,33	46

Kennzahl	Winter- berg	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
der Bestattungsfläche in Prozent							
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	15,14	6,39	21,30	31,31	44,11	84,60	46
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsflä- che in Prozent	2,54	0,83	2,12	3,20	4,40	8,72	46

Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählen auch die Flächen der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Winterberg hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und insbesondere durch den Ruhewald ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf jedem ihrer Friedhöfe das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Winterberg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	15
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	51
Neukäufe Urnengräber 2021	138
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	8

Die **Stadt Winterberg** hat im Jahr 2014 einen kommunalen Ruhewald im Stadtteil Elkeringhausen angelegt, der eine positive Entwicklung aufweist. Die Hälfte der „klassischen Friedhöfe“ weist jedoch nur eine sehr geringe Bestattungszahl auf. Der steigende Anteil an Urnenbestattungen führt dazu, dass die Stadt künftig weniger Bestattungsfläche benötigt. Insbesondere der

größte Friedhof im Stadtteil Winterberg bietet in den Randbereichen die Möglichkeit, durch Verzicht auf eine Neubelegung Möglichkeiten für eine anderweitige Nutzung zu schaffen.

Die Stadt plant, auf allen kommunalen Friedhöfen zukünftig die Möglichkeit der Urnenbestattung an Bäumen anzubieten. Dazu sollen entsprechende Bäume gepflanzt werden. Wir sehen diese Entscheidung kritisch. Vielmehr sollte sich die Stadt Winterberg grundsätzliche Gedanken zum Fortbestand der kleinen Friedhöfe machen (vgl. 5.4.2 „Steuerung“).

→ Empfehlung

Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Stadt Winterberg kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Stadt individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

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

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

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Winterberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent	55,45	14,05	40,86	55,61	68,37	139	53
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	75,15	33,84	50,32	61,25	70,76	87,62	43
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	24,85	12,38	29,24	38,75	49,68	66,16	43

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. Korrespondierend zu einem

geringen Anteil der Wegefläche an der Grün- und Wegefläche führt der kommunale Ruhewald in der Stadt Winterberg naturgemäß zu einem im interkommunalen Vergleich höheren Grünflächenanteil. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung der Friedhöfe im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

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

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

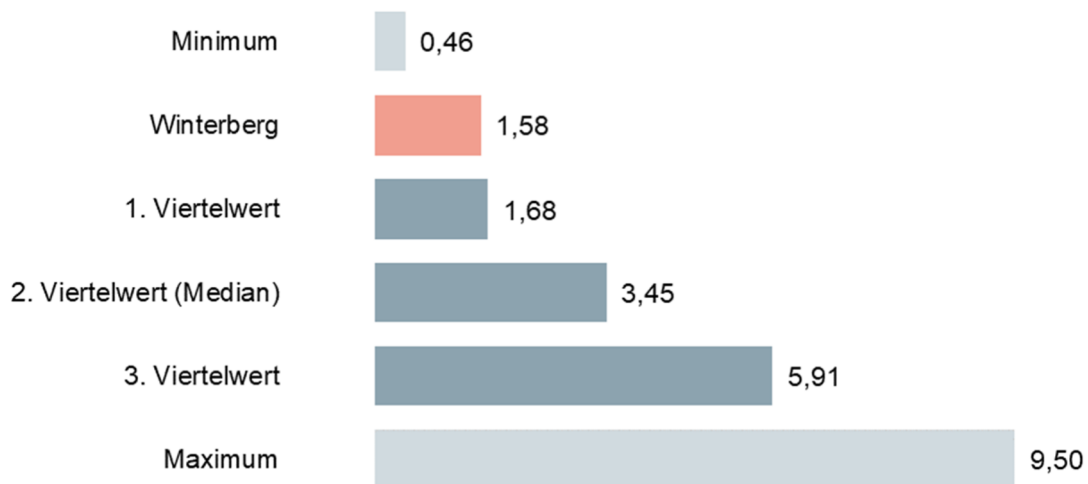
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Winterberg unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt keine Pflegestandards aufgestellt.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Stadt Winterberg** im unteren Bereich. Sie hat bisher noch keine Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definiert. Die geringen Unterhaltungskosten liegen zum großen Teil an den naturgemäß geringen Pflegekosten für die Grünflächen des Ruhewaldes. In der Kostenbetrachtung noch zu ergänzen sind aus Sicht der gpaNRW die aus Sicherheitsgründen regelmäßig notwendigen Baumkontrollen.

Für die Stadt Winterberg ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Die ehrenamtliche Pflege durch Dorfgemeinschaften gerade auf den kleinen Friedhöfen entlastet die Stadt Winterberg. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten positiv beeinflussen. Dies ist ein gleichzeitiger Beitrag, den Kostendeckungsgrad zu stabilisieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Winterberg sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.

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

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

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

In der Stadt Winterberg übernimmt eine Drittfirma den Grabaushub auf den städtischen Friedhöfen. Die Pflege der Grün- und Wegeflächen wird vom städtischen Bauhof durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Winterberg sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Winterberg hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad auch in der Zukunft zu stabilisieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Winterberg hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe keine Ziele definiert und keine Kennzahlen zur Steuerung gebildet.	119	E1	Die Stadt Winterberg sollte zur langfristigen Planung Ziele für den Fortbestand der Friedhofsflächen formulieren. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über jährlich fortzuschreibende Kennzahlen im Blick haben.	119
F2	Die Stadt Winterberg befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün- und Wegeflächen.	119	E2	Für tieferegreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Winterberg den Ruhewald und die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.	119
F3	Die Stadt Winterberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	133	E3	Die Stadt Winterberg sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren. Gerade die Überarbeitung der städtischen Internetseite sowie die geplante Einführung neuer Grabarten stellen hierfür einen willkommenen Anlass dar.	133
Gebühren					
F4	Die Stadt Winterberg kalkuliert auskunftsgemäß ihre Friedhofsgebühren regelmäßig. Dabei ermittelte Unter- oder Überdeckungen gleicht sie in den Folgejahren nicht aus. Möglichkeiten wie eine weniger flächenorientierte Berechnung der Gebühren, z. B. über eine Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bisher nicht.	123	E4	Die Stadt Winterberg sollte, auch zur notwendigen Feststellung von Über- und Unterdeckungen und dem Deckungsausgleich regelmäßige Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen. Hierbei ist grundsätzlich eine volle Kostendeckung anzustreben.	123
F5	Die Stadt Winterberg hält auf jedem ihrer klassischen Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Aufgrund der geringen Bestattungszahlen auf der Mehrzahl der Friedhöfe ist auch die Nutzung der Trauerhallen teilweise gering.	138	E5	Die Stadt Winterberg sollte die Entwicklung des Kostendeckungsgrades bei den Trauerhallen beobachten. Für mögliche negative Entwicklungen oder Investitionsüberlegungen sollte sie Handlungsoptionen vorbereiten.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F6	Die Stadt Winterberg hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und insbesondere durch den Ruhewald ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf jedem ihrer Friedhöfe das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.	145	E6	Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Stadt Winterberg kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Stadt individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.	146
Grün- und Wegeflächen					
F7	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Winterberg unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt keine Pflegestandards aufgestellt.	147	E7.1	Die Stadt Winterberg sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.	148
			E7.2	Die Stadt Winterberg sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	149

→ 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