

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Steinheim
2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Steinheim	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	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
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	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Steinheim	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	26
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Steinheim	30
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Vergabewesen	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	77
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	80
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	82
2.5	Sponsoring	85
2.6	Nachtragswesen	86
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	90
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
3.	Informationstechnik an Schulen	92
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	IT an Schulen	93
3.3.1	IT-Steuerung	93
3.3.2	Stand der Digitalisierung	98
3.3.3	IT-Sicherheit	102
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	106
4.1	Managementübersicht	106
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	106
4.3	Örtliche Strukturen	107
4.4	Rechtmäßigkeit	108
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	109
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	110
4.4.3	Art der Bestattung	112
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	112
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	113
4.5	Verfahrensstandards	113
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	115
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	115
4.6.2	Aufwendungen	116
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	118

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
5.	Friedhofswesen	121
5.1	Managementübersicht	121
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	122
5.3	Örtliche Strukturen	122
5.4	Friedhofsmanagement	124
5.4.1	Organisation	124
5.4.2	Steuerung	124
5.4.3	Digitalisierung	126
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	126
5.5	Gebühren	126
5.5.1	Kostendeckung	127
5.5.2	Grabnutzung	129
5.5.3	Trauerhallen	129
5.6	Friedhofsflächen	131
5.6.1	Einflussfaktoren	132
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	134
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	136
5.7	Grün- und Wegeflächen	139
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	139
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	140
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
	Kontakt	144

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der **Stadt Steinheim** 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.

Insgesamt besteht für Steinheim ein steigender **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern und Konsolidierungsmaßnahmen vorzubereiten. Der Stadt Steinheim ist es in der Vergangenheit kaum gelungen, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Zwar kann die Stadt Steinheim im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 den **Haushaltsausgleich** erreichen. In den Jahren 2019 und 2020 gelingt dies jedoch lediglich über einen fiktiven Haushaltsausgleich mit einer **Entnahme aus der Ausgleichsrücklage**. Die Ausgleichsrücklage sinkt im Jahreseckvergleich um 0,62 Mio. Euro. Obwohl das Jahresergebnis 2023 voraussichtlich besser als geplant ausfällt, bleibt es ebenfalls defizitär.

Interkommunal ist die **Eigenkapitalquote** unterdurchschnittlich und die Stadt plant mit einem weiteren Eigenkapitalverzehr. Die **Planungen** ab 2023 sehen durchgängig negative Jahresergebnisse vor, im Jahr 2024 sogar unter Einbeziehung des globalen Minderaufwandes. Die aktuellen Planungen stehen unter dem Druck mit Inflationseffekten, Tarif- und Besoldungssteigerungen und steigenden Umlagen. Treten die Planungen so ein, so wird die Ausgleichsrücklage bereits ab 2024 aufgebraucht sein. Durch die geplanten Haushaltsdefizite mit Verzehr der Ausgleichsrücklage verringert sich der eigene Handlungsspielraum.

Die **Verbindlichkeiten** der Stadt Steinheim als Konzern sinken im Betrachtungszeitraum und sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Voraussichtlich ist Steinheim bei den geplanten Investitionen auf eine Kreditfinanzierung angewiesen, so dass die Gesamtverbindlichkeiten in den nächsten Jahren steigen. Die Analyse der Altersstruktur des städtischen Vermögens zeigt in einigen wenigen Gebäudesegmenten Reinvestitionsbedarf. Diesen berücksichtigt die laufende Hausplanung bereits und plant Projekte für die Feuerwehrgerätehäuser und Sporthallen.

Die Stadt Steinheim nimmt investive Haushaltsansätze zu 30 bis 50 Prozent tatsächlich in Anspruch. Damit erreicht sie einen höheren Ausschöpfungsgrad als die Vergleichskommunen. Dennoch gelingt es der Stadt im Betrachtungszeitraum damit ebenfalls nicht, das jährliche Investitionsvolumen voll auszuschöpfen. Wir empfehlen die Haushaltstransparenz zu erhöhen, indem sich die Haushaltsplanungen insbesondere für das erste Planjahr durch eine kritische Prüfung an dem realisierbaren Bedarf orientiert. Der in Steinheim vorgefundene restriktive Umgang mit **Ermächtigungsübertragungen** leistet bereits einen Beitrag hierzu.

In den Bereichen **Fördermittel- sowie Kredit- und Anlagemanagement** sollte die Stadt Steinheim die gelebten Strukturen und Prozesse in verbindliche schriftliche Handlungsrahmen überführen. Auch empfehlen wir eine zentrale Übersicht über alle Förderprojekte sowie ein standardisiertes Fördercontrolling.

Die Stadt Steinheim ist im Bereich **Vergabewesen** mit der zentralen Submissionsstelle, den geltenden Dienstanweisungen und der genutzten Software bereits gut aufgestellt. Dies bestätigt auch das Ergebnis der zwei durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen. Im Blick nehmen sollte die Stadt Steinheim die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements. Die Gründe für anfallende Nachtragsleistungen und Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Stadt Steinheim zentral erfassen und analysieren.

Zur **Korruptionsprävention** und für **Sponsoringleistungen** bestehen in Steinheim keine bzw. keine aktuellen verbindlichen Regelungen. Eine Gefährdungsbeurteilung zur Festlegung von korruptionsgefährdeten Stellen hat die Stadt durchgeführt und hierbei ihre Beschäftigten beteiligt.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** setzt die Stadt Steinheim die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung an ihren Grundschulen und weiterführend Schulen umfassend technisch um. Sie verfügt hierbei über eine interkommunal geringere Ausstattungsquote, erfüllt hierbei aber die von den Schulen definierten pädagogischen Anforderungen. Die Stadt sollte für die Steuerung der Schul-IT eine fundierte und vorausschauende Planung in Form eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplan nutzen. Zur Klarheit und zur Wissenssicherung sollte sie zudem die bestehenden und gelebten Prozesse und Standards noch verschriftlichen.

Ansatzpunkte. Um **IT-Sicherheitsrisiken** zu reduzieren, bestehen insbesondere im konzeptionellen Bereich Optimierungsmöglichkeiten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt Steinheim die sich aus dem Erfüllungsgrad ergebenden Punkte analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

Die Stadt Steinheim erledigt ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung **ordnungsbehördlicher Bestattungen** rechtssicher. Die gelebten Abläufe und Strukturen und damit einhergehende Erfahrungswissen kann durch Prozessbeschreibungen, Checklisten u.ä. gesichert und für jeden jederzeit zugänglich gemacht werden. Die Verwaltung sollte zudem durch das Ausschreiben von Bestattungsleistungen beziehungsweise regelmäßige Markterkundungen versuchen, die Aufwendungen je Bestattungsfall auf diesem Niveau zu stabilisieren.

Im **Friedhofswesen** stellt die Stadt Steinheim die Infrastruktur über neun kommunale Friedhöfe. In Steinheim erfolgen bisher noch mehr Sargbestattungen als Urnenbestattungen. Damit ist der landesweite Trend mit einem Bestattungswandel hier noch nicht so weit fortgeschritten wie in anderen Kommunen. Die aus vermehrten Urnenbestattungen entstehenden Folgen sind auch in Steinheim heute schon erkennbar und zeigen sich mit steigenden Flächenüberhängen und dem

Bedarf an Umstrukturierungen und neuen Bestattungsformen. Es ist daher für die Stadt Steinheim wichtig, hier in die langfristige Planung einzutreten. Die bereits eingeführte gezielte Vergabe von Grabstellen ist bereits ein guter Schritt zur Flächensteuerung, um ein Zerfleddern der Bestattungsflächen zu reduzieren.

Über die Gebühren erzielt die Stadt Steinheim eine schwankende Kostendeckung im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2021 von rd. 64 bis 87 Prozent.

Die neun Friedhöfe zeigen mit 70 Prozent einen hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen, der von der Stadt Steinheim gepflegt und unterhalten wird. Da die Grünflächenunterhaltung damit einen wesentlichen Kostenanteil ausmacht, sollte die Stadt die Grünflächengestaltung und die Pflegestandards regelmäßig überprüfen und in Leistungsverzeichnissen festlegen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Steinheim

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 Steinheim. 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 Steinheim 2024



In den interkommunalen Vergleich fließen die Daten der 108 kleinen kreisnugehörigen Kommunen mit einer Bevölkerung ab 10.001 bis 18.000 Einwohnern und Einwohnerinnen ein. Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median.

In der Stadt Steinheim liegt die SGB II-Quote mit 5,23 Prozent über dem Median von 5,07 Prozent. Dies weist auf eine tendenziell belastende Sozialstruktur hin. Dies korrespondiert mit der unterdurchschnittlichen Kaufkraft. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen liegt mit 25.440 Euro je Einwohner/Einwohnerin unter dem Median des Segments (27.441 Euro).

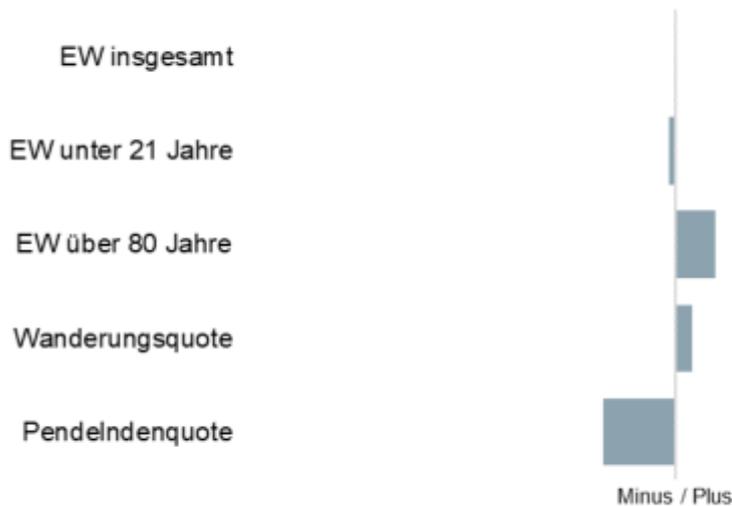
Der Stadt Steinheim stehen allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Diese liegen mit 1.451 Euro je Einwohner und Einwohnerin näher an dem 1. Viertelwert (1.428 Euro) als an dem Median der betrachteten Kommunen (1.542 Euro). Diese bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts.

Die Stadt Steinheim hat eine große Gemeindefläche. Wie in letzten Prüfung bereits festgestellt, ist dies z.B. für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und Wirtschaftswege eine (finanzielle) Herausforderung. Auch hält Steinheim als Flächenkommune mit entsprechender Siedlungsstruktur eine höhere Anzahl an Institutionen wie z.B. Friedhöfe vor.

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 Steinheim 2024



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

Die Einwohnerzahlen in Steinheim liegen im Eckjahresvergleich 2019 bis 2024 stabil bei rund 12.650 Einwohnern und Einwohnerinnen. Nach zunächst rückläufigen Einwohnerzahlen steigt die Bevölkerung ab 2023 wieder an. Dies liegt an Wanderungsgewinnen ab 2022 mit mehr Zuzügen als Wegzügen. Diese Entwicklung ist u.a. auf die Flüchtlingszuzüge zurückzuführen. In den Vorjahren waren es mehr Wegzüge als Zuzüge.

Bei näherer Betrachtung der Bevölkerungsstruktur sinkt der Bevölkerungsanteil der unter 21-Jährigen leicht. Dieser Trend mit rückläufigen Bevölkerungszahlen setzt sich auch in den weiteren Altersklassen bis unter 65 Jahren durch. Die ältere Bevölkerung der über 80-Jährigen steigt hingegen und verdeutlicht die typische demografische Entwicklung in diesem Segment.

Wie viele Kommunen dieser Größenordnung mit größeren Kommunen im Umfeld pendeln in Steinheim mehr Berufstätige aus als ein.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind in den Kommunen regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein. Alle Kommunen geben eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

Die Stadt Steinheim hat sich ebenfalls im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung sowohl in der Verwaltung als auch in den politischen Gremien mit den Feststellungen und Empfehlungen beschäftigt. Sie fließen in die Arbeit der Stadt Steinheim ein und verschiedene Empfehlungen hat sie umgesetzt.

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.

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

³ KGSt-Bericht Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Steinheim haben wir von Januar 2024 bis Oktober 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Steinheim überwiegend die Daten des Jahres 2022. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Steinheim berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stephanie Höpker
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Matthias Drucks
Informationstechnik an Schulen	Okka Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Alexander Bauer

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

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 22. Oktober 2024 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 28. Januar 2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Höpker

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Steinheim ist gefordert, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die positiven Jahresergebnisse sind vor allem auf die konjunkturenfalligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen.	E1	Die Stadt Steinheim sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden
F2	Steinheim überträgt vergleichsweise geringe Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Mittel schöpft die Kommune dann allerdings kaum aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Die Stadt Steinheim sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Für die Ist-Auszahlungen war der Haushaltsansatz im Betrachtungszeitraum mehr als ausreichend.
F3	Die Stadt Steinheim hat noch keine strategischen Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Primär sollen Fördermittel für geplante Vorhaben generiert werden, um so den kommunalen Haushalt zu entlasten. Um dies auch auf operativer Ebene zu steuern, sollte Steinheim eine entsprechende Dienstanweisung erlassen.	E3	Die Stadt Steinheim sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Steinheim noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Steinheim sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.
		E4.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das strategische Ziel der Stadt Steinheim liegt in der Förderung des Wachstums der Stadt unter Wahrung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Dieses Ziel oder einen Handlungsrahmen hat sie jedoch nicht schriftlich festgelegt	E5	Wir empfehlen der Stadt Steinheim, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bei der Stadt Steinheim nicht statt.	E1	Die Stadt Steinheim sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen sämtliche Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
F2	Die getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen einer umfassenden Aktualisierung und Erweiterung.	E2	Die Stadt Steinheim sollte eine aktuelle und ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.
F3	Die Stadt Steinheim nutzt Sponsoring nach eigenen Angaben nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring oder einen Muster-Sponsoringvertrag hat sie dementsprechend nicht verfasst.	E3	Die Stadt Steinheim sollte präventiv verbindliche Rahmenbedingungen zum Thema Sponsoring erlassen. Auch empfiehlt sich das Vorhalten eines Muster-Sponsoringvertrages.
F4	Nachtragsleistungen werden nicht übergeordnet erfasst, eine zentrale Auswertung dieser erfolgt somit ebenfalls nicht.	E4	Die Stadt Steinheim sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte Steinheim Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Steinheim hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.	E1.1	Die Stadt Steinheim sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.
		E1.2	Die Stadt Steinheim sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich festlegen.
		E1.3	Die Stadt Steinheim sollte Hardwarestandards für die IT-Ausstattung schriftlich festlegen.
		E1.4	Die Stadt Steinheim sollte die in der Praxis bereits gelebten IT-Sicherheitsstandards in Form einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzepts verschriftlichen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.5	Die Stadt Steinheim sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen und umsetzen.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Steinheim liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	E2	Die Stadt Steinheim sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bisher hat die Stadt Steinheim noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1	Die Stadt Steinheim sollte strukturierte Checklisten nutzen, um die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen zu gewährleisten.
F2	Die Stadt Steinheim hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem grobe Abläufe für einen Teil der Fallarten festgelegt.	E2	Die Stadt Steinheim sollte für ihre Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Festlegungen zu Verfahrensstandards weiter ausbauen. Hierzu kann sie Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen erstellen bzw. ergänzen.
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Steinheim auf einem unauffälligen Niveau. Dennoch sind sie im Betrachtungszeitraum je Fall stark gestiegen. Dies kann sich negativ auf den Fehlbetrag je Fall auswirken.	E3	Die Stadt sollte regelmäßige Markterkundungen bei weiteren Bestattungsunternehmen durchführen oder die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen ausschreiben. Hierdurch kann es ihr gelingen die Kosten zu stabilisieren.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Steinheim stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen und Planungen hat die Stadt nicht definiert.	E1	Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie messbare Ziele formulieren und die Zielerreichung durch regelmäßig fortgeschriebene Kennzahlen dokumentieren.
F2	Die Stadt Steinheim befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Die digitalen Friedhofspläne sind nicht mehr aktuell.	E2	Für tiefergehende Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Steinheim ihre digital vorliegenden Friedhofspläne aktualisieren.
F3	Die Stadt Steinheim konnte im Friedhofswesen in keinem der letzten vier Jahre die Kostendeckung erreichen.	E3	Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsgebühren zeitnah neu nachkalkulieren und insbesondere die Über- und Unterdeckungen ausgleichen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Steinheim beteiligt alle Nutzungsberechtigten bisher nicht angemessen am Gebührenaufkommen. Für die Gebührenkalkulation 2025 plant sie daher eine Umstellung.	E4	Für die Gebührenkalkulation 2025 soll die Stadt Steinheim die Grabnutzungsgebühren für die Erd- und Urnengräber neu kalkulieren. Ziel ist es, alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Neben der Grabgröße sollen nun weitere Faktoren die Gebühren beeinflussen, sodass sich der Unterschiedsbetrag zwischen Erd- und Urnengräber sachgerecht und geboten verringert.
F5	Die Stadt Steinheim erreicht im Vergleichsjahr 2021 keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. In den Jahren 2018 bis 2020 erzielt die Stadt eine vollständige Kostendeckung.	E5	Die Stadt Steinheim sollte planen, wie sie sich langfristig beim Angebot der Trauerhallen aufstellen möchte. Sie sollte dabei auch über die Möglichkeiten wie die Reduzierung oder die Umnutzung von Friedhofsgebäuden diskutieren.
F6	Die Stadt Steinheim passt sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen an und strukturiert ihre Friedhöfe neu. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.	E6	Die Stadt Steinheim kann die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, zumindest Teilflächen perspektivisch ruhend zu stellen. Die Stadt sollte prüfen, ob alle Bestattungsarten und -formen aus wirtschaftlichen Aspekten auf allen kommunalen Friedhöfen zur Verfügung stehen müssen.
F7	Die Stadt Steinheim berücksichtigt bei der Anlage und der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeits- und Klimaaspekte. Festgelegte Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen in einem Leistungsverzeichnis sind nicht definiert.	E7	Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbundenen Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Steinheim nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

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

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

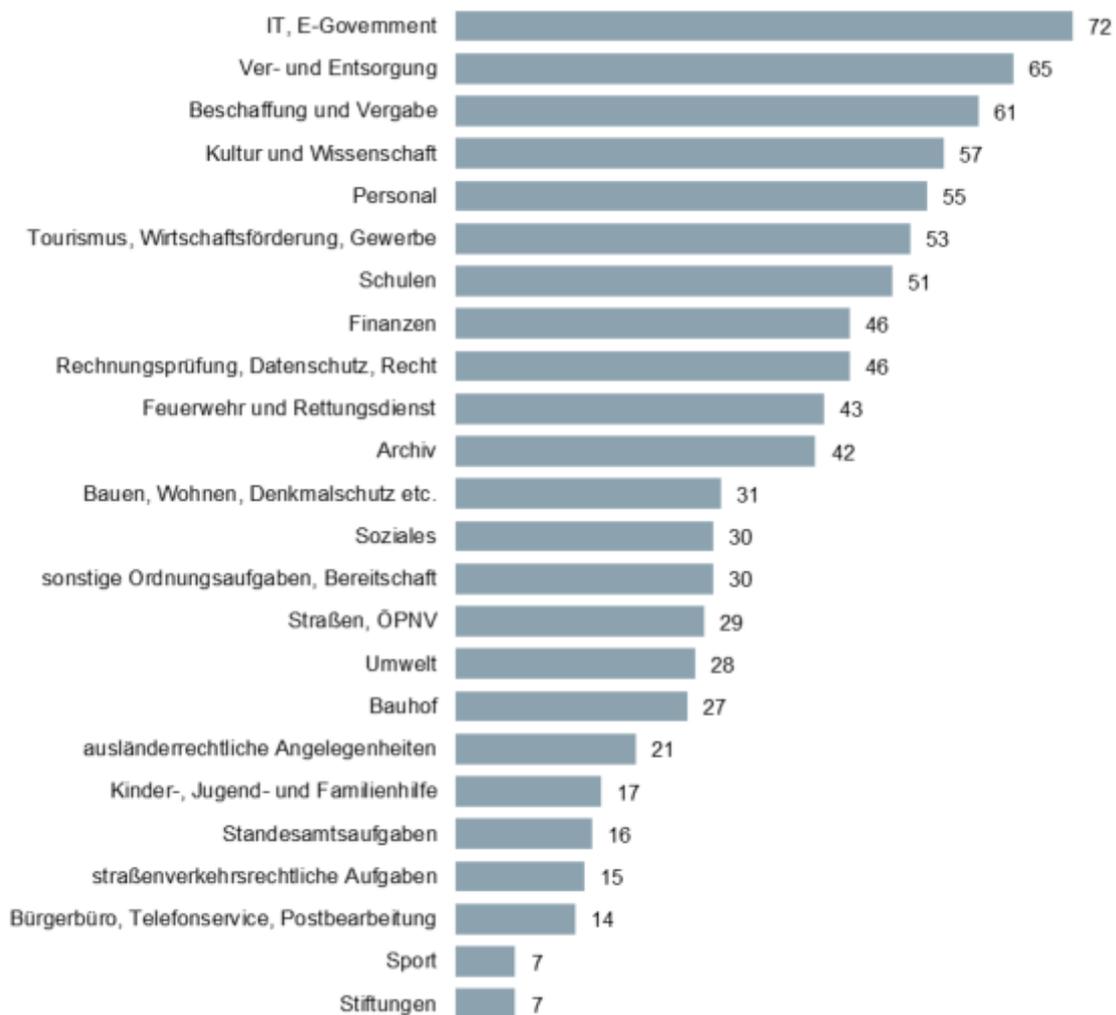
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 98 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

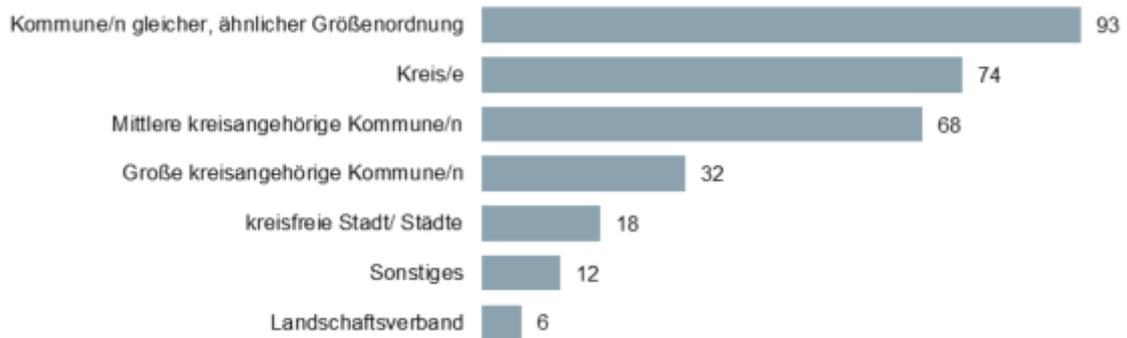


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

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



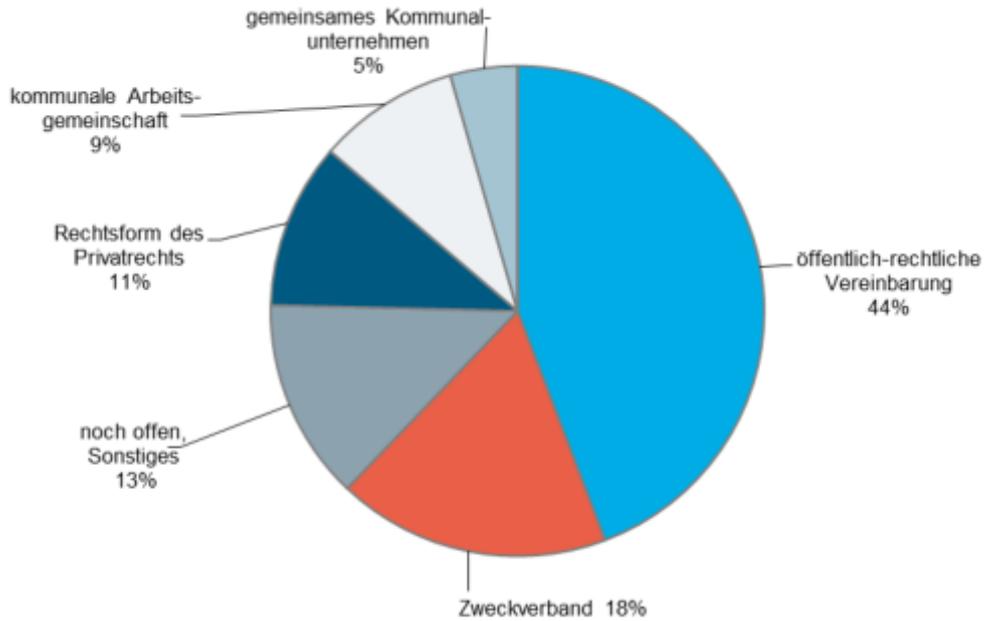
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



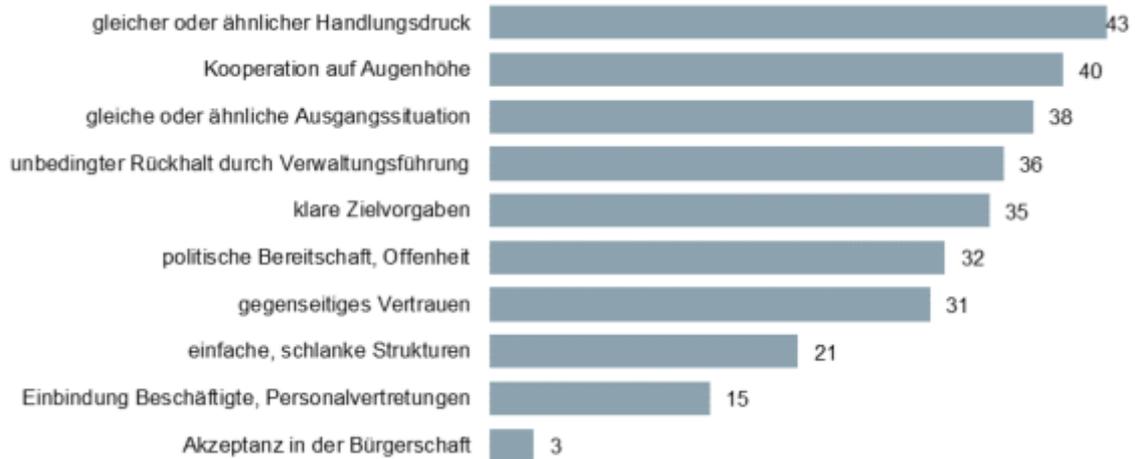
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Steinheim

Die Stadt Steinheim steht der interkommunalen Zusammenarbeit offen gegenüber und arbeitet seit vielen Jahren insbesondere mit den Nachbarkommunen Nieheim und Marienmünster zusammen.

In Übereinstimmung mit dem landesweiten Trend liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie, Datenschutz, Personalabrechnung, Beschaffung und Vollstreckung) sowie
- in Bereichen der Daseinsvorsorge (z.B. Volkshochschule, Standesamt, BeSte Stadtwerke, Kinderferienspaß).

Es bestehen zudem diverse Zusammenarbeiten auf Kreisebene:

- im Bereichen der Digitalisierung: Dorf.Zukunft.Digital, Einrichtung eines Digitalnetzwerkes, Digitalisierungsstrategie sowie
- Wirtschaftsförderung, Gewässerentwicklungskonzept, Ehrenamt 4.0, ÖPNV.

Schließlich ist Steinheim an LEADER-Projekten mit dem Ziel beteiligt, die ländliche Region Höxter bzw. Ostwestfalen zu stärken und weiter zu entwickeln.

Wichtige Kriterien bei der Entscheidung für eine interkommunale Zusammenarbeit sind für die Stadt Steinheim die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, die Sicherstellung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung.

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 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 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 Steinheim.

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:

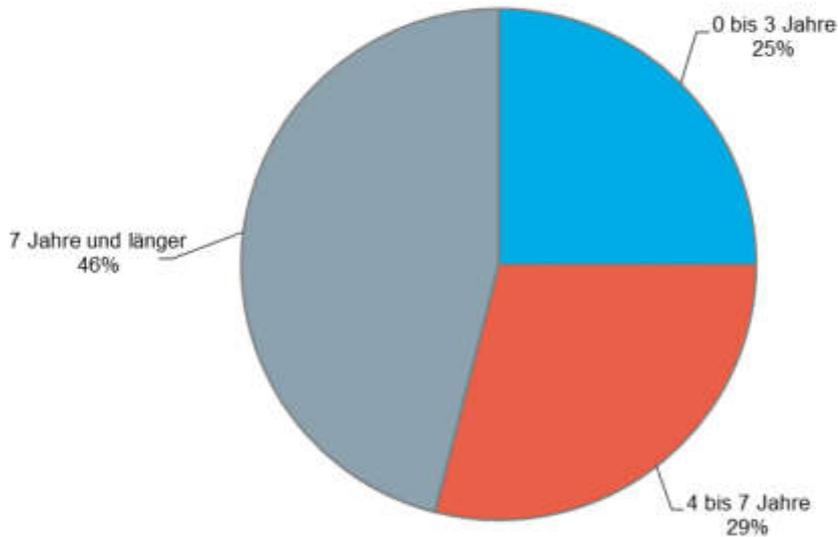
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 83 von 102 Kommunen (81 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.

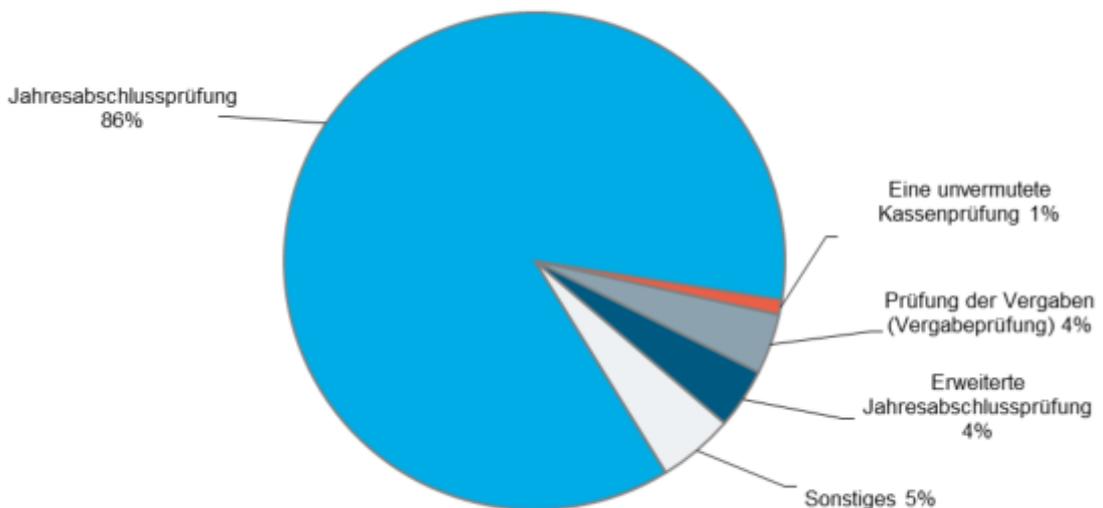
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



Bei den Kommunen, bei denen ein 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



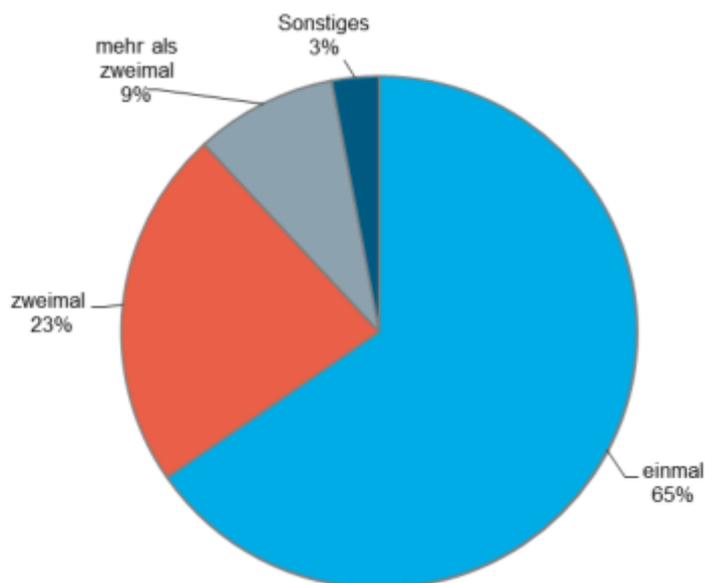
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 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)) <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 Steinheim

In der Stadt Steinheim werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie dem eigenen Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte im Jahr 2021. Die Stadt Steinheim achtet auf eine Prüferrotation und berücksichtigt den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex. Dieser empfiehlt einen regelmäßigen Wechsel nach fünf Jahren.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Steinheim tagte einmal im Jahr 2022. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan besteht nicht.

Diese Vorgehensweise in der Stadt Steinheim entspricht der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

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 Steinheim** 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 Steinheim** hat in der aktuellen Situation einen steigenden Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Jahresabschlüsse der letzten Jahre zeichnen ein sehr schwankendes Bild. Insbesondere die Jahre 2019 und 2022 zeichnen sich durch negative Jahresergebnisse aus. Die strukturelle Haushaltssituation ist für das Jahr 2022 ebenfalls negativ. Durch die Jahresdefizite, vor allem durch das sehr schlechte Ergebnis 2022, ist das Eigenkapital seit 2018 um 0,62 Mio. Euro gesunken.

Die Stadt Steinheim unterlag im Prüfungszeitraum 2018 bis 2022 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Problematisch ist allerdings die weitere Entwicklung des Haushalts ab 2023. Die Stadt plant mit durchgehend negativen Jahresergebnissen, ab 2024 sogar unter Einbeziehung des globalen Minderaufwandes. Dabei ist die Haushaltsplanung der Stadt spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Sollten diese Belastungen tatsächlich eintreten, würde die Ausgleichsrücklage ab 2024 nicht mehr auskömmlich sein. Eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW wäre dann notwendig. Nach aktuellen Hochrechnungen – vorbehaltlich aller Abschlussbuchungen – geht Steinheim davon aus, dass das Jahresergebnis 2023 besser als das Planergebnis ausfällt. Es wird jedoch bei einem negativen Ergebnis bleiben.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Steinheim als Konzern sind im Betrachtungszeitraum seit 2018 gesunken. Im interkommunalen Vergleich sind sie mit 1.516 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich. Tendenziell werden die Gesamtverbindlichkeiten durch die geplanten Investitionen in den nächsten Jahren steigen. Die Analyse der Altersstruktur des städtischen Vermögens zeigt in einigen wenigen Gebäudesegmenten Handlungsbedarf. So sind bei den Feuerwehrgerätehäusern und Sporthallen Reinvestitionsbedarfe absehbar, welche die Stadt in den laufenden Haushaltsplanungen bereits berücksichtigt.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Steinheim ist es in der Vergangenheit kaum gelungen, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage sind im deutlich stärkeren Ausmaß angestiegen. Die Stadt geht in der Planung von deutlich sinkenden Jahresergebnissen aus und gerät zunehmend unter Druck. Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen kompensiert die Stadt Steinheim derzeit nicht. Der eigene Handlungsspielraum wird kleiner. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist eine sparsame Bewirtschaftung und ein weiterer Konsolidierungsweg notwendig. Die politischen Entscheidungsträger werden umfangreich zur Haushaltsausführung unterrichtet. Ausreichend Informationen für eine unterjährige Steuerung sind somit gewährleistet.

Die Stadt Steinheim überträgt vergleichsweise geringe investive Ermächtigungen. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Stadt zu 30 bis 50 Prozent tatsächlich um. In zukünftigen Haushaltsjahren sollte die Stadt den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planjahr überprüfen. Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet einen Beitrag zu einer transparenten Haushaltsplanung.

Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln ist in Steinheim dezentral organisiert. Primäres Ziel der Stadt ist es Fördermittel für geplante Vorhaben zu generieren. Um dies auch auf operativer Ebene zu steuern, fehlt Steinheim noch eine entsprechende Dienstanweisung. Auch eine zentrale Datei sowie ein Berichtswesen zum Fördermittelmanagement fehlen noch. Somit bestehen hier noch Optimierungsmöglichkeiten.

Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen auch beim Kredit- und Anlagemanagement eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Stadt Steinheim für ihr Kreditmanagement einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

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 Steinheim** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Steinheim 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			HPI
2024	bekannt gemacht			HPI

Der Jahresabschluss 2017 war das letzte Jahr in der vorherigen überörtlichen Prüfung der gpaNRW. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018. Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2027 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Steinheim bis 2018 erstellt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses. (vgl. Kapitel 1.4.2 - Information zur Haushaltssituation).

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Steinheim unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist seit 2017 haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Planung sieht durchgängig negative Jahresergebnisse vor. Für die Jahre 2024 bis 2027 plant die Stadt mit einer genehmigungspflichtigen Verringerung der allgemeinen Rücklage.

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 Steinheim 2018 bis 2024

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

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							X

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

Für die Jahre ab 2023 rechnet die **Stadt Steinheim** mit Haushaltsdefiziten. Sie erreicht ab 2024 keinen Haushaltsausgleich mehr. Dies führt zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage ab 2024. Aufgrund der Überschreitung der Schwellenwerte müsste Steinheim ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Durch das 3. NKFVG NRW¹⁰ besteht aber die Möglichkeit des Ansatzes eines globalen Minderaufwandes gemäß § 79 Abs. 1, 4 GO NRW. Dadurch soll nach dem Verzehr der Ausgleichsrücklage, die etwaige Verringerung der allgemeinen Rücklage geringstmöglich gehalten werden. Daneben besteht die Möglichkeit die geplanten Jahresfehlbeträge bis zu drei Jahre vorzutragen und nicht sofort mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Steinheim nutzt beide Möglichkeiten und muss daher kein HSK gemäß § 76 GO NRW aufstellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Steinheim 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	89,27	-1.119	1.669	561	-1.817
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	5.422	4.303	5.972	6.532	4.716
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.597	38.660	38.737	38.682	38.697
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	63,11	76,31	-54,73	15,41
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	2,54	positive Ergebnisse		4,02

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

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

¹⁰ Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Februar 2024

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

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.649*	-5.689	-4.357	-3.885	-4.548
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.067	0,00	0,00	0,00	0,00
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW	0,00	0,00	3.000	-3.000	2.500
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.697	34.075	29.718	25.833	22.045
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	-4.623	-4.357	-3.885	-3.788
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verring.	11,95	12,79	13,07	14,66
Fehlbetragsquote in Prozent	8,40	14,31	12,79	13,07	14,66

*vorläufiges Jahresergebnis 2023, vorbehaltlich aller Abschlussbuchungen, -1,41 Mio. Euro inkl. außerordentliche Erträge von 0,08 Mio. Euro aus dem NKF-CUIG

Das vorläufige Ergebnis 2023 beläuft sich auf -1,41 Mio. Euro (Prognose Stand 17. Januar 2024). Trotz des deutlich geringeren Defizites wäre damit die Ausgleichsrücklage 2024 aufgebraucht. Die genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage 2024 würde sich nur in der Höhe ändern.

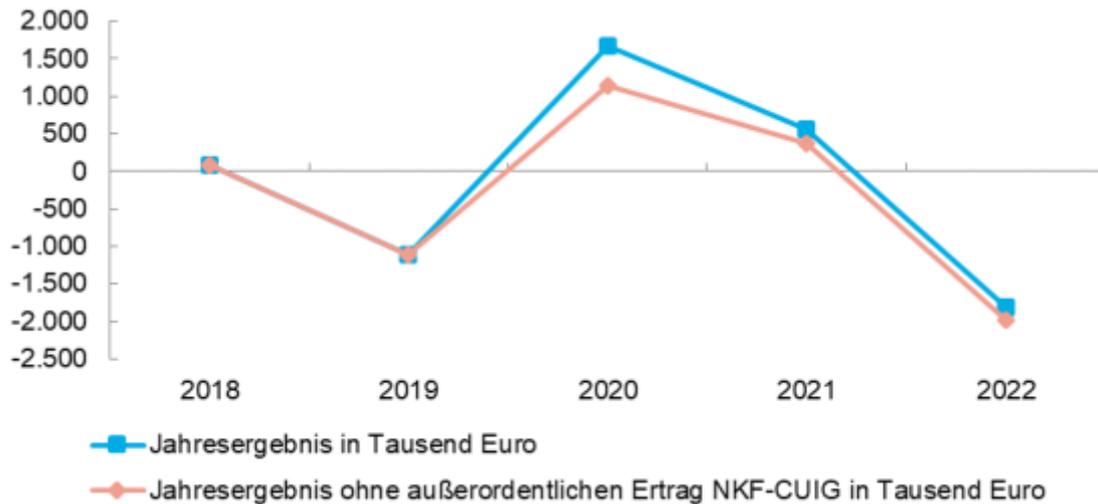
Die Stadt wendet in ihrer Planung die Regelung des NKF-CUIG – Buchung der Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag – für das Jahr 2023 an. Insgesamt hat Steinheim außerordentliche Erträge in Höhe von 1,22 Mio. Euro geplant. Ohne diese würden die Defizit noch deutlich höher ausfallen. Aufgrund der letzten Prognose geht die Stadt allerdings nur von 0,08 Mio. Euro aus.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse unterliegen merklichen Schwankungen. Unter Einbezug der Überschüsse ergeben sich 2018 bis 2022 insgesamt Defizite von fast 618 Tausend Euro. Zudem ist der Haushalt 2022 strukturell nicht ausgeglichen.

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 Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2022



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

**Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Steinheim die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die erzielten Jahresabschlüsse der **Stadt Steinheim** unterliegen starken Schwankungen und werden maßgeblich von der Konjunkturlage beeinflusst. In den Jahren 2019 und 2022 muss die Stadt Steinheim im Betrachtungszeitraum ein Defizit ausweisen. Grund hierfür sind geringere Erträge im Bereich der Gewerbesteuer bzw. der Schlüsselzuweisungen.

Durch geringere Erträge (Gewerbesteuer -2,33 Mio. Euro) und steigende Aufwendungen im Bereich der Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie der Kreis- und Jugendamtsumlage fällt das Ergebnis 2019 um rund 1,21 Mio. Euro schlechter aus als 2018.

Im Jahr 2020 verbessert sich das Jahresergebnis gegenüber 2019 trotz Corona. Bei nahezu gleichbleibenden Aufwendungen steigen die Erträge um rund 2,69 Mio. Euro. Hauptsächlich ist die Gewerbesteuer, diese erreicht wieder den Stand von 2018. Ende 2020 hat Steinheim 2,12 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) erhalten. Mindererträge bei der Vergnügungssteuer, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Leistungsentgelten, sowie Mehraufwendungen im Bereich Personal und Sach- und Dienstleistungen hat Steinheim gemäß NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes in Höhe von 0,52 geltend gemacht. Das Jahresergebnis 2020 ohne außerordentlichen Ertrag in Höhe von 1,15 Mio. Euro zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune. Durch den Ansatz des außeror-

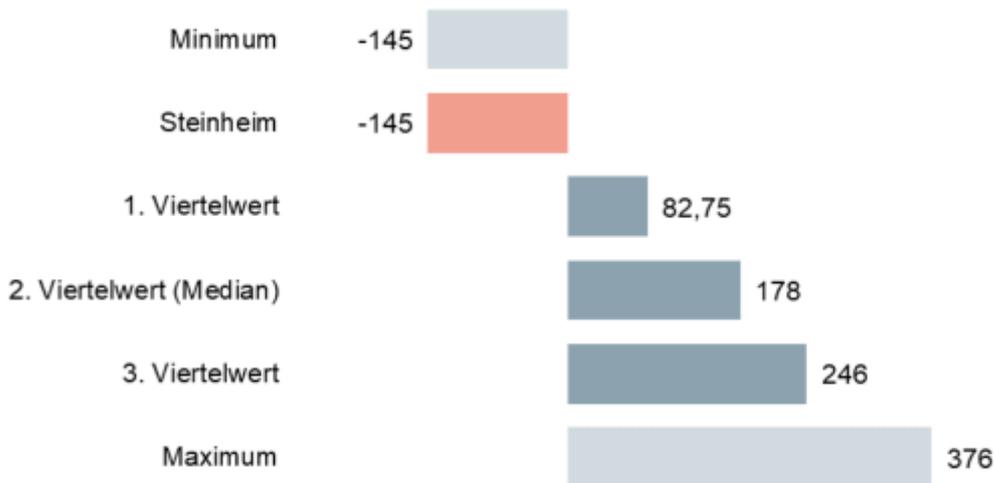
¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

dentlichen Ertrages nach NKF-CIG in Höhe von 0,52 Mio. Euro fällt das Ergebnis schlussendlich rund 2,79 Mio. Euro höher als 2019 aus. Eine Einzahlung ist mit diesem Ertrag nicht verbunden, es handelt sich um einen rein buchungstechnischen Wert.

Das Jahr 2022 ist geprägt durch geringere Schlüsselzuweisungen von rund zwei Mio. Euro und höheren Aufwendungen in Höhe von 2,14 Mio. Euro. Die Mindererträge bei den Schlüsselzuweisungen kann die Stadt durch höhere Erträge bei der Grundsteuer B und Zuweisungen und Zuschüssen vom Land sowie Zuweisungen aufgrund des Ukraine-Krieges nahezu kompensieren. Hauptsächlich für die gestiegenen Aufwendungen sind die Kreis- und Jugendamtsumlage. Insgesamt fällt das Jahresergebnis 2022 um 2,38 Mio. Euro schlechter aus als 2021.

Gleichzeitig zeigt die Situation auch die starke Abhängigkeit Steinheims von der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen auf.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher die Jahresergebnisse zusätzlich ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG. Das Jahresergebnis 2022 Steinheims ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG fällt mit -158 Euro je Einwohner naturgemäß schlechter aus. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich aber nichts.

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 Haushaltsituation überlagern.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis Steinheim in Tausend Euro 2022

Kennzahlen	
Jahresergebnis	-1.817
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-9.165
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.982
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	9.854
= strukturelles Ergebnis	-1.127

Die Modellrechnung zeigt ein strukturelles Defizit für das Jahr 2022. Trotzdem ist das strukturelle Ergebnis um rund 0,69 Mio. Euro besser als das Jahresergebnis 2022.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 um 0,45 Mio. Euro höher als das Ist-Ergebnis 2022.

Folgende Abweichungen des Durchschnittswertes vom Ist-Wert 2022 sind maßgeblich:

- Gewerbesteuer sind um 0,64 Mio. Euro niedriger,
- Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer sind um 0,46 Mio. Euro niedriger und
- Schlüsselzuweisungen sind um 1,02 Mio. Euro höher.

Aufwandsseitig ist das Jahresergebnis 2022 um 0,24 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert der Jahre 2018 bis 2022. Hauptursächlich ist die Kreisumlage. Diese hat konstant zugenommen und ist 2022 mit 6,28 Mio. Euro um 0,35 Mio. Euro höher als der Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022.

Wie sich das strukturelle Ergebnis zukünftig entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Sofern sich die derzeitige wirtschaftliche Situation deutlich negativ entwickelt, wird die Stadt wahrscheinlich mit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung reagieren müssen.

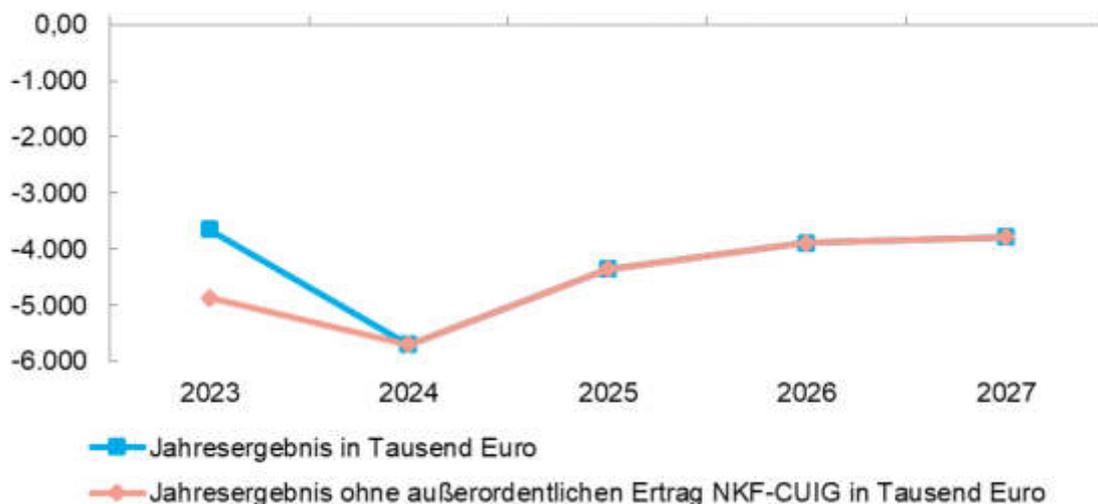
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung oder auch Stabilisierung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im nachfolgende Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Steinheim plant von 2023 bis 2027 kumuliert mit Defiziten in Höhe von 21,37 Mio. Euro aus den Jahresergebnissen. Ohne die Isolierung der Corona- und kriegsbedingten Belastungen in 2023, sowie den Ansatz von globalen Minderaufwänden ab 2024 würden die Jahresergebnisse sogar deutlich schlechter ausfallen.
- Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

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 Steinheim in Tausend Euro 2023 bis 2027 (Plan)



Die **Stadt Steinheim** hat bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2023 jeweils die Summe der auf das Haushaltsjahr entfallenden Haushaltsbelastungen durch Mindererträge beziehungsweise Mehr-aufwendungen infolge der COVID-19 Pandemie und des Krieges in der Ukraine prognostiziert. Diese sind als außerordentliche Erträge in die Ergebnisplanung aufgenommen (§ 4 NKF-CUIG). Das sind rund 1,22 Mio. Euro, die das Jahresergebnis verbessern. Ohne diese fällt das Defizit (roter Graph) im Jahr 2023 entsprechend höher aus. Allerdings zeigt der ge-

samte Jahresverlauf 2023 ein deutlich besseres Ergebnis als ursprünglich geplant. Die Prognose Januar 2024 geht von einem Defizit von 1,41 Mio. Euro (geplant - 3,65 Mio. Euro) und außerordentlichen Erträgen von 0,08 Mio. Euro aus.

Die Stadt Steinheim plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 3,79 Mio. Euro.

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

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

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	6.660 (6.018)	7.955	1.295 (1.936)	3,62 (5,74)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	6.768 (6.351)	8.576	1.808 (2.225)	4,85 (6,19)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.905	4.717	-1.189	-4,40
Schlüsselzuweisungen	2.028 (3.048)	3.298	1.271 (250)	10,22 (1,59)
Privatrechtliche Leistungsentgelte	326	425	98,56	5,43
Sonstige ordentliche Erträge	988	607	-381	-9,28
Übrige Erträge	7.700	8.575	875	2,18
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.200	8.527	1.327	3,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.257	6.066	808	2,9
Kreisumlage	6.281 (5.934)	8.152	1.871 (2.219)	5,4 (6,56)
Jugendamtsumlage	4.419	5.994	1.576	6,3
Übrige Aufwendungen	9.034	9.961	927	2,0

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

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

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

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

Erträge:

Die Stadt Steinheim plant deutliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an die Einkommens- und Umsatzsteuer, sowie den Schlüsselzuweisungen. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2022 und dem Plan-Ergebnis 2027 eine Steigerung von rund 4,37 Mio. Euro. Prozentual steigen die einzelnen Positionen zwischen 3,62 und 10,22 Prozent. Legt man den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre zugrunde, sind die Steigerungen deutlich höher.

- Die **Gewerbesteuern** hängen stark von der konjunkturellen Situation ab. In Steinheim ist sie aber, mit Ausnahme des Jahres 2019, relativ konstant. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch örtliche Gegebenheiten maßgeblich für die Höhe der Gewerbesteuer. Die Stadt Steinheim hat die Gewerbesteuer aufgrund der Steuerschätzung Oktober 2023 sowie der Konjunkturprognosen unter Berücksichtigung von Erstattungen und Nachzahlungen aus den Vorjahren geplant. Gleichzeitig wird die leichte Erhöhung des Hebesatzes (ein Prozent) mit eingeplant (vgl. Auswirkung der Realsteuer). In der mittelfristigen Planung hat Steinheim Steigerungsraten entsprechend der Orientierungsdaten des Landes NRW¹² angesetzt.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** 2024 bilden die Planansätze der aktuellen Herbststeuerschätzung Oktober 2023. Die weitere mittelfristige Veranschlagung erfolgt auf Grundlage der Orientierungsdaten 2024 bis 2027 des Landes NRW. Neben den Gewerbesteuern gehört der Gemeindeanteil

¹² Orientierungsdaten 2024 – 2027 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen; Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW vom 16. August 2023, Az. 304-46.05.01-264/23

an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Steinheim. Fast 22,55 Prozent der Erträge 2022 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern.

- Bei den **Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen)** hat die Stadt Steinheim ab 2023 keine „Zuweisungen Ukraine“ mehr eingeplant. Auch die Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke vom Land plant sie deutlich niedriger. Zudem sind die Erträge für Sonderposten aus Zuwendungen in der Planung nicht berücksichtigt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist aus diesem Planansatz nicht zu erkennen.
- **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt ausgehend von der Modellrechnung zum GFG¹³ 2024. 2023 plant die Stadt Steinheim ihren Haushalt mit steigenden Schlüsselzuweisungen. Für das Jahr 2024 geht die Stadt von reduzierten Schlüsselzuweisungen aus. Sie berücksichtigt dabei, dass in die Verbundmasse des GFG 2021 und 2022 Aufstockungsbeträge des Landes eingeflossen sind, welche den Kommunen nur im Rahmen einer zinslosen Kreditierung gewährt werden. Die Rückzahlung soll im Rahmen späterer Gemeindefinanzierungsgesetze erfolgen. Bereits im GFG 2024 ist dadurch der Grundbetrag um 5,7 Prozent gegenüber 2023 gesunken. Auch die gestiegene Steuerkraft Steinheims kann das nicht ausgleichen. Im Übrigen berücksichtigt die Stadt die geplante Steuerkraftentwicklung sowie eine Fortschreibung der Verbundmasse anhand der Orientierungsdaten.
- **Die privatrechtlichen Leistungsentgelte** umfassen Erträge aus Mieten und Pachten, Eintrittsgelder sowie Verkäufen für Vorräte und von Umlaufvermögen. Die Höhe der Erträge ist schwer planbar. Steinheim geht aber davon aus, dass die Erträge aus Benutzungsgebühren und ähnlichen Entgelten in den nächsten Jahren wieder steigen. Die gilt insbesondere für den Teilbereich „Wirtschaft und Tourismus“.
- Bei **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. So sind die jährlichen Ertragsverbesserungen in der Vergangenheit beispielsweise Folge der Jahresabschlussbuchungen wie z. B. die Auflösung von Rückstellungen oder Veräußerungen. In der Gesamtbetrachtung wird bei dem Volumen und wegen geplanter Rückgänge ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2027 verneint. Es bestehen vielmehr hier die Chancen von höheren sonstigen ordentlichen Erträgen.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plandaten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen aus dem Finanzausgleich. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der

¹³ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024) vom 17. April 2024 (GV. NRW. S. 1511)

Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen

- Die Stadt Steinheim kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von der Zahl der im Stellenplan vorgesehenen Stellen sowie den vorübergehend Beschäftigten. Anpassungen des Stellenplans werden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Planung sieht für 2024 eine Steigerung von rund elf Prozent gegenüber 2023 vor. Sie legt folgende Tarifsteigerungen zugrunde:

→ für Tarifbeschäftigte ab 01. Januar 2023 = 5,5 Prozent plus 200 Euro Erhöhung des Sockelbetrages

→ für Beamte ab 01. Dezember 2023 = 7,25 Prozent

Maßgeblich für die Steigerung ist die geplante Personalausstattung für eine dritte Kindergartengruppe, 1 Stelle für eine Fachkraft für Datensicherheit sowie eine 0,5 Stelle bei der Musikschule. Bei einer jährlichen Änderung von 3,51 Prozent zwischen 2023 und 2027 plant die Stadt entsprechend der Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von 3,5 Prozent. Abzuwarten bleibt, wie sich das „Herrenberg-Urteil“ (Umwandlung von Honorarkräften zu fest angestellten Kräften) auf die Stadt Steinheim auswirkt.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des städtischen Vermögens, sowie die Kosten für die Lehr- und Lernmittel. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Die Stadt Steinheim plant ab 2023 mit deutlich gestiegenen Aufwendungen für Heizöl, Gas und Strom. In Summe plant sie eine Steigerung der Aufwendungen von 2022 zu 2023 von 76,81 Prozent. Für 2025 und 2026 plant Steinheim wieder geringere Aufwendungen ein. Insgesamt plant sie mit einer jährlichen Änderung von 2,9 Prozent zwischen 2022 und 2027. Die Planung geht damit von den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände von bis zu 3,0 Prozent. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist damit nicht zwangsläufig zu sehen.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Steinheim in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanes des Kreises Höxter. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Stadt Steinheim sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Bis 2027 steigenden die Aufwendungen um rund 1,87 Mio. Euro. Zum einen sind hier die ab 2023 geplante gestiegene Steuerkraft der Stadt Steinheim ursächlich. Zum anderen erhöht der Kreis Höxter aufgrund steigender Kosten für soziale Aufgabenstellungen die Zahllast 2023 sowie 2024.

- Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Stadt Steinheim die Plandaten des Kreises Höxter. Bereits seit 2018 wird die Stadt mit einer kontinuierlich steigenden Umlage belastet.
- Unter den **Transferaufwendungen** (ohne Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger und die kommunalen Töchter sowie die Aufwendungen im Sozialbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise der Verlustausgleich der Beteiligung und die Umlagen an Zweckverbände. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2022 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 0,31 Mio. Euro auf rund 2,8 Mio. Euro in 2026.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung der Stadt durch den Kreis. Bereits 2022 hat die Kreisumlage inklusive des Mehrbedarfes für das Jugendamt einen Anteil von 33,39 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Transferaufwendungen insgesamt belasten den Haushalt zu 39,06 Prozent.

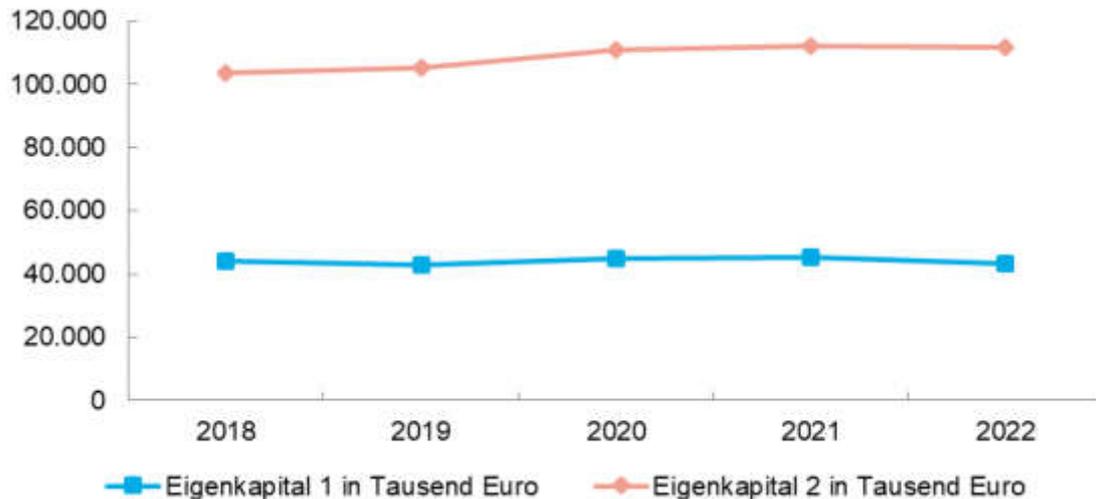
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten macht sich bereits jetzt bemerkbar. In wie weit die Kommune die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

1.3.4 Eigenkapital

- Aufgrund der zwei negativen Jahresergebnissen 2019 und 2022 hat sich das Eigenkapital geringfügig verschlechtert. Die Stadt Steinheim weist im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Die geplanten Defizite ab 2023 werden das vorhandene Eigenkapital zusätzlich reduzieren.

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 Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2022



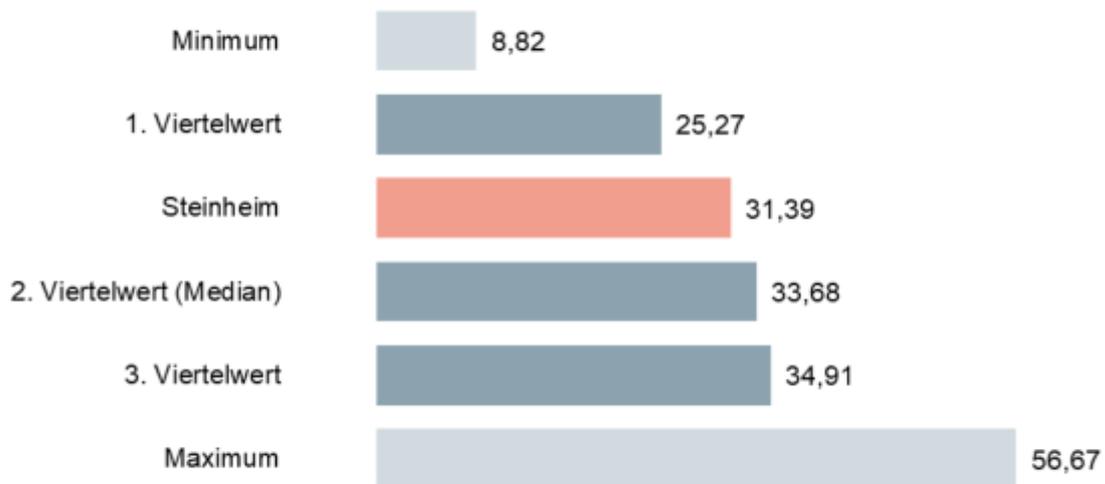
Das Eigenkapital der Stadt Steinheim ist im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 geringfügig um 0,61 Mio. Euro gesunken. Wesentlich dazu beigetragen haben die Jahresfehlbeträge 2019 und 2022 mit 1,12 Mio. Euro bzw. 1,82 Mio. Euro.

Positiv ist die Ausgleichsrücklage in Höhe von 4,72 Mio. Euro. Sie erfüllt die gesetzlich vorgesehene Pufferfunktion. Die Stadt plant jedoch ab 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Auch der Ansatz eines globalen Minderaufwandes ab 2024 ändert daran nichts. Insgesamt plant die Stadt bis 2027 eine Verringerung von rund 21,37 Mio. Euro ein. Nach Aussage der Stadt wird das Jahresergebnis 2023 deutlich besser ausfallen als geplant, bleibt aber weiterhin negativ. Vorbehaltlich der Prüfung geht die Stadt von einem Jahresfehlbetrag von rund 1,41 Mio. Euro aus (Planung - 3,65 Mio. Euro). Auch unter dieser Prämisse, wird eine Verringerung der allgemeinen Rücklage ab 2024 notwendig sein. Das ist eine Entwicklung, die es nicht nur kritisch zu beobachten gilt, sondern eine frühzeitige Auseinandersetzung mit potenziellen Konsolidierungsmaßnahmen erfordert. Eine Umsetzung und der Umfang entsprechender Maßnahmen wird davon abhängen, ob und in welcher Intensität der geplante Eigenkapitalverzehr eintritt (vgl. 1.3.3 Plan-Ergebnisse).

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Wahlrecht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Steinheim hat von 2020 bis 2022 insgesamt außerordentliche Erträge von 891.049 Euro bilanziert. Die für 2023 eingeplanten außerordentlichen Erträge sind nach Aussage der Stadt nicht mehr vollumfänglich nötig, die Stadt geht nunmehr von 0,08 Mio. Euro aus. Die Stadt Steinheim entscheidet 2025 per Ratsbeschluss welche der Alternativen sie anwenden wird.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2022 80,82 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Steinheim hier knapp unterhalb des Maximums. Dieses resultiert aus den hohen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Hierzu wird beigetragen haben, dass die Stadt Steinheim den Abwasserbereich im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen nicht ausgegliedert hat. Der Abwassersektor ist geprägt durch entsprechende Förderungen und Zuwendungen für Bauten und Sanierungen sowie Kanalanschlussbeiträge. Außerdem hat die Stadt entsprechende Förderprogramme für Investitionen genutzt.

Das Eigenkapital 2 wird steigen, sobald die Stadt die Zuwendungen und Beiträge, die sie für noch nicht fertig gestellte Vermögensgegenstände erhalten hat, von den Verbindlichkeiten in die Sonderposten umbuchen kann. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu den erhaltenen Anzahlungen im Kapitel 1.3.5.1 verwiesen.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG liegt in Steinheim bei 30,94 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nicht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

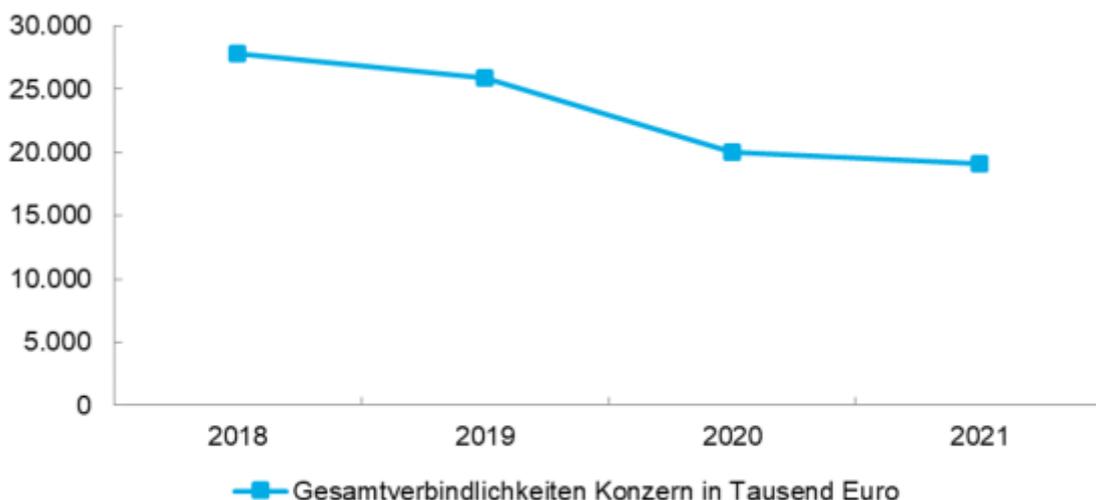
- Der Konzern Steinheim weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten Konzern auf. Seit 2018 hat Steinheim kontinuierlich Verbindlichkeiten abgebaut. Nach der Haushaltsplanung 2023 werden erstmals wieder Kreditaufnahmen in beachtlichem Umfang erforderlich sein.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabchluss der **Stadt Steinheim** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 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 hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

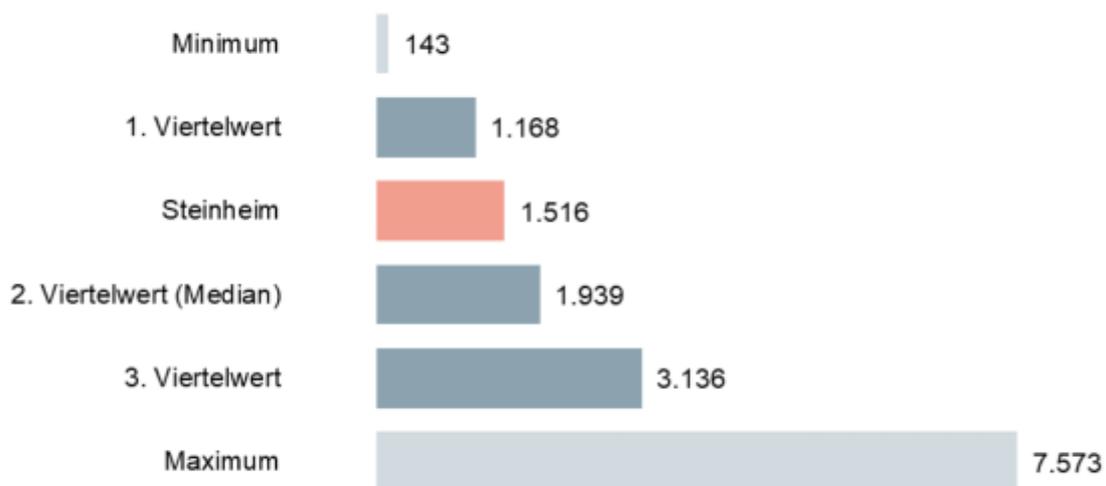
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2021



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

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Steinheim sind seit 2018 um 8,72 Mio. Euro auf 19,13 Mio. Euro gesunken. Hauptsächlich ist der Abbau der Kredite für Investitionen bei den Stadtwerken Steinheim. Diese sind kontinuierlich gesunken. War der Stand der Verbindlichkeiten 2018 noch 14,89 Mio. Euro, so betragen sie 2021 nur noch 5,64 Mio. Euro. Geprägt sind die Gesamtverbindlichkeiten 2022 durch Verbindlichkeiten der Stadtwerke sowie Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen des Kernhaushaltes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 67 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese Verbindlichkeiten¹⁴ nachfolgend näher dargestellt. In Summe sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes im Betrachtungszeitraum mit 13,53 Mio. Euro um 1,36 Mio. Euro niedriger als 2018. Im Jahr 2022 kann die Stadt Steinheim die Verbindlichkeiten weiter abbauen. In diesem Kontext sind auch die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. 2018 haben sie einen Wert von rund 3,5 Mio. Euro, so sind sie 2022 deutlich auf 0,84 Mio. Euro gesunken. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um Zuwendungen aus den Investitions-, Schul-, Sport- und Feuerwehrpauschalen. Diese sind bedingt durch Förderabrufe ohne dass die Maßnahme begonnen

¹⁴ Beinhalten die Kredite zur Liquiditätssicherung, Investitionskredite, Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung, sowie Transferleistungen, sonstige Verbindlichkeiten und erhaltene Anzahlungen

oder fertiggestellt wurde. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind im Eckjahresvergleich 2018 bis 2022 sehr schwankend und haben 2022 mit 10,86 Mio. Euro annähernd den Stand von 2018. Liquiditätskredite hat die Stadt im gesamten Zeitraum nicht aufgenommen.

Tendenziell werden die Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren ansteigen. Hauptursächlich ist der Neubau Feuerwehrrätehaus Bergheim, sowie die Erweiterung der Unterrichtsräume und Baumaßnahmen an den Grundschulen Steinheim und Vinsebeck, welche mit erheblichen Kreditmitteln finanziert werden müssen. Geplant sind Investitionen für Baumaßnahmen in Höhe von 18,81 Mio. Euro in den Jahren 2024 bis 2027.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der **Stadt Steinheim** in Höhe von 120 Mio. Euro ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (66,71 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (34,53 Mio. Euro). Im Jahr 2022 hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 86,77 Prozent an der Bilanzsumme von rund 138 Mio. Euro. Die Bilanzwerte sind unauffällig und konnten im Zeitraum 2018 bis 2022 um rund sieben Mio. Euro erhöht werden. Dies spricht dafür, dass die Stadt Steinheim die Abschreibungen wieder investiert hat. Zudem werden unterjährig fortlaufend Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen umgesetzt, um die Substanz zu erhalten.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	75	40	46
Verwaltungsgebäude	40	80	75	35	53
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	75	36	52
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	75	26	65
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	75	43	43
Schulsporthallen	40	60	50	17	66
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	75	49	34
Sporthallen	40	60	50	17	66
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	41	18	57

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

**siehe gpa-Kennzahlenset: Verkehrsflächen

Grundsätzlich hat sich die Stadt Steinheim an einer hohen Gesamtnutzungsdauer der NKF-Rahmentabelle orientiert. Dieses hat einen nennenswerten Einfluss auf den ermittelten Anlagenabnutzungsgrad. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigeren Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Steinheim gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. In Steinheim zeigt der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad, mit Ausnahme der Feuerwehrgerätehäuser und der Sporthallen, noch keinen nennenswerten Handlungsbedarf auf.

Seit 2018 ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ um 3,30 Mio. Euro gesunken. Allerdings ist die Altersstruktur des Straßenvermögens mit durchschnittlich 57 Prozent noch unauffällig.

Indem man die Abschreibungen und Vermögensabgänge ins Verhältnis zu den Investitionen setzt, lässt sich ermitteln, in welchem Umfang die Stadt den Substanzverlust eines Jahres ausgeglichen hat. Diese Kennzahl wird als Investitionsquote bezeichnet. Bei einer Investitionsquote von über 100 Prozent, kann von einem vollständigen Ausgleich des Substanzverlustes ausgegangen werden. Die Investitionsquote in Steinheim variiert deutlich. Mit Ausnahme des Jahres 2021 (34,07 Prozent) konnte die Stadt aber immer den Substanzverlust ausgleichen. Die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2018 bis 2022 liegt bei 125 Prozent.

Maßgeblich für die hohe Investitionsquote 2019 (225 Prozent) sind der Umbau des Friedrich-Wilhelm-Weber-Forums, die Sanierung der Stadthalle, sowie die Grundsanierung der Aula im Schulzentrum.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Gerade im Hinblick auf mögliche Haushaltskonsolidierung oder den Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Ab 2024 plant die Stadt Steinheim Investitionen für Baumaßnahmen in Höhe von 18,81 Mio. Euro, davon alleine Auszahlungen von 6,49 Mio. Euro im Jahr 2024. Für die Finanzierung der Investitionen plant die Stadt von 2024 bis 2027 mit der Aufnahme zusätzlicher Kredite (12,41 Mio. Euro) sowie einer Reduzierung ihrer Liquiditätsbestände. Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch in Teilen eine dauerhafte Belastung für den gemeindlichen Haushalt darstellen.

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

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Steinheim in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.669	-4.177	-2.832	-2.437	-2.322
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.352	-2.218	-2.094	-3.874	101
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-9.021	-6.395	-4.926	-6.311	-2.222
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.505	6.324	3.717	5.385	1.042
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.516	-70,80	-1.210	-926	-1.180

Nach den Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 kann die Stadt Steinheim in drei von fünf Jahren jeweils positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Dabei profitiert Steinheim, wie viele andere Kommunen, grundsätzlich auch von der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ab dem Jahr 2023 plant Steinheim dagegen durchgängig mit Defiziten. Der für 2023 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem durch steigende Gesamtauszahlungen (rund sechs Mio. Euro) verursacht. Diese ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit sowie die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite sind nach Verbrauch der liquiden Mittel aus Liquiditätskrediten zu finanzieren. Somit werden im Nachgang über die Tilgung Investitionen über Liquiditätskredite finanziert. Das ist

insbesondere im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit problematisch. Die Stadt Steinheim plant ab 2023 rund 9,50 Mio. Euro zusätzliche Liquiditätskredite ein. Diese Planung könnte sich angesichts der schwierigen Haushaltsplanung noch erhöhen.

Die Stadt Steinheim hat in den Jahren 2018 bis 2020 Investitionskredite aufgenommen. Diese bewegen sich zwischen 0,30 Mio. Euro und 3,62 Mio. Euro. Bis auf 2020 (3,10 Mio. Euro) sind die Kredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ (vgl. 1.4.5.1 Kreditmanagement). Nach Abzug der Tilgungsleistungen ergeben sich bis 2022 aufgrund der Netto-Neuverschuldungen nur gering steigende Investitionskreditverbindlichkeiten.

Die Haushaltsplanungen gehen im investiven Bereich für Baumaßnahmen in den Jahren 2023 bis 2027 von einem Gesamtvolumen von rund 28 Mio. Euro aus. Ab 2023 plant Steinheim daher, im Umfang von 16,93 Mio. Euro Investitionskredite aufzunehmen. Somit steigen die Kreditverbindlichkeiten erheblich an. Die investiven Kreditverbindlichkeiten würden auf 20,49 Mio. Euro steigen. Zusammen mit den Liquiditätskrediten steigen die Kreditverbindlichkeiten auf rund 30 Mio. Euro. Dadurch erhöhen sich zukünftig auch die Zinsaufwendungen (vgl. Plandaten). Das Zinsniveau liegt seit 2022 auf einem deutlich höheren Niveau als noch in den vorhergehenden Jahren. Zu beachten ist jedoch, dass regelmäßige Investitionen ins Anlagevermögen dabei helfen können, Unterhaltungsaufwendungen zu reduzieren. Daher sind es vor allem die Liquiditätskredite, denen keine Vermögenswerte entgegenstehen, die ein Risiko darstellen.

Die Finanzierung der Investitionen soll anteilig über bereits erhaltene sowie zukünftige Investitionszuwendungen und über Kreditaufnahmen realisiert werden. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass nicht alle in den jeweiligen Haushalten eingeplanten Maßnahmen auch realisiert werden konnten. Nähere Details hierzu sind dem Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen zu entnehmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Steinheim ist gefordert, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die positiven Jahresergebnisse sind vor allem auf die konjunkuranfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen.

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

Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

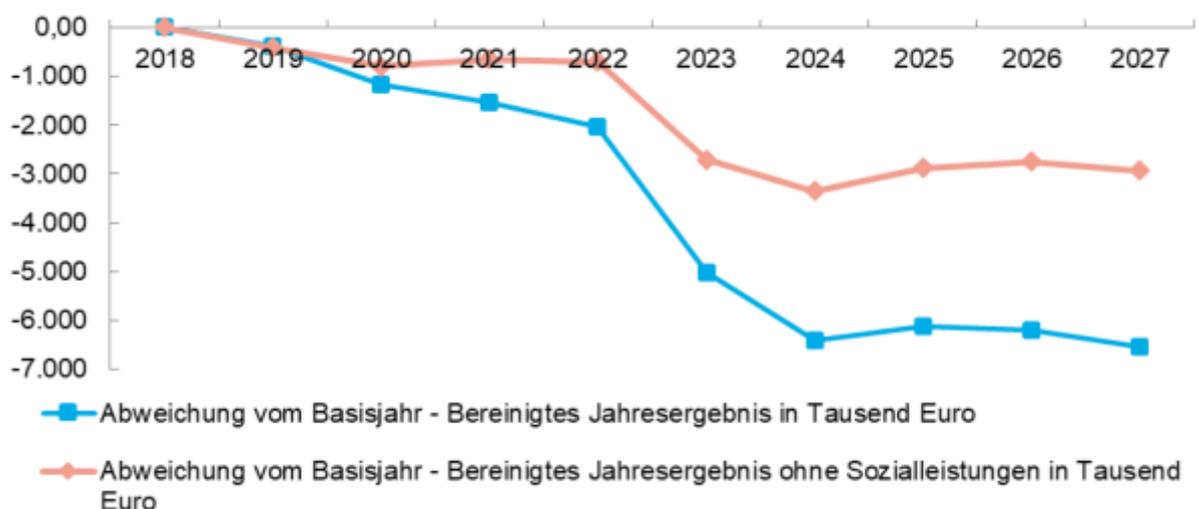
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2027



*2018 bis 2022 IST, Ab 2023 PLAN

Im gesamten Betrachtungszeitraum ist der Trend der bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Steinheim negativ. Dies bedeutet, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch gleichermaßen steigende bereinigte Erträge auffangen kann. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2018 (Ist) zu 2027 (Plan) um 3,67 Mio. Euro. Während die bereinigten ordentlichen Aufwendungen um 8,75 Mio. Euro steigen, sind bei den bereinigten ordentlichen Erträgen im gleichen Zeitraum nur Zuwächse von 1,39 Mio. Euro zu verzeichnen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus der Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Steinheim nicht oder nur wenig gesteuert werden, sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet (vgl. Plan-Ergebnisse).

Die Sozialleistungen haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Sie umfassen die Ergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Außerdem enthalten sie die seit 2018 stetig gestiegene Jugendamtsumlage.

Im Vergleich zu 2018 hat sich der Fehlbetrag aus den Sozialleistungen 2022 um 1,33 Mio. Euro verschlechtert. Die Sozialleistungen belasten den Haushalt 2022 mit rund fünf Mio. Euro. Die Stadt geht davon aus, dass sich die Belastung durch die Sozialleistungen bis 2027 erneut intensiviert.

Diese Entwicklungen bedingen ein immer weiteres Auseinanderdriften der beiden Kurven. Besonders sichtbar wird die starke Zunahme der Belastung ab 2021.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen

sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Hebesätze der Stadt Steinheim bei der Grundsteuer A wurden letztmalig 2013 um 25 auf 265 Prozentpunkte angehoben. Auch die Gewerbesteuer wurde 2015 um vier Hebesatzpunkte angehoben und ist seitdem unverändert. Lediglich die Grundsteuer B wurde im Zeitverlauf mehrmals angepasst:

- 2011 um 32 auf 413 Hebesatzpunkte,
- 2015 um zehn auf 423 Hebesatzpunkte und
- 2021 um 56 auf 479 Hebesatzpunkte,

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

Hebesätze 2. Halbjahr 2023 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Steinheim	Kreis Höxter	Regierungsbezirk Detmold*	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz***
Grundsteuer A	265	312	271	303	254
Grundsteuer B	479	520	506	568	493
Gewerbesteuer	415	426	429	447	416

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohner, *** GFG 2023

Bisher hat die Stadt auch mit niedrigen Hebesätzen teilweise positive Jahresergebnisse erreicht. Die dadurch geringeren Steuererträge nimmt der Rat der Stadt bewusst in Kauf. Letzteres gilt auch für die zu zahlende allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage. Hier wird Steinheim eine höhere Steuerkraft unterstellt und angerechnet, als tatsächlich vorhanden ist. Aufgrund der absehbaren wirtschaftlichen Verschlechterungen und den geplanten hohen Defiziten sind in Steinheim Hebesatzerhöhungen kein Tabuthema. Die Stadt ist sich des Konsolidierungsbedarfes durchaus bewusst und hat für 2024 eine Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer B um 22 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer auf den fiktiven Hebesatz eingeplant.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Feststellung der Haushaltssatzung und Jahresabschlüsse erfolgt in Steinheim nicht fristgerecht.
- Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Steinheim verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Grundlage bilden entsprechende Bericht.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung überschreitet die **Stadt Steinheim** um rund zwei bis drei Monaten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzungen meist im Januar oder Februar. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgt grundsätzlich direkt nach der Beschlussfassung durch den Rat. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen. Der Entwurf der Haushaltssatzung 2024 konnte nicht wie geplant in die Ratssitzung eingebracht werden. Grund war die unklare Rechtslage des 3. NKFWG¹⁵. Die Feststellung erfolgt am 09. April 2024.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Steinheim nicht fristgerecht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Ratssitzungen, in denen die Entwürfe eingebracht werden, fanden bis 2020 zwischen Oktober und Dezember des nächsten Jahres statt. Damit kann die Frist zur Feststellung durch den Rat (§ 96 Abs. 1 GO NRW) gewahrt werden. Aufgrund einer Systemumstellung konnte der Jahresabschluss 2021 erst im September 2023 eingebracht werden. Der vom dem Bürgermeister am 15. März 2024 bestätigte Jahresabschluss 2022 ist am 18. Juni 2024 vom Rat festgestellt worden.

Die Stadt Steinheim musste bis 2018 Gesamtabschlüsse aufstellen. Ab 2019 macht Steinheim von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt für 2019 und Folgejahre keine Gesamtabschlüsse mehr auf. Ab 2019 ist dann jedoch als „Ersatz“ für den Gesamtabschluss

¹⁵ Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen vom 5.3.2024,

der Beteiligungsbericht weiter zu erstellen. Die jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht sollte regelmäßig spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Dies gelingt Steinheim noch nicht ganz fristgerecht. Der Beteiligungsbericht 2022 ist am 26. März 2024 vom Bürgermeister bestätigt worden.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Stadt Steinheim über ein Finanzcontrolling. Die Berichte basieren auf der vierteljährigen Auswertung. Ab dem 3. Quartal werden derartige Auswertungen häufiger erstellt. Die Erstellung des Berichts erfolgt zentral durch den Fachbereich 2 Finanzen. Dazu gehört auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen auf Kontenebene zum Jahresende. Die Hochrechnung im Finanzbericht erfolgt für die Gesamtergebnisse auf Produktebene. Des Weiteren enthält der Finanzbericht eine Einzelübersicht über die Investitionsmaßnahmen mit Erläuterungen zur Budgeteinhaltung und Fortschritte der Maßnahme. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Verwaltungsintern wird der Verwaltungsleitung und den Fachdienstleitern ein Quartalsbericht zur Verfügung gestellt. Der Kämmerer legt dem Ausschuss jeweils nach Ablauf der ersten Hälfte des Haushaltsjahres einen Bericht zum Ablauf der Haushaltswirtschaft vor.

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

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Steinheim überträgt vergleichsweise geringe Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Mittel schöpft die Kommune dann allerdings kaum aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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.

„Regelungen für Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen“ hat der Rat der **Stadt Steinheim** im Juli 2013 beschlossen. Die Übertragung von Aufwendungen bzw. Auszahlungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Zu beachten ist der Grundsatz der Jährlichkeit.

Investive Ermächtigungsübertragungen können dagegen grundsätzlich übertragen werden. Voraussetzung ist, dass die Mittel noch benötigt werden und die Maßnahme noch nicht abgeschlossen ist. Sie bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Sind

Maßnahmen noch nicht begonnen, erfolgt eine Neuveranschlagung. Ermächtigungsübertragungen sind schriftlich und begründet durch den zuständigen Fachbereichsleiter bei der Kämmererei bis zum 31. Dezember des Haushaltsjahres zu beantragen. Über Bildung und Höhe entscheidet der Kämmerer nach Kenntnisnahme durch den Bürgermeister.

Die nachfolgenden Tabellen und Grafiken veranschaulichen, in welchem Umfang die Stadt Steinheim Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr überträgt und wie sich die Kommune dabei im interkommunalen Vergleich positioniert:

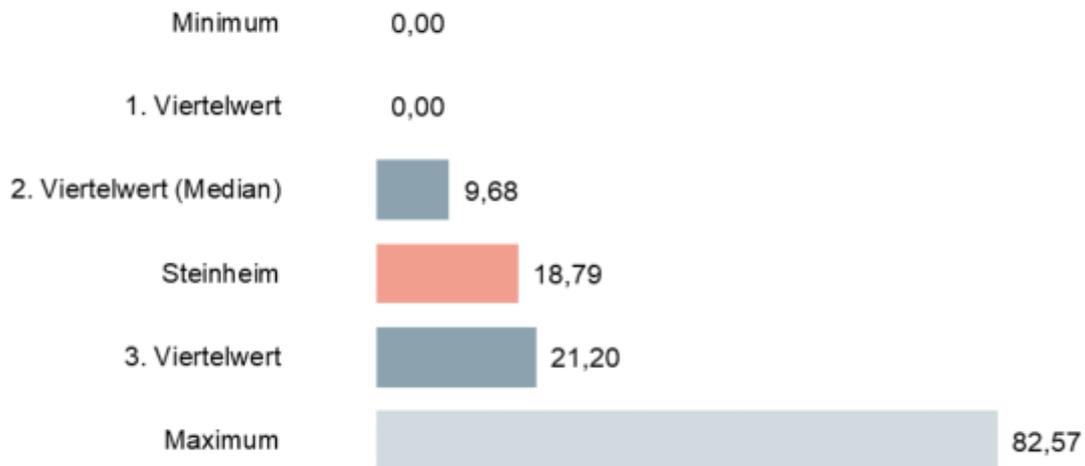
Ordentliche Aufwendungen Steinheim 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	29.129	29.201	29.113	31.855	35.049
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.075	679	373	596	236
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,69	2,32	1,28	1,87	0,67
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	30.204	29.879	29.486	32.451	35.285
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	3,56	2,27	1,27	1,84	0,67
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	27.267	28.867	29.321	29.905	32.048
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	90,28	96,61	99,44	92,15	90,83

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 hat die Stadt Steinheim rund 1,4 Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzerhöhungsgrad). Die Übertragungen verringern sich im Zeitverlauf deutlich. Allerdings waren die Haushaltsansätze in allen betrachteten Jahren bereits zur Deckung der Aufwendungen ausreichend. In allen Jahren wurden weniger Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren. Die Stadt Steinheim hat den fortgeschriebenen Ansatz zu keiner Zeit benötigt (Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz). Zu beachten ist, dass die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des folgenden Jahres belasten. Je höher diese sind, umso mehr muss die Stadt durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziel zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, verzichten einige Kommunen vollständig auf Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich bzw. gehen sehr zurückhaltend damit um.

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

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022



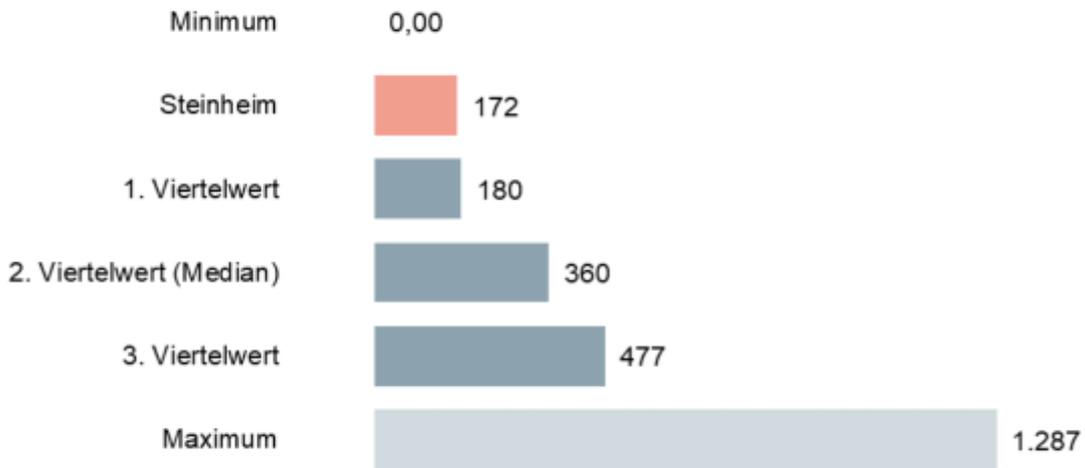
Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Steinheim 2018 bis 2022

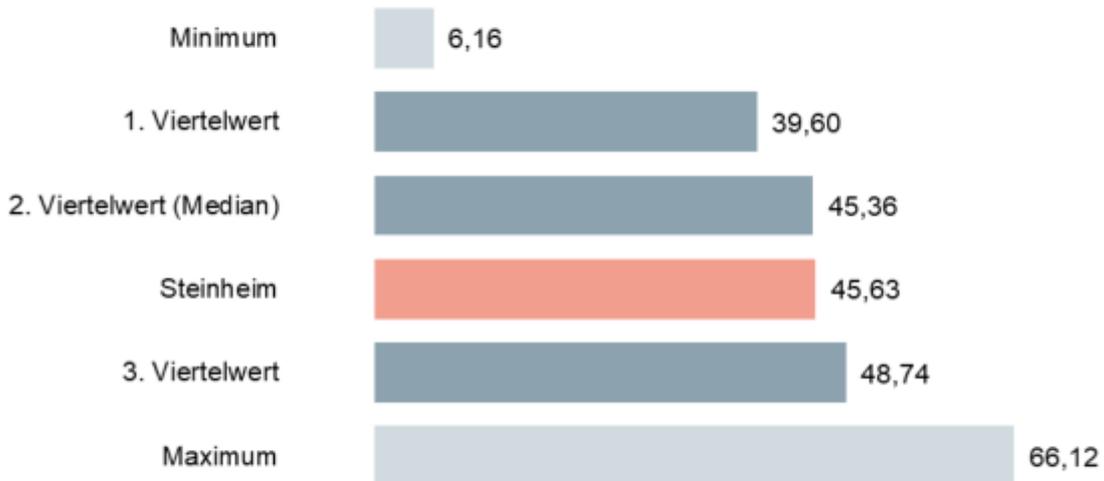
Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.699	10.148	7.969	7.680	12.643
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.285	4.323	5.808	2.172	2.165
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	30,70	42,60	72,89	28,28	17,12
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.984	14.471	13.777	9.852	14.808
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	23,49	29,87	42,16	22,05	14,62
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.948	9.925	7.461	4.287	6.757
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	42,54	68,58	54,15	43,51	45,63

Die Stadt Steinheim veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Im Durchschnitt hat die Stadt in den Jahren 2018 bis 2022 Investitionszahlungen in Höhe von rund 3,55 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze, aufgrund der übertragenen Ermächtigungen, um durchschnittlich 38,32 Prozent erhöht (Ansatzerhöhungsgrad). Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen war zu keiner Zeit notwendig, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend waren.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2022



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2022



Die **Stadt Steinheim** hat zum Zeitpunkt der Prüfung zwar unterdurchschnittliche Ermächtigungsübertragungen je Einwohner, doch konnte die Stadt die zur Verfügung stehenden Ansätze überwiegend nicht verausgaben. Verglichen mit der Ist-Auszahlung 2022 zeigt sich, dass gerade mal 45,63 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes (Haushaltsansatz plus Ermächtigungsübertragungen) auch verausgabte wurde. Auch in den Jahren davor ist die Inanspruchnahme in etwa gleich. Das heißt die Stadt plant in jedem Jahr Investitionen, wovon sie rund die Hälfte faktisch nicht durchführt. Nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen werden – soweit möglich – neu veranschlagt. Trotzdem gehört Steinheim zu den 50 Prozent der Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme, wenngleich natürlich ein höherer Grad der Inanspruchnahme immer erstrebenswert wäre. Dies kann durch die Veranschlagungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO erreicht werden. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW

Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Für die Ist-Auszahlungen war der Haushaltsansatz im Betrachtungszeitraum mehr als ausreichend.

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 Steinheim hat noch keine strategischen Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Primär sollen Fördermittel für geplante Vorhaben generiert werden, um so den kommunalen Haushalt zu entlasten. Um dies auch auf operativer Ebene zu steuern, sollte Steinheim eine entsprechende Dienstanweisung erlassen.

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

Die Fördermittelakquise erfolgt in der **Stadt Steinheim** dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Daneben verschafft sich der Fachbereich 2 Finanzen einen Überblick über Förderprogramme.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt Steinheim noch nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde ein einheitliches Verfahren und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Dies ist insbesondere beim Wechsel/Krankheit von Mitarbeitenden, gerade in kleineren Verwaltungen, hilfreich.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

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

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

→ **Empfehlung**

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

Nach Aussage der Stadt ist es gerade für kleine Kommunen kaum möglich, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Zur Informationsbeschaffung nutzt die Steinheim regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderplattform.

Die Stadt Steinheim versucht immer, Fördermittel zu erhalten. Bei anstehende Projekten prüft die Stadt regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die Antragsprozesse werden sehr unterschiedlich bewertet. Einige Programme sind kompliziert und teilweise missverständlich. Bei anderen Programmen sind Anträge sehr aufwendig und mit viel Bürokratie verbunden. Zudem ist die Fristsetzung häufig zu knapp bemessen. Insbesondere wenn noch Beschlüsse von Gremien oder (Bau-) Genehmigungen einzuholen sind oder Planverfahren durchgeführt werden müssen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Steinheim noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von der jeweiligen Fachabteilung überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Eine zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Die geförderten Projekte werden in Projektordnern tabellarisch und schriftlich dokumentiert, in einfachen Fällen durch Projektvorgänge. Allerdings würde eine zentrale Datenbank der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum,

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.

Ein generelles Fördermittelcontrolling gibt es in der Stadt Steinheim nicht. Ein einheitliches Berichtswesen ist in Steinheim ebenfalls noch nicht vorhanden. Berichte werden nicht zu festen Terminen, sondern bestenfalls einzelfallbezogen erstellt.

→ **Empfehlung**

Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Das strategische Ziel der Stadt Steinheim liegt in der Förderung des Wachstums der Stadt unter Wahrung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Dieses Ziel oder einen Handlungsrahmen hat sie jedoch nicht schriftlich festgelegt.

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 Steinheim 2022

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	10.868
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

Kennzahlen	
Anzahl der Kreditverträge	30
Anzahl Kreditgeber	6

Die **Stadt Steinheim** verfolgt mit ihrem Kreditmanagement nach eigener Aussage das Ziel, das Wachstum der Stadt zu fördern sowie die jederzeitige Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die Stadt Steinheim hat im Betrachtungszeitraum neben der Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – diese sind tilgungs- und zinsfrei - lediglich 2020 neue Kredite aufnehmen müssen. Hierbei handelte es sich um Kredite für rentierliche Maßnahmen, die für die Abwasserbeseitigung aufgenommen wurden.

Die Stadt Steinheim hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Steinheim ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Steinheim verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Steinheim Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Steinheim gehören.
- Die Stadt Steinheim sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Steinheim bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die **Stadt Steinheim** regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die **Stadt Steinheim** kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die **Stadt Steinheim** in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁶ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁷

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt orientiert sich bei der Aufnahme von Krediten nach eigener Aussage vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Derivate ebenso wie Fremdwährungskredite hat die Stadt zurzeit nicht im Portfolio. Derivate werden aber bei bestehendem Finanzierungsbedarf durchaus in Erwägung gezogen. Die Sicherheit soll durch Kreditaufnahmen bei Anbietern, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, erhöht werden.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Steinheim haben sich diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Stadt Steinheim in Abstimmung mit dem Kämmerer bzw. dem ersten Vertreter. Die Stadt Steinheim holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote ein. Grundsätzlich werden neben der Hausbank auch wechselnde Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufgefordert. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Stadt nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt die entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann die Stadt unmittelbar erteilen.

¹⁶ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁷ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

1.4.5.2 Anlagemanagement

- Die Stadt Steinheim hat bisher lediglich von dem Anlageinstrument Wertpapiere des Anlagevermögens sowie Ausleihungen Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Steinheim schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und -anlagen Steinheim zum 31.12.2022

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	7.887
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	735
davon Anteile am Versorgungsfonds Kommunale Versorgungskasse für Westfalen-Lippe (wvk) in Tausend Euro	735
Ausleihungen*	97,95

*jeweils Genossenschaftsanteile Vereinigte Volksbank; Verbund Volksbank OWL; Wohnbau Detmold eG; Energie für den Kreis Höxter und Stadtmarketing Steinheim eG

Die **Stadt Steinheim** hat am 16. Juli 2013 einen verbindlichen Handlungsrahmen in Form einer Richtlinie für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Die Richtlinie der Stadt Steinheim ist klar strukturiert und enthält Regelungen zu allen Anforderungen an ein Anlagemanagement. Die Richtlinie enthält Regelungen über die Anlageformen und -partner, das Verfahren der Angebotseinholung, sowie des Risikomanagements und Berichtswesens. Daneben enthält die Richtlinie auch wesentliche Begriffsbestimmungen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen.

Nach dem Wegfall der Einlagensicherung für Kommunen achtet die Stadt bei ihren Sicht- und Termineinlagen nach eigenen Aussagen darauf, dass die Finanzinstitute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Einem institutsbezogenen Sicherungssystem gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken an. Einlagen der Stadt Steinheim sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt. Die abschließende Entscheidung über eine Geldanlage bei mittel- bis längerfristigen Kapitalanlagen trifft in Steinheim der Kämmerer in Abstimmung mit dem Bürgermeister. Die Auflage eines neuen, längerfristig ausgerichteten Fonds bzw. ein Wechsel der Fondsgesellschaft wird im Finanzausschuss beraten und durch den Rat beschlossen.

Die Wertpapiere der Stadt Steinheim bestehen ausschließlich aus Anteilen am kommunalen Versorgungsfonds, damit künftig liquide Mittel für die Versorgung der Pensionäre zur Verfügung stehen. Die bilanzierten Ausleihungen bestehen überwiegend aus Genossenschaftsanteilen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Steinheim ist gefordert, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die positiven Jahresergebnisse sind vor allem auf die konjunkturenanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen.	53	E1	Die Stadt Steinheim sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden	55
F2	Steinheim überträgt vergleichsweise geringe Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Mittel schöpft die Kommune dann allerdings kaum aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	58	E2	Die Stadt Steinheim sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Für die Ist-Auszahlungen war der Haushaltsansatz im Betrachtungszeitraum mehr als ausreichend.	62
F3	Die Stadt Steinheim hat noch keine strategischen Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Primär sollen Fördermittel für geplante Vorhaben generiert werden, um so den kommunalen Haushalt zu entlasten. Um dies auch auf operativer Ebene zu steuern, sollte Steinheim eine entsprechende Dienstanweisung erlassen.	62	E3	Die Stadt Steinheim sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	63
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Steinheim noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.	63	E4.1	Die Stadt Steinheim sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.	64
F5	Das strategische Ziel der Stadt Steinheim liegt in der Förderung des Wachstums der Stadt unter Wahrung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Dieses Ziel oder einen Handlungsrahmen hat sie jedoch nicht schriftlich festgelegt.	64	E5	Wir empfehlen der Stadt Steinheim, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	66

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Steinheim 2017	Steinheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103,0	93,66	93,66	101	107	109	113	17
Eigenkapitalquote 1	33,6	31,39	8,82	25,27	33,68	34,91	56,67	17
Eigenkapitalquote 2	79,9	80,82	33,99	62,27	65,55	69,68	81,29	17
Fehlbetragsquote	./.	4,02	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	54,5	48,23	23,31	28,59	35,70	42,62	48,23	17
Abschreibungsintensität	15,7	15,17	6,68	8,40	9,06	9,61	15,17	13
Drittfinanzierungsquote	64,1	71,44	42,69	45,48	66,29	71,44	76,79	13
Investitionsquote	69,6	134	39,98	121	141	178	327	13

Kennzahlen	Steinheim 2017	Steinheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	105,6	104	65,44	86,77	94,36	103	112	13
Liquidität 2. Grades	645	331	9,04	61,25	101	149	331	13
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,4	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	1,87	1,87	5,99	8,45	12,52	27,37	13
Zinslastquote	1,2	0,45	0,05	0,43	0,52	0,90	1,61	17
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	52,6	54,51	49,27	56,92	60,89	69,89	76,08	14
Zuwendungsquote	25,4	26,43	9,44	12,46	19,54	23,29	26,43	17
Personalintensität	19,6	22,47	10,59	16,66	17,71	19,20	24,41	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,7	16,40	10,74	16,40	18,68	20,73	25,19	17
Transferaufwandsquote	39,8	39,06	38,76	43,71	45,88	47,39	55,00	17

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) Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	89	-1.119	1.669	561	-1.817	
Gewerbesteuern	6.665	4.330	6.029	6.409	6.660	6.018
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.122	5.291	5.055	5.666	5.815	5.390
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	829	919	1.028	1.079	952	962
Ausgleichsleistungen	485	503	514	451	567	504
Gewerbesteuerausgleichzahlung			2.121			424
Schlüsselzuweisungen	2.319	3.487	3.318	4.090	2.028	3.048
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	185	187	248	0,00	0,00	124
Summe der Erträge	15.605	14.716	18.312	17.696	16.022	16.470
Steuerbeteiligungen	1.082	692	513	549	576	682
Allgemeine Kreisumlagen	5.486	5.808	6.002	6.091	6.281	5.934
Summe der Aufwendungen	6.567	6.500	6.516	6.640	6.857	6.616
Saldo	9.038	8.217	11.796	11.056	9.165	9.854

Tabelle 4: Eigenkapital Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	44.020	42.963	44.708	45.214	43.413
Eigenkapital 1	44.020	42.963	44.708	45.214	43.413
Sonderposten für Zuwendungen	40.737	43.295	48.105	48.555	50.392
Sonderposten für Beiträge	18.928	18.821	18.228	18.178	17.982
Eigenkapital 2	103.685	105.080	111.042	111.947	111.787
Bilanzsumme	132.044	133.938	137.892	139.300	138.317

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Steinheim in Tausend Euro 2018

Kennzahlen	2018
Anleihen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	20.393
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.093
Sonstige Verbindlichkeiten	2.918
Erhaltene Anzahlungen	3.444
Gesamtverbindlichkeiten	27.849

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Steinheim in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	15.433	13.228	13.530
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	15,52	180	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	11.674	7.217	5.637
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	1.083	222	39,63
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	25.873	20.044	19.127

*Stadtwerke Steinheim GmbH.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	89,27	-1.119	1.669	561	-1.817	-3.649	-5.689	-4.357	-3.885	-3.788
Gewerbesteuer	6.665	4.330	6.029	6.409	6.660	6.500	6.900	7.362	7.716	7.955
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.122	5.291	5.055	5.666	5.815	6.014	6.358	6.796	7.170	7.486
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	829	919	1.028	1.079	952	964	1.021	1.050	1.070	1.091
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.319	3.487	3.318	4.090	2.028	3.060	2.463	2.992	3.163	3.298
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	670	690	2.882	451	567	619	651	664	677	690
Summe der Erträge	15.605	14.716	18.312	17.696	16.022	17.157	17.392	18.865	19.795	20.519
Steuerbeteiligungen	1.082	692	513	549	576	548	581	620	649	669
Allgemeine Kreisumlage	5.486	5.808	6.002	6.091	6.281	6.761	7.145	7.535	7.884	8.152
Summe der Aufwendungen	6.567	6.500	6.516	6.640	6.857	7.309	7.726	8.155	8.533	8.822
Saldo der Bereinigungen	9.038	8.217	11.796	11.056	9.165	9.848	9.667	10.710	11.262	11.698
Saldo der Sondereffekte						461				
Bereinigtes Jahresergebnis	-8.949	-9.336	-10.127	-10.495	-10.982	-13.958	-16.156	-15.817	-15.897	-16.246
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-387	-1.178	-1.546	-2.033	-5.009	-7.207	-6.868	-6.948	-7.297

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Steinheim in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-8.949	-9.336	-10.127	-10.495	-10.982	-13.958	-16.156	-15.817	-15.897	-16.246
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-481	-189	-368	-426	-199	-1.044	-765	-647	-590	-540
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-509	-525	-429	-383	-643	-569	-969	-979	-997	-1.008
Jugendamtsumlage	-2.943	-3.185	-3.516	-4.024	-4.419	-4.623	-5.254	-5.541	-5.797	-5.994
Saldo aus Sozialleistungen	-3.933	-3.900	-4.313	-4.832	-5.261	-6.236	-6.988	-7.167	-7.385	-7.542
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.016	-5.436	-5.814	-5.663	-5.721	-7.722	-9.168	-8.650	-8.513	-8.703
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-421	-798	-647	-705	-2.707	-4.152	-3.634	-3.497	-3.688

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim 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 Steinheim hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Die derzeit in Steinheim geltende **Vergaberichtlinie** entspricht den aktuellen Bestimmungen. Eine wesentliche Rolle spielt die zentrale Submissionsstelle. Die Stadt schafft dadurch gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren.

Eine örtliche Rechnungsprüfung nach § 101 GO NRW hat die Stadt Steinheim nicht eingerichtet. Es sollten Regelungen geschaffen werden, ob, wie und durch wen die **Prüfung von Vergaben** erfolgen. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung leistet die Überprüfung von Vergabemaßnahmen einen großen Beitrag. Zusätzlich kann eine verfahrensbegleitende Prüfung die Rechtssicherheit erhöhen und die Stadt so vor etwaigen Schadensersatzklagen schützen.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Steinheim 2007 eine Dienstanweisung erlassen. Seitdem gab es umfangreiche rechtliche Änderungen. Die Stadt Steinheim sollte diese Änderungen in eine neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption einarbeiten. Eine Analyse unter Beteiligung der Mitarbeitenden zur Festlegung der Korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Verwaltung durchgeführt.

Das Thema **Sponsoring** spielt bei der Stadt Steinheim keine große Rolle, organisatorische Regelungen zu diesem Thema gibt es nicht.

Steinheim bewegt sich bei den Abweichungen der Abrechnungsbeträge zu den ursprünglichen Auftragswerten im unteren Bereich. Um die Abweichungsquote weiter zu senken und etwaigen zukünftigen Kostenabweichungen während des Vergabeverfahrens entgegenzuwirken, sollte Steinheim ein zentrales **Nachtragsmanagement** implementieren. Die Gründe für anfallende Nachtragsleistungen sollten dabei analysiert und zentral erfasst werden.

Im Zuge der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW drei Maßnahmen eingehend und vergaberechtlich untersucht. Steinheim hat die betrachteten Maßnahmen gesetzeskonform abgewickelt.

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 Steinheim 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

- Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe regelt die Stadt Steinheim in ihrer aktuellen Vergaberichtlinie verbindlich und umfassend. Dort legt sie auch fest, dass ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto die Vergabeverfahren von der zentralen Submissionsstelle abgewickelt werden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Submissionsstelle gehen weit über die reine Submission hinaus.

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

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

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

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

Die **Stadt Steinheim** hat eine zentrale Submissionsstelle im Fachbereich II – Finanzen eingerichtet. Die Aufgaben der zentralen Submissionsstelle gehen weit über die Aufgaben der reinen Submission hinaus. Sie ist zwingend einzubinden, wenn ein geschätzter Auftragswert von 10.000 Euro netto vorliegt. Folgende Aufgaben werden dann von der zentralen Submissionsstelle wahrgenommen:

- Wahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,

- Bekanntmachungen der Ausschreibungen,
- Einholen von Auskünften,
- Ausschlussverfahren durchführen,
- zentrale Zusammenstellung, Veröffentlichung und Versand der Bieterunterlagen,
- Auswahl der Bieter,
- zentrale Zusammenstellung und Versand der Vergabeunterlagen bzw. Bereitstellung im Vergabeportal,
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- zentrale Durchführung des Eröffnungstermins einschl. Kennzeichnung der Angebote und erste Plausibilitätskontrolle,
- Beteiligung an der Dokumentation des Vergabeverfahrens,
- formelle und rechnerische Prüfung durchführen,
- Preisspiegel erstellen (ab 5.000 Euro),
- Auskunftseinholung aus dem Wettbewerbsregister nach dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG),
- Bieterdatenbank einrichten und pflegen,
- Bieter über Zuschlagsentscheidung unterrichten,
- Aufsicht über die Führung einer Vergabedatenbank, sowie Auswertung der Daten und
- Zuschlagsbekanntmachungen nach § 20 Abs. 3 VOB/A.

Geregelt sind diese Punkte in der Vergaberichtlinie für die Stadt Steinheim aus Februar 2015. Die aktuelle Form in der 12. Änderung weist den Stand Dezember 2023 auf und ist damit auf einem aktuellen Stand. Die Aktualisierungen der Vergaberichtlinie wurden erforderlich, da in den vergangenen Jahren im nationalen und europäischen Vergaberecht zahlreiche Änderungen erfolgten, die in die Vergaberichtlinie eingeflossen sind. Die Vergaberichtlinie regelt ausführlich und umfassend die Durchführung von Vergaben.

Die in der Vergaberichtlinie getroffenen Regelungen gelten für den gesamten Geschäftsbereich der Stadt Steinheim. Dadurch stellt die Stadt eine einheitliche Durchführung von Vergabeverfahren in ihrem Aufgabenbereich sicher.

Bis zu einem Netto-Auftragswert von 10.000 Euro können die Bedarfsstellen (Fachämter) Bauleistungen nach VOB/A unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens vergeben (Direktaufträge).

Die Stadt Steinheim bildet alle ihre Vorgänge über eine Vergabeplattform ab. Dabei handelt es sich um eine internetbasierte Anwendung. Zusätzlich sollte die Stadt Steinheim die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen. Damit würden die Vergaben vollständig elektronisch

abgewickelt. Ein Vergabemanagementsystem unterstützt einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren. Durch den jeweiligen Anbietenden werden aktuelle Formulare bereitgestellt.

Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Auch haben alle am Vergabeverfahren Beteiligten Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht und Unterlagen ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und der zentralen Submissionsstelle ausgetauscht werden. Die Vergabedokumentation ist fälschungssicher und durch die Abfrage aller relevanten Informationen wird nichts vergessen.

Die nach der VOB/A vorgeschriebene ex-Ante und ex-Post-Veröffentlichung nimmt die Stadt Steinheim vor.

Die Stadt Steinheim setzt in ihrem Vergabeprozess außerdem standardisierte Vordrucke ein, was einen einheitlichen und strukturierten Ablauf sicherstellt. Diese Praxis fördert die Transparenz und Effizienz des Vergabeverfahrens, da alle Beteiligten auf die gleichen, klar definierten Dokumente zurückgreifen. Dies verringert Missverständnisse und gewährleistet eine konsistente Bearbeitung, was letztlich zur Qualität und Zuverlässigkeit der Vergabeentscheidungen beiträgt.

Die organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren wirkungsvoll zu unterstützen.

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.¹⁸

→ Feststellung

Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bei der Stadt Steinheim nicht statt.

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.¹⁹ Die

¹⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁰ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Steinheim** ist nicht dazu verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Es erfolgt keine Prüfung der Vergaben durch ein Rechnungsprüfungsamt, benannte Mitarbeitende oder externe Wirtschaftsprüfer. Bei geförderten Maßnahmen werden die Bestimmungen des Fördermittelgebers eingehalten, in dem der Rechnungsprüfungsausschuss beteiligt wird.

Besonders im Hinblick auf Vergabemaßnahmen, welche mit Fördermitteln abgewickelt werden, ist eine unabhängige Prüfung von hoher Relevanz. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt hier ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Stadt sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen.

Viele Kommunen setzen bei der Prüfung auch auf eine interkommunale Kooperation. Durch die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kreis oder anderen Kommunen werden die Aufgaben der Vergabeprüfung wahrgenommen. Diese Option sollte die Stadt Steinheim in Zukunft berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen sämtliche Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Dafür sollte festgelegt werden, wie die Prüfung zu beteiligen ist und welche vergabespezifischen Befugnisse ihr eingeräumt werden. Diese Regelungen sollten auch in der Dienstanweisung zur Regelung des Vergabeverfahrens Berücksichtigung finden.

Mindestens folgende Regelungen sollten aus unserer Sicht getroffen werden:

- Beabsichtigte oder geplante Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Dabei kann Steinheim eigene Wertgrenzen festlegen, bei denen diese Regelungen greifen sollen. Auch sollte der Umfang der vorzulegenden Unterlagen bestimmt werden, welche der Rechnungsprüfung zur Verfügung gestellt werden müssen (z. B. Wahl der Vergabeart, Kostenschätzung etc.)
- Die eventuelle Teilnahme der Rechnungsprüfung bei der Submission und/ oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen sollte geregelt werden. Wenn dies nicht generell greifen soll, ist zumindest die Informationsweitergabe an die Rechnungsprüfung zu regeln und dass diese sich vorhalten kann, auf Wunsch an Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten der Rechnungsprüfung zumindest angezeigt werden.

²⁰ 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.

- Verfahren vor Vergabekammern und Vergabebeschwerden sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

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 getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen einer umfassenden Aktualisierung und Erweiterung.

- Eine Analyse zu den korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG hat die Stadt Steinheim durchgeführt.

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 KorruptionsbG²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

Die **Stadt Steinheim** verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung aus dem Jahr 2007. Größtenteils behandelt die Dienstanweisung das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken.

Der Bereich „Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ bildet allerdings nur einen Teil einer umfassenden Korruptionsprävention ab. Zwar sind die Ausführungen in der bestehenden Dienstanweisung zum genannten Thema ausführlich, dennoch fehlen viele Aspekte einer ganzheitlichen Korruptionsprävention. Im Rahmen der Serviceleistungen der gpaNRW weist die gpaNRW auf ihre Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hin, welche im Servicebereich auf der Homepage der gpaNRW abrufbar ist. Nach einer individuellen Anpassung bildet diese eine gute Grundlage.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte eine aktuelle und ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.

Im Prüfverlauf hat die Stadt Steinheim angegeben, die bestehende Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung zeitnah außer Kraft zu setzen. Die Bestimmungen zur Korruptionsprävention sollen im Rahmen der Erstellung einer Compliance-Richtlinie integriert werden.

Alle Mitarbeitenden der Stadt Steinheim werden im Rahmen der Korruptionsvorbeugung in persönlichen Dialogen bzw. Vorträgen intern geschult. Die Schulungen umfassten die Themen: Was ist Korruption? Wie erkenne ich Korruption? Was mache ich bei Verdachtsfällen? Diese Maßnahmen sollen sicherstellen, dass das Personal sensibilisiert ist und in der Lage ist, potenzielle Korruptionsrisiken frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu handeln. Auch neue Mitarbeitende werden im Rahmen ihrer Einarbeitung entsprechend geschult. Diese Vorgehensweise bewertet die gpaNRW sehr positiv.

Nach § 10 KorruptionsbG besteht die Verpflichtung seitens der Dienststellenleitung, die korruptionsgefährdeten- und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen. 2017 hat die Verwaltung einen Fragenkatalog mit insgesamt 16 Fragen an alle Mitarbeitenden der Stadt Steinheim versendet. Es handelt sich dabei um geschlossene Fragen, hinter denen eine punktebezogene Gewichtung liegt. Die Fragen zur Korruptionsgefährdung des jeweiligen Arbeitsplatzes sind schlüssig und eignen sich, um den Bestimmungen des § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nachzukommen. Zusätzlich bestehen Erläuterungen, um ein einheitliches Verständnis und eine konsistente Bearbeitung der Fragen sicherzustellen.

Nach Rücksendung der Fragebögen wurden zusätzliche Gewichtungen vorgenommen, insbesondere bei Leitungsstellen oder Positionen mit Gestaltungsspielraum im Vertragsrecht.

Unserer Sollvorstellung, die Mitarbeitenden aktiv in die Analyse einzubinden, ist die Stadt Steinheim vollumfänglich mit dieser Vorgehensweise nachgekommen. Sie sollte die Abfrage in regelmäßigen Abständen wiederholen, um eine durchgehende Aktualität der Ergebnisse zu gewährleisten. Dabei sollte sie die Ergebnisse schriftlich festhalten. Das gesamte Vorgehen der Analyse, die zugrunde gelegten Fragen, die Erläuterungen und die zielgerichtete Gewichtung wertet die gpaNRW sehr positiv.

Die Mitglieder der Gremien der Kommune sind gemäß § 7 KorruptionsbG verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträgen,
- die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigen Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Auskunft ist schriftlich und in geeigneter Form zu erteilen. Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder informieren möchten, sollte so gering wie möglich gehalten werden. Steinheim veröffentlicht diese Informationen schriftlich für interessierte Bürgerinnen und Bürger im Rathaus. Die Auskünfte könnte Steinheim ihren Bürgerinnen und Bürgern auf der Homepage der Stadt zugänglich machen. So gewährlest sie einen leichten Zugang zu den Informationen. Des Weiteren wird dem Transparenzgedanken somit besonders Rechnung getragen.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine generelle Veröffentlichung ist nicht zwingend. Unterstützende interne dienstliche Regelungen hat die Stadt Steinheim nicht niedergeschrieben. Der Bürgermeister kommt dieser Pflicht regelmäßig nach.

Eine neue rechtliche Anforderung ergibt sich aus dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG). Durch dieses Gesetz hat der Bund eine entsprechende EU-Richtlinie in nationales Recht umgewandelt. 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. Es wird von den Kommunen die Einführung eines internen Systems für Hinweisgeber erwartet. Dieses soll den Mitarbeitenden ermöglichen, vertrauliche Informationen über Unregelmäßigkeiten im Bereich Vergaben, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. weiterzugeben. Den Hinweisgebenden wird dabei ein umfassender und einheitlicher Schutz vor möglichen Sanktionen zugesichert. Zusätzlich sollen sie ermutigt werden, sich in erster Linie an die jeweilige betroffene Behörde statt an externe Stellen zu wenden.

Zu diesem Zweck müssen Kommunen entsprechende Kanäle für Hinweisgeber schaffen und Prozesse für die Bearbeitung von Meldungen sowie die Steuerung von anschließenden Maßnahmen etablieren. Die Umsetzung ist mit der Verkündung im Januar 2024 verpflichtend. Die eingerichteten Meldekanäle müssen von den Kommunen so gestaltet, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität des Hinweisgebenden sowie Dritte, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugang verwehrt wird. Bei Nichteinrichtung entsprechender Meldekanäle drohen Bußgelder von bis zu 20.000 Euro.

- Die Stadt Steinheim kommt ihren Verpflichtungen zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes bereits nach.

Während des Prüfverlaufs hat die Stadt Steinheim die Regelungen des Hinweisgeberschutzgesetzes erfolgreich umgesetzt. Ein entsprechender Meldekanal ist eingerichtet. Dieser ist anwenderfreundlich auf der Homepage der Stadt Steinheim zu finden, was die Transparenz und Zugänglichkeit für alle Beteiligten gewährleistet.

Durch ihre Maßnahmen stellt die Stadt Steinheim sicher, dass Hinweise vertraulich und unter Berücksichtigung des Schutzes der Hinweisgeber behandelt werden. Die Stadt hat somit alle erforderlichen Schritte unternommen, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden und eine Kultur der Transparenz und Integrität zu fördern.

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 Steinheim nutzt Sponsoring nach eigenen Angaben nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring oder einen Muster-Sponsoringvertrag hat sie dementsprechend nicht verfasst.

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.

Der **Stadt Steinheim** sind keine durchgeführten Sponsoringfälle bekannt. Dementsprechend wurden keine schriftlichen Regelungen zu diesem Thema verfasst. Auch wenn der Stadt derzeit keine Sponsoringfälle bekannt sind, sollte sie präventiv schriftliche Regelungen schaffen und einen entsprechenden Muster-Sponsoring-Vertrag implementieren.

Sponsoring-Verträge bedürfen der Schriftform. Ein Sponsoring-Vertrag sollte grundsätzlich kostenneutral sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine

Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte Steinheim ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen sollte die Stadt zudem die Haftung begrenzen. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors kann Steinheim damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind zum Beispiel die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Haushalts durch Steuernachforderungen sollte Steinheim im Falle eines Sponsorings die steuerlichen Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einbeziehen. Daher sollten Sponsoring-Aktivitäten stets unter Beteiligung bzw. Abstimmung mit der Kämmerei erfolgen.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der kommunalen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs und der Art des Sponsorings ist daher dringend zu empfehlen. Die Stadt sollte daher dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres einen Bericht über alle Sponsoring-Aktivitäten vorlegen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann Steinheim auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte präventiv verbindliche Rahmenbedingungen zum Thema Sponsoring erlassen. Auch empfiehlt sich das Vorhalten eines Muster-Sponsoringvertrages.

Im Prüfverlauf hat die Stadt Steinheim angegeben, Regelungen zum Sponsoring in ihrer geplanten Compliance-Richtlinie aufzunehmen.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass Steinheim Sponsoringfälle nicht als solche gewertet hat. Daher sollten auch „versteckte“ Sponsoringfälle identifiziert und vertraglich abgesichert werden. Beispiele für solche Sponsoringleistungen könnten sein:

- Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen,
- von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen oder
- Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- oder Musikveranstaltungen.

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.²² 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 Steinheim vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Steinheim im Vergleichsjahr 2022 eine geringe Abweichung von 6,82 Prozent. Die Abweichungen vom Auftragswert liegen in Steinheim auf einem interkommunal niedrigen Niveau.

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

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

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

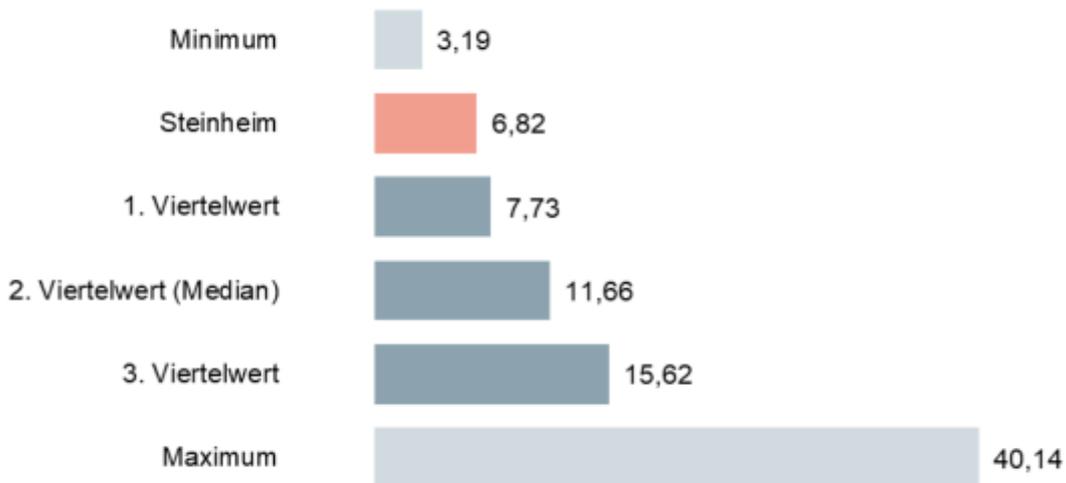
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.774.944	
Abrechnungssummen	6.868.176	
Summe der Unterschreitungen	-242.904	-3,59
Summe der Überschreitungen	336.136	4,96
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	579.039	8,55

In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Steinheim elf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 130.702 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Steinheim damit wie folgt ein.

²² Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2022 liegt die Abweichung vom Auftragswert bei der Stadt Steinheim bei 6,82 Prozent. In den Jahren 2021 und 2023 werden Abweichungen von 14,55 Prozent und 8,83 Prozent erreicht. In der Betrachtung des Gesamtzeitraumes belaufen sich die prozentualen Abweichungen somit auf 8,55 Prozent. Steinheim bewegt sich damit im Gesamtbetrachtungszeitraum interkommunal im niedrigen Bereich.

Im Vergleichsjahr 2022 sind die Unterschreitungen höher als die Überschreitungen. Im Gesamtzeitraum 2021 bis 2023 hingegen ergibt sich eine Überschreitung der Auftragswerte von 336.135,76 Euro. Die Stadt Steinheim wickelt im Gesamtzeitraum 2021 bis 2023 insgesamt fünf Maßnahmen mit Nachtragsaufträgen ab. Diese Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert haben ein Auftragsänderungsvolumen von 210.221,80 Euro.

Abweichungen vom vorgesehenen Auftragswert sind für Kommunen nicht grundsätzlich vermeidbar. Nichtsdestotrotz kann Steinheim gewissen Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der Auftragsänderungen nehmen. Im folgenden Kapitel gehen wir auf die Organisation des Nachtragswesens ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Die Stadt Steinheim behandelt das Thema Nachträge in ihrer Vergaberichtlinie kurz ab.

→ **Feststellung**

Nachtragsleistungen werden nicht übergeordnet erfasst, eine zentrale Auswertung dieser erfolgt somit ebenfalls 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.

In ihrer Vergaberichtlinie geht die **Stadt Steinheim** auf das Thema Nachträge unter Punkt 15 kurz ein. Dort wird aufgeführt, dass die Preise der Nachtragsangebote auf Angemessenheit zu prüfen sind. Weiterhin wird die damit einhergehende Dokumentationspflicht hervorgehoben. Steinheim könnte hier beispielsweise noch prozentuale Wertgrenzen bei Auftragsänderungen festlegen, um die Wesentlichkeit einheitlich beurteilen zu können. Diese können nach den verschiedenen Leistungsarten differenziert werden.

Durch die dezentrale Organisation der Nachtragsbearbeitung gibt es keine einheitliche Dokumentation und Analyse der Nachträge. Nachträge und die damit verbundenen Informationen über Unternehmen, die vorzugsweise mit Nachträgen arbeiten, sind nur in den Bedarfsstellen vorhanden.

Aus Sicht der gpaNRW trägt ein zentrales Nachtragsmanagement und die damit verbundene Auswertung grundsätzlich dazu bei, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren. Zusätzlich könnten dadurch folgende Vorteile generiert werden:

- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- Nachtragsaufträge am Anteil der Gesamtaufträge senken,
- Ergreifung entsprechender Maßnahmen, um bei bestimmten Bieterkreisen Nachträgen vorzugreifen,
- Transparenz steigern sowie

- mehr Planungssicherheit und Qualitätskontrolle.

Für die Bearbeitung der anfallenden Tätigkeiten würde sich die zentrale Submissionsstelle anbieten. Aufgrund der umfassenden Erfahrung und Expertise im Bereich der Vergabeverfahren und ihrer strukturierten Prozesse erscheint dies als eine denkbare Option. Die zentrale Position und die bestehenden administrativen Abläufe könnten dazu beitragen, ein effektives und effizientes Nachtragsmanagement sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte Steinheim Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

- Die Stadt Steinheim hat die durch die gpaNRW näher betrachteten Maßnahmen gesetzeskonform abgewickelt. Die zentrale Submissionsstelle hat einen wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse.

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	Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bei der Stadt Steinheim nicht statt.	80	E1	Die Stadt Steinheim sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen sämtliche Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	81
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Die getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen einer umfassenden Aktualisierung und Erweiterung.	82	E2	Die Stadt Steinheim sollte eine aktuelle und ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.	83
Sponsoring					
F3	Die Stadt Steinheim nutzt Sponsoring nach eigenen Angaben nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring oder einen Muster-Sponsoringvertrag hat sie dementsprechend nicht verfasst.	85	E3	Die Stadt Steinheim sollte präventiv verbindliche Rahmenbedingungen zum Thema Sponsoring erlassen. Auch empfiehlt sich das Vorhalten eines Muster-Sponsoringvertrages.	86
Nachtragswesen					
F4	Nachtragsleistungen werden nicht übergeordnet erfasst, eine zentrale Auswertung dieser erfolgt somit ebenfalls nicht.	89	E4	Die Stadt Steinheim sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine zentrale Auswertung und Analyse könnte Steinheim Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.	90

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Steinheim** 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 Steinheim hat gute Grundlagen für die **Steuerung der Schul-IT** geschaffen. Einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan gibt es aber bislang nicht. Dieser könnte die Stadt fundiert und langfristig bei der Ausstattung ihrer Schulen unterstützen. Der Ausstattungsprozess ist einheitlich organisiert, allerdings fehlen schriftliche Regelungen. Der Prozess ist damit zwar funktionsfähig, aber stark von den handelnden Personen abhängig. Die Stadt kann die Steuerung durch die Verschriftlichung der gelebten Strukturen deshalb noch optimieren.

Die Stadt Steinheim gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit einer niedrigeren Anzahl **IT-Endgeräte** je Schüler und Schülerin. Die pädagogischen Anforderungen der Schulen sind dennoch erfüllt. Alle Unterrichtsräume sind mit Präsentationsgeräten ausgestattet.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt Steinheim die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.

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-Support²³, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

²³ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

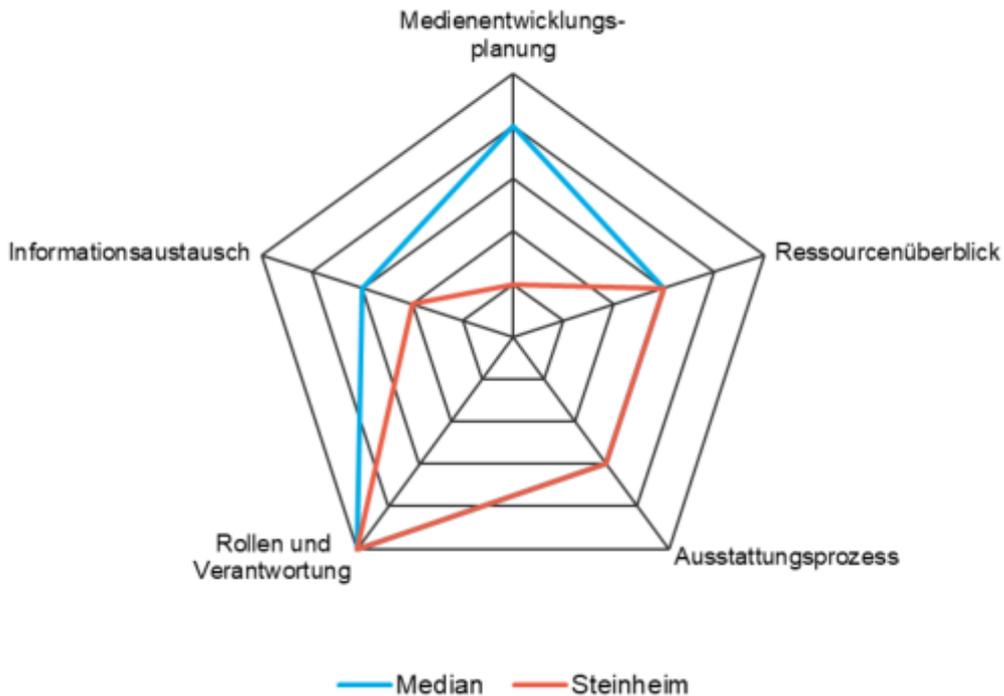
Die **Stadt Steinheim** ist Träger von zwei Grundschulen, einer Realschule sowie einem Gymnasium. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Steinheim insgesamt 1.516 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 65 Klassen beschult.

Schulen der Stadt Steinheim im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler (SuS)
Schule an den Linden	8	160
Grundschule Steinheim	14	308
Städtisches Gymnasium	20	479
Städtische Realschule	23	569
Summe	65	1.516

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2024



Die Grundschulen der Stadt Steinheim haben die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Außerdem wurden für die Beantragung von Fördermitteln aus dem DigitalPakt Schule NRW sog. technisch-pädagogische Einsatzkonzepte (TPEKs) für alle Schulen erstellt. Eine verbindliche schulübergreifende Strategie im Sinne

eines Medienentwicklungsplans (MEP) hat die Stadt daraus nicht entwickelt. Vielmehr ist auf Grundlage der bereits vorhandenen Ausstattung eine Maßnahmenplanung erfolgt. Diese hatte neben einem möglichst effektiven Einsatz der Fördermittel die Standardisierung und Vereinheitlichung der IT-Ausstattung zum Ziel. Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Neben den pädagogischen Anforderungen sind insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Außerdem sollten Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen entwickelt werden. Ein schulübergreifender MEP fasst diese Anforderungen zusammen und kann deshalb eine fundierte Grundlage für eine zukunftsorientierte Planung der IT-Ausstattung an den Schulen bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Stadt Steinheim nutzt für die Verwaltung der IT-Endgeräte ein Mobile Device Management (MDM). Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebene abrufen. Zudem sind alle Endgeräte in der IT-Abteilung sowie in der Finanzbuchhaltung inventarisiert. Alle Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Damit ist die Herstellung eines Gesamtüberblicks möglich. Aufgrund der manuellen Aufbereitung und Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Quellen ist dies aber mit einem höheren Aufwand verbunden.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Steinheim einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über die IT-Abteilung der Stadt. Beschaffungen der Schulen ohne Beteiligung des Schulträgers gibt es nicht. Die Stadt Steinheim hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess einheitlich geregelt ist. Eine schriftliche Festlegung der gelebten Praxis gibt es allerdings nicht. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Stadt verbindlich und damit schriftlich regeln, wie der Ausstattungsprozess genau organisiert ist. So kann die Stadt auch bei Personalwechseln die Einheitlichkeit von Abläufen sicherstellen sowie einen effektiven Prozessablauf gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich festlegen.

Der Schulträger sollte Standards für die IT-Ausstattung definieren. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Die Stadt Steinheim beschafft die IT-Endgeräte selbst und nutzt bspw. nicht den Warenkorb des kommunalen Rechenzentrums. Das hat sich in der Vergangenheit als kostengünstiger herausgestellt. Dabei greift die Stadt auch auf Geräte aus zweiter Hand zurück. Das bewertet die gpaNRW auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit positiv. Die Stadt achtet bei der Be-

schaffung auf einheitliche Standards in den Schulen. Allerdings hat die Stadt keine Hardwarestandards schriftlich definiert. Verbindliche Hardwarestandards können einen Anstieg des Supportaufwands bei zukünftigen Beschaffungen vermeiden und zudem für beschleunigte Beschaffungsabläufe sorgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte Hardwarestandards für die IT-Ausstattung schriftlich festlegen.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept gibt es in Steinheim aktuell nicht. Zwar orientiert sich die IT-Abteilung in der Praxis an den aktuellen IT-Sicherheitsstandards, schriftliche Regelungen gibt es hierzu allerdings noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die in der Praxis bereits gelebten IT-Sicherheitsstandards in Form einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzepts verschriftlichen.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand bei den Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Die Stadt Steinheim orientiert sich bei ihrer Supportstruktur an der Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen. Demnach ist der First-Level-Support durch die Medienkoordinatoren an den Schulen sicherzustellen. Den Second-Level-Support übernimmt die Stadt als Schulträger. Die Stadt Steinheim muss aber auch ausreichend Personalressourcen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT vorhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 3.3.2 Stand der Digitalisierung.

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Die Stadt Steinheim pflegt eine gute Kommunikation mit ihren Schulen. Unter anderem gibt es regelmäßige Gespräche im Rahmen des Supports sowie Budgetgespräche zwischen der IT-Abteilung, den Schulleitungen und den Medienbeauftragten. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit dem Fokus auf die Medienentwicklung gibt es bislang aber nicht. In der Regel sind in die Medienentwicklungsplanung verschiedene Beteiligte einzubinden. Dazu zählen bspw. die IT-Abteilung der Stadt, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement, die Hausmeister und Hausmeisterinnen, die Medienkoordinatoren und Medienkoordinatorinnen sowie die Schulleitungen. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Thema Medienentwicklung kann dazu beitragen, die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und stellt sicher, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit, eingebunden werden. Gerade bei anstehenden Bau- und Sanierungsmaßnahmen ist es wichtig, dass Belange der IT von Beginn an berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen und umsetzen.

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 IT-Ausstattung der Schulen in Steinheim entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Die für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend.

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 Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der **Stadt Steinheim** in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle städtischen Schulen sind mit ausreichend dimensionierten Anschlüssen an das Internet angebunden. Bis auf eine Grundschule verfügen alle Schulen bereits über einen Glasfaseranschluss. Alle Klassenräume sind mit WLAN und LAN ausgestattet.

Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Steinheim autark sicher. Hierfür nutzt die Stadt eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management (MDM). Die Stadt Steinheim setzt aktuell 1,5 Vollzeit-Stellen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ein. Diese zur Verfügung stehenden Personalressourcen sind nach eigener Aussage zurzeit ausreichend, um den Anforderungen an die Wartung und Pflege der Schul-IT gerecht zu werden. Es ist aber absehbar, dass der Betreuungs-, Beschaffungs- sowie Steuerungsaufwand zukünftig steigen wird. Das hängt unter anderem mit dem steigenden Alter der Geräte, anstehenden Neubeschaffungen sowie wachsenden Anforderungen an die Schul-IT und damit auch an deren Betreuung zusammen.

Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich um beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

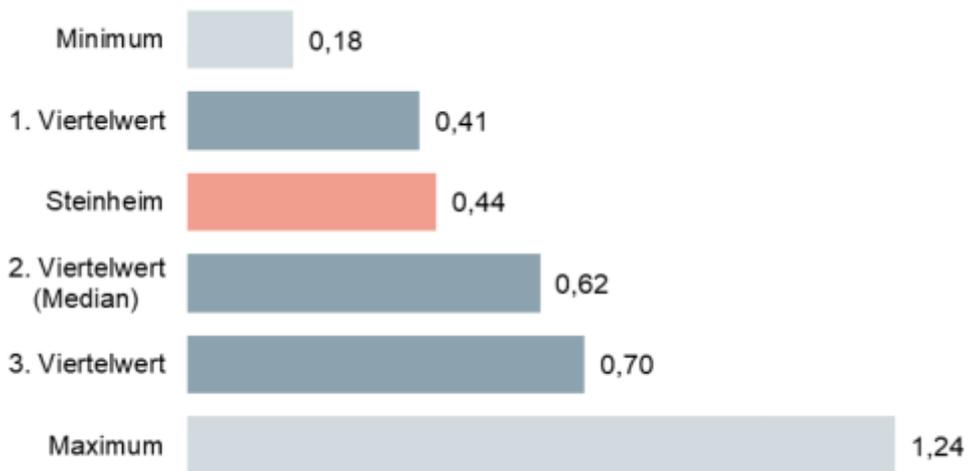
IT-Endgeräte Pädagogik Steinheim im Schuljahr 2022/2023

Schulform	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler nach Schulform
Grundschulen	468	204	0,44
weiterführende Schule	1.048	405	0,39

Rechnerisch sind in den Grundschulen weniger als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet. An den weiterführenden Schulen ist die Ausstattungsquote noch etwas geringer als an den Grundschulen und liegt insgesamt bei unter 40 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik an den Grundschulen wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023



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



Die Stadt Steinheim gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer niedrigeren Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin. Es handelt es sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Bezogen auf die einzelnen Grundschulen ergeben sich folgende Ausstattungsquoten:

IT-Endgeräte Pädagogik Steinheim in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Schule an den Linden	160	79	0,49
Grundschule Steinheim	308	125	0,41

Im direkten Vergleich ist die Ausstattung der Schule an den Linden damit etwas besser ausgeprägt als die Ausstattung an der Grundschule Steinheim. Die Stadt erfüllt aber die pädagogischen Anforderungen beider Schulen, ein Handlungsbedarf ergibt sich damit aktuell nicht.

Die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik stellt sich für die weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023



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



Bei den weiterführenden Schulen hat die Stadt Steinheim im interkommunalen Vergleich eine niedrige Ausstattungsquote. Allerdings hat die Stadt im Jahr 2024 weitere IT-Endgeräte angeschafft. Die Quote ist folglich mittlerweile höher als im betrachteten Schuljahr 2022/2023. Bezogen auf die einzelnen weiterführenden Schulen ergeben sich folgende Ausstattungsquoten:

IT-Endgeräte Pädagogik Steinheim in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler (SuS)	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Städtisches Gymnasium	479	187	0,39
Städtische Realschule	569	218	0,38
Insgesamt	1.048	405	0,39

Die weiterführenden Schulen der Stadt Steinheim haben eine nahezu identische Ausstattungsquote. Die Stadt erfüllt die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen. Ein Handlungsbedarf ergibt sich damit zurzeit nicht.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir auch die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Hierzu zählen großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Die Ausstattung der Klassen mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Stadt Steinheim wie folgt dar.

Präsentationsgeräte Grundschule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,73	0,00	0,35	0,56	0,92	1,28	20
Beamer	0,30	0,00	0,05	0,17	0,29	1,03	20
Großformatige Bildschirme	0,12	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	20
Dokumentenkamera und Visualizer	0,76	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	20

In der Stadt Steinheim liegt der Fokus bei den Präsentationsgeräten in den Grundschulen auf Interaktiven Whiteboards bzw. Tafeln. Es kommen aber auch Beamer und großformatige Bildschirme zum Einsatz. Die Quote aller eingesetzten Präsentationsgeräte liegt bei über 100 Prozent, damit sind grundsätzlich in allen Unterrichtsräumen entsprechende Geräte vorhanden. Folglich ist an den Grundschulen eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich. Positiv ist außerdem, dass die Stadt eine vergleichsweise hohe Anzahl an Dokumentenkameras und/oder Visualizern vorhält. Bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist die Anzahl je Unterrichtsraum geringer als in Steinheim. Damit besteht für die Lehrkräfte jederzeit die Möglichkeit, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die Präsentationsgeräte wiederzugeben.

Präsentationsgeräte weiterführende Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,95	0,00	0,25	0,65	0,89	1,32	13
Beamer	0,38	0,00	0,03	0,10	0,38	0,93	13
Großformatige Bildschirme	0,13	0,00	0,01	0,03	0,08	0,95	13
Dokumentenkamera und Visualizer	0,80	0,00	0,00	0,09	0,45	1,42	13

In den weiterführenden Schulen sind ebenfalls alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Es kommen interaktive Tafeln bzw. Whiteboards und Beamer zum Einsatz. Damit ist auch in den weiterführenden Schulen eine moderne Unterrichtsgestaltung flächendeckend möglich.

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 BSI²⁴-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Steinheim liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen unter anderem bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.

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

²⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Steinheim** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

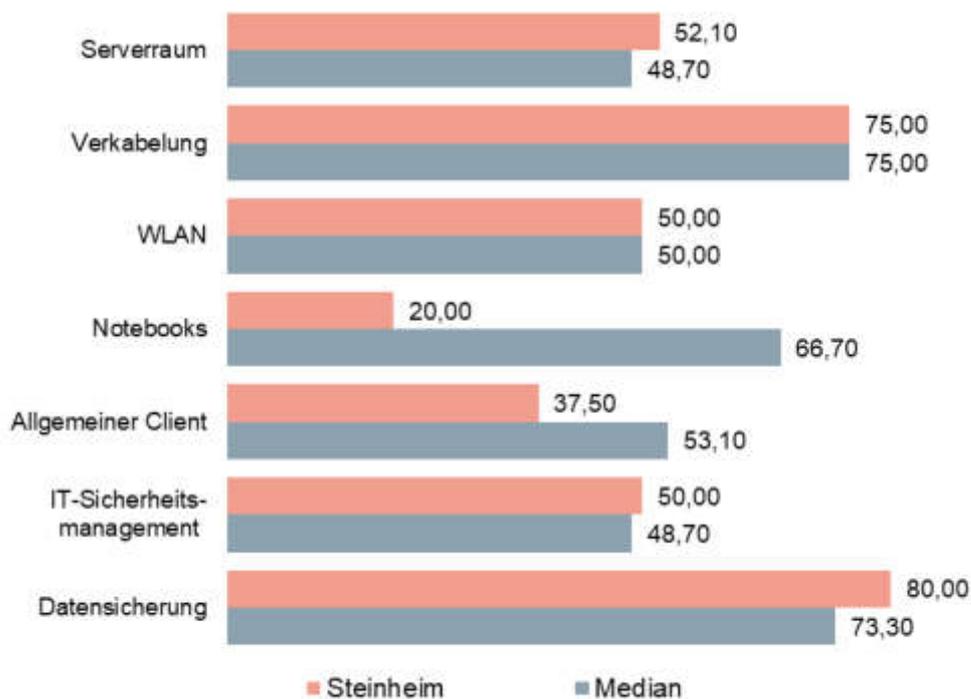
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 55 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Steinheim liegt mit rund 51 Prozent noch etwas darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Stadt Steinheim dargestellt. Bei zwei von sieben betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Stadt unter dem Median der Vergleichskommunen. In der Zwischenzeit hat die Stadt durch den Aufbau eines Technikraums in einer Schule Verbesserungen im Bereich Serverraum umgesetzt. Weitere Maßnahmen sind zurzeit in Planung.

Aufgrund der steigenden Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich ein Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess. Die Stadt hat deshalb detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule erhalten. Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen, weshalb diese der Stadt separat zur Verfügung gestellt wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Steinheim hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sowie die Verschriftlichung von Prozessen und Standards könnten die Steuerung noch optimieren.	94	E1.1	Die Stadt Steinheim sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.	96
			E1.2	Die Stadt Steinheim sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich festlegen.	96
			E1.3	Die Stadt Steinheim sollte Hardwarestandards für die IT-Ausstattung schriftlich festlegen.	97
			E1.4	Die Stadt Steinheim sollte die in der Praxis bereits gelebten IT-Sicherheitsstandards in Form einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzepts verschriftlichen.	97
			E1.5	Die Stadt Steinheim sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen und umsetzen.	98
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Steinheim liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	102	E2	Die Stadt Steinheim sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	104

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Stadt Steinheim gibt es im Zeitraum von 2019 bis 2022 wenige ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Interkommunal verglichen ist das Fallaufkommen im Vergleichsjahr 2022 jedoch hoch.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Steinheim konsequent ein. Die Stadt stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Steinheim rechtmäßig. Mit Checklisten und Arbeitshilfen kann die Stadt Steinheim auch zukünftig die Rechtssicherheit sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten. Die bereits geschaffenen groben Ablaufdarstellungen sind eine gute Grundlage, um hierauf aufzubauen.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Steinheim ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenso ermittelt die Ordnungsbehörde neben Bestattungspflichtigen auch mögliche Erben beziehungsweise meldet die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Die Stadt erhebt eine Verwaltungsgebühr, um damit möglichst den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Im interkommunalen Vergleich 2022 positioniert sich die Stadt Steinheim beim Fehlbetrag gut, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle liegen auf einem durchschnittlichen Niveau. Insgesamt sollte die Stadt Steinheim daher durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken oder zumindest stabilisieren lassen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werden 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 Steinheim** 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 Steinheim befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen und ein Krankenhaus. Diese Einrichtungen beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Steinheim maßgeblich, da nach Auskunft der Stadt viele Fälle aus den Seniorenheimen und dem Krankenhaus gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Steinheim 2019 bis 2022

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

In der Stadt Steinheim ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf auf einem eher niedrigen Niveau. Bei den meisten Fällen war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Stadt Steinheim über.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Steinheim mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,37	2,39	0,00	1,59

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,59	0,00	0,59	0,77	1,28	3,43	18

Die Stadt Steinheim zählt im interkommunalen Vergleichsjahr 2022 allerdings zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land

Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen 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 Steinheim hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

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

Die Stadt hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist der Bereich Bürgerservice und Standesamt im Fachbereich 3 rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Stadt umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Während der allgemeinen Erreichbarkeit der Verwaltung werden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle dem Bereich Bürgerservice und Standesamt der Stadt Steinheim direkt gemeldet.

Die Stadt Steinheim führt nach Einhaltung der zehn-Tages-Frist die Einäscherung beziehungsweise Erdbestattung durch. Eine Erdbestattung erfolgt dann innerhalb weniger Tage und bei der Beisetzung einer Urne wird die oben genannte sechs-Wochen-Frist eingehalten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Steinheim noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

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

Im Zuge der Nachlass-Sicherung begeht die Stadt Steinheim gegebenenfalls die Wohnung der verstorbenen Person. Hierdurch nutzt sie nun eine weitere Möglichkeit zur Informationsbeschaffung und der Sicherung des Nachlasses, der zur Deckung der Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung eingesetzt werden kann. Auch können sich im privaten Umfeld Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden.

Die Stadt Steinheim dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Jedoch sind für die unterschiedlichen Fallkonstellationen grobe Abläufe schriftlich definiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Checklisten verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (vgl. Hinweise im Kapitel 4.5 – Verfahrensstandards).

Folgende grundlegende Ermittlungsschritte sollten in einer Checkliste verankert werden:

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

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch Handlungsschritte für eine mögliche Bestattung sowie für die Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen beinhalten. Diese Punkte kann die Stadt beliebig erweitern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte strukturierte Checklisten nutzen, um die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen zu gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Steinheim finden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als anonyme Urnenbeisetzungen statt, da die Stadt sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

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

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

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

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

Die Ersatzvornahme führt die **Stadt Steinheim** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragt die Stadt das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne. Die Einlagerung der Urne für bis zu sechs Wochen erfolgt entweder beim zuständigen Bestatter oder im Krematorium.

Sobald dem Bereich Bürgerservice und Standesamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diese in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht der Bereich Bürgerservice und Standesamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung

nicht veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Steinheim weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

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

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Steinheim setzt ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent durch. Durch die Verwaltungsgebühr kann die Stadt ihren Aufwand zum Teil refinanzieren.

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

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Steinheim** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Klageverfahren verzeichnete die Stadt hierzu bisher nicht.

Die Stadt Steinheim erhebt eine aufwandsentsprechende Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen der Verwaltung. Diese steht im Einklang mit § 77 VwVG NRW (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW).

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 Steinheim hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem grobe Abläufe für einen Teil der Fallarten festgelegt.

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 Steinheim** verfügt teilweise über grobe Ablaufschemata für unterschiedliche Fallkonstellationen. Innerhalb des Aufgabenbereichs sind Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Checklisten hat die für die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungen noch nicht erstellt. Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen werden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Den informationsbezogenen Austausch stellt die Stadt Steinheim sowohl innerhalb des Bereiches als auch mit angrenzenden Kommunen sicher.

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

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

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte für ihre Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Festlegungen zu Verfahrensstandards weiter ausbauen. Hierzu kann sie Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen erstellen bzw. ergänzen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Steinheim zwar auf einem durchschnittlichen Niveau, im Betrachtungszeitraum jedoch stark gestiegen. Gleichzeitig gelingt es der Stadt über die realisierten Kostenerstattungen und durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem geringen Fehlbetrag je Fall wider.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

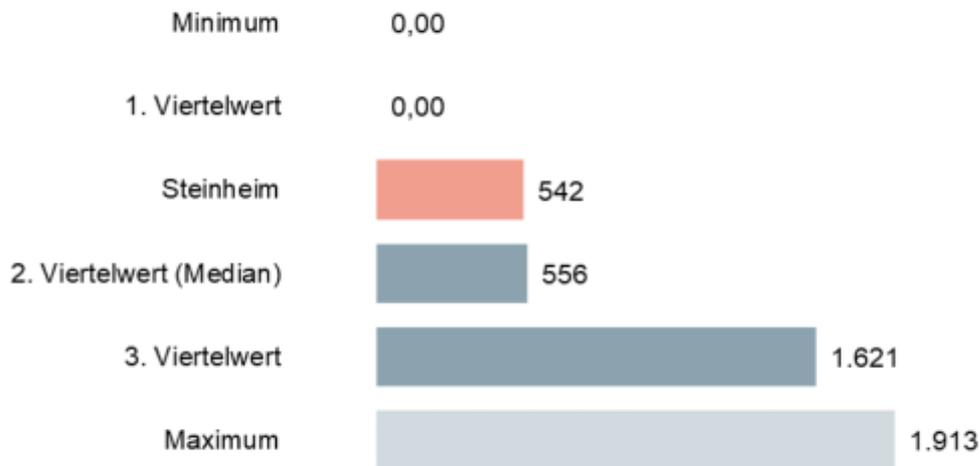
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	485	k.A.	542

Im Jahr 2021 führte die Stadt Steinheim keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durch. In 2019 konnte sie ihre Aufwendungen vollständig decken. In 2020 und 2022 blieb ein Teil der entstandenen Kosten ungedeckt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



In 2022 konnte die Stadt die Aufwendungen zu einem großen Teil decken. Sowohl die Kostenerstattungen bzw. weitere Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Steinheim bieten, den Fehlbetrag dauerhaft auf einem möglichst niedrigen Niveau zu stabilisieren.

4.6.2 Aufwendungen

➔ Feststellung

Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Steinheim auf einem unauffälligen Niveau. Dennoch sind sie im Betrachtungszeitraum je Fall stark gestiegen. Dies kann sich negativ auf den Fehlbetrag je Fall auswirken.

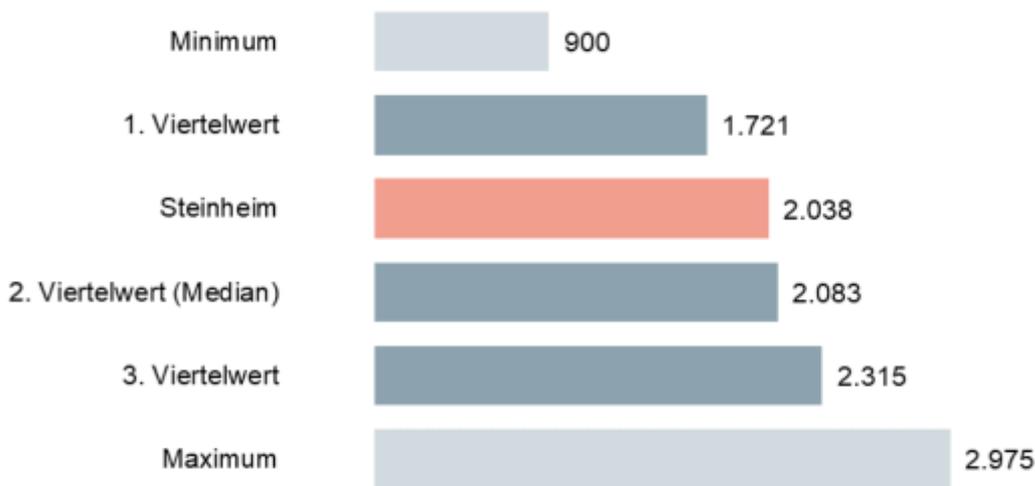
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Steinheim in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.980	4.346	0,00	4.076
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.327	1.449	k.A.	2.038

Die Anzahl der durch die Stadt Steinheim durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt hat die Stadt im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Die Aufwendungen der Stadt stellen sich im betrachteten Zeitraum entsprechend dar.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die **Stadt Steinheim** hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen annähernd durchschnittliche Aufwendungen je Bestattungsfall im interkommunalen Vergleich. Jedoch sind die Kosten je Fall seit 2019 um fast 54 Prozent gestiegen. Steinheim arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen mit einem ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Gründe für die gestiegenen Aufwendungen sieht die Stadt sowohl in den allgemeinen Kostensteigerungen des Bestattungsunternehmens und einer durchgeführten Erdbestattung im Jahr 2022. Denn Erdbestattungen rufen grundsätzlich höhere Kosten hervor als Urnenbestattungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte regelmäßige Markterkundungen bei weiteren Bestattungsunternehmen durchführen oder die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen ausschreiben. Hierdurch kann es ihr gelingen die Kosten zu stabilisieren.

Ein wichtiger und richtiger Schritt der Stadt Steinheim zu dauerhaft wirtschaftlichen ordnungsbehördlichen Bestattungen ist die Beauftragung der Einäscherung mit anschließender Beisetzung als eine Leistung bei einem Krematorium im Landkreis Waldeck-Frankenberg in Hessen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

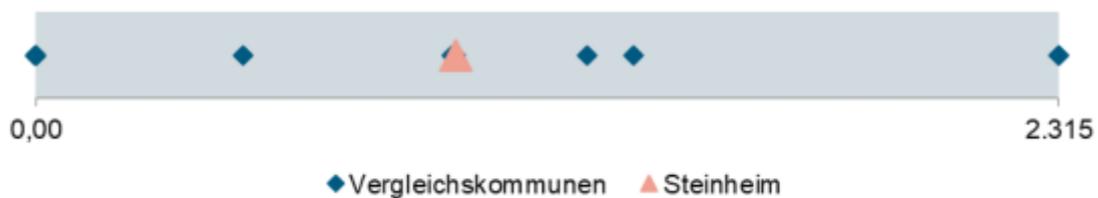
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Steinheim 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.293	0	0	1.093
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	431	0	k.A.	547

Im Jahr 2020 konnte die **Stadt Steinheim** Beisetzung keine Kostenerstattung realisieren. In den Jahren 2019 und 2022 zeigt sich ein anderes Bild.

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



Die Stadt Steinheim zählt im Jahr 2022 zu den Kommunen, die überdurchschnittliche Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen erzielten.

Hinzu kommen noch weitere Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen. Hierunter fallen insbesondere Erträge aus dem Nachlass von Verstorbenen. Bei der Kennzahlenermittlung der Kostenerstattungen je Fall bleiben diese nach der Systematik der gpaNRW unberücksichtigt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Steinheim 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020 ²⁵	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.687	2.891	0	1.898
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	896	964	k.A.	949

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es der Stadt Steinheim gut gelingt, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen durch Kostenerstattungen und ggf. Vermögenseinsatz zu refinanzieren.

²⁵ In einem Fall ist Erstattung aus Nachlass beim Amtsgericht beantragt; das Verfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

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	Bisher hat die Stadt Steinheim noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	110	E1	Die Stadt Steinheim sollte strukturierte Checklisten nutzen, um die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen zu gewährleisten.	111
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Steinheim hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem grobe Abläufe für einen Teil der Fallarten festgelegt.	113	E2	Die Stadt Steinheim sollte für ihre Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Festlegungen zu Verfahrensstandards weiter ausbauen. Hierzu kann sie Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen erstellen bzw. ergänzen.	115
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Steinheim auf einem unauffälligen Niveau. Dennoch sind sie im Betrachtungszeitraum je Fall stark gestiegen. Dies kann sich negativ auf den Fehlbetrag je Fall auswirken.	116	E3	Die Stadt sollte regelmäßige Markterkundungen bei weiteren Bestattungsunternehmen durchführen oder die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen ausschreiben. Hierdurch kann es ihr gelingen die Kosten zu stabilisieren.	118

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim 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 Steinheim unterhält neun **kommunale Friedhöfe und Trauerhallen**. Friedhöfe in konfessioneller oder privater Trägerschaft existieren im Stadtgebiet Steinheim nicht.

Alle Steuerungs- und Planungsaufgaben finden in der Friedhofsverwaltung statt. Für eine langfristige Friedhofsentwicklung fehlt es der Stadt derzeit jedoch an einer langfristigen Planung. Kennzahlen und Ziele für das Friedhofswesen liegen nicht vor. Bei der Digitalisierung ist sie auf einem guten Weg. Jedoch wären stets aktuelle digital vorliegende Friedhofspläne erstrebenswert.

Im Jahr 2021 deckt die Stadt Steinheim rund 73 Prozent der entstandenen Aufwendungen über die erhobenen Friedhofsgebühren. In den Jahren 2018 bis 2020 hielt sich der **Kostendeckungsgrad** ungefähr auf demselben Niveau. Dies sollte sie bei der anstehenden Gebührekalkulation 2025 berücksichtigen. Bei den Trauerhallen erreicht die Stadt in 2021 einen Kostendeckungsgrad von 92 Prozent. In den Jahren 2018 bis 2020 hatte die Stadt Steinheim hingegen eine vollständige Kostendeckung.

Der landesweite Trend zur Urnenbestattung spiegelt sich in Steinheim nicht wider. Bisher dominiert in Steinheim noch die Sargbestattung gegenüber der Urnenbestattung. Im Jahr 2020 näherten sich beide Bestattungsarten auf dasselbe Niveau. Doch schon im Jahr 2021 nahm die Anzahl der Sargbestattungen in Steinheim zu. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Steinheim für eine effiziente Nutzung der Friedhofsflächen die Grabstellen gezielt vergibt. Freiwerdende Friedhofsflächen nutzt sie für derzeit gefragte Bestattungsarten um.

Der Stadt Steinheim liegen die Daten der **Grün- und Wegeflächen**, der Vegetationsarten der Grünflächen und der Beschaffenheit der Wegeflächen vor. Rund 60 Prozent der Friedhofsflächen sind in Steinheim mit Grünflächen belegt. Bei den Grün- und Wegeflächen weist sie im interkommunalen Vergleich Unterhaltungskosten im Bereich des Median auf. Durch die Entfernung von weiteren Hecken- und Gehölzstreifen um die Grabfelder auf freiwerdenden Bestattungsflächen kann die Stadt Steinheim die Unterhaltungskosten senken.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	9	1	1	3	8	15	62
Kommunale Friedhofsfläche in qm	77.969	5.646	32.866	45.392	69.220	165.018	62
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	85,61	4,24	51,22	75,00	89,86	155	61
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,53	1,10	1,78	2,15	2,71	5,74	61
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	85,38	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm*	5.122	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je EW in qm	6,18	0,46	2,73	3,65	5,22	9,57	62

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

Die **Stadt Steinheim** besteht aus den neun Ortsteilen Bergheim, Eichholz, Grevenhagen, Hagdorn, Ottenhausen, Rolfzen Sandebeck, Steinheim und Vinsebeck. In allen Ortsteilen unterhält die Stadt Steinheim kommunale Friedhöfe. Im Stadtgebiet Steinheim bestehen keine Friedhöfe in konfessionellen oder anderen Trägerschaften.

Im interkommunalen Vergleich finden wir bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine große Spannweite bei der Anzahl und Flächen der Friedhöfe vor. Es wird deutlich, dass die Stadt Steinheim mit neun kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine hohe Anzahl an Friedhöfen und damit verbunden überdurchschnittlich viele Flächen bewirtschaftet. Die gpaNRW hat den kommunalen Friedhof im Ortsteil Steinheim während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Nach Aussage der Stadt Steinheim lassen sich die Einwohner in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Diese starke örtliche Verbundenheit zeigt sich an dem vergleichsweise hohen Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen. Auf dem kommunalen Friedhof im Ortsteil Steinheim gibt es ein gesondertes Grabfeld für Priestergräber. Dieser liegt im Zentrum des Friedhofes. In Zusammenarbeit mit der muslimischen Gemeinde in Steinheim soll ein muslimisches Grabfeld auf dem kommunalen Friedhof im Ortsteil Steinheim entstehen. Ein ursprünglich als Erweiterungsfäche vorgehaltener Teil wird für muslimische Bestattungen ausgewiesen. Die Unterhaltung und Bewirtschaftung verbleibt bei der Stadt Steinheim. Wie viele Bestattungsfälle dadurch zukünftig hinzukommen, ist zurzeit noch

nicht absehbar. Den im Stadtgebiet Steinheim gelegenen ruhend gestellten jüdischen Friedhof betrachten wir in dieser Prüfung nicht. Der Bauhof pflegt und unterhält auch diesen Friedhof. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen trägt zum größten Teils die Bezirksregierung Detmold.

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 Steinheim 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 Steinheim** ist die Friedhofsverwaltung dem Fachbereich 2 – Finanzen zugeordnet. Die Friedhofsverwaltung ist für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen verantwortlich. Bei der Koordination stimmt sich die Friedhofsverwaltung eng mit dem Fachbereich 4 – Planen + Bauen ab. Der Fachbereich 4 ist für den Bauhof und das Gebäudemanagement zuständig. Diese kümmern sich um alle technischen Aufgaben rund um das Friedhofswesen. Die Stadt Steinheim beauftragt private Unternehmen nur nach Bedarf und nur für das Schneiden von Hecken- und Gehölzstreifen. Diese Tätigkeiten sind jährlich ausgeschrieben. Alle übrigen Arbeiten, wie das Mähen des Rasens oder die Aushebung von Grabstellen, erledigt der städtische Bauhof auf den kommunalen Friedhöfen. Jedes Jahr erfolgt eine Gebührenkalkulation. Diese nimmt die Friedhofsverwaltung zusammen mit der Abteilung Finanzen vor. Durch die zentrale Aufgabenerfüllung in der Friedhofsverwaltung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten oder Doppelarbeiten nicht zu rechnen.

5.4.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen und Planungen hat die Stadt nicht definiert.

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

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

Die **Stadt Steinheim** hat für das Aufgabenfeld Friedhofs- und Bestattungswesen allgemeine Ziele im Haushalt formuliert. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage hat sie nicht gebildet. In der Vergangenheit gab es Überlegungen Kennzahlen und Ziele zu formulieren, diese führten bisher jedoch zu keinem Ergebnis. Die jährliche Planung, Steuerung und Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe erfolgt auf Sachbearbeitungsebene. Eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung besteht nicht. Umfangreichere und politische Entscheidungen erfolgen über die Fachbereichsleitung bis hin zu den Gremien der Stadt. Eine automatische Berichterstattung an die Vorgesetzten und die entsprechenden Gremien besteht nicht. Diese erfolgt nach eigenem Ermessen durch die Sachbearbeitung.

Folgende allgemeine Ziele sind im Haushalt der Stadt Steinheim hinterlegt:

- Gewährleistung einer ausreichenden Zahl von Bestattungsmöglichkeiten,
- Sicherstellung einer würdigen Bestattung,
- Wahrung der Friedhofsruhe und
- Gestaltung der Friedhöfe als Erholungsort.

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

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

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
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Daneben kann die Stadt auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie messbare Ziele formulieren und die Zielerreichung durch regelmäßig fortgeschriebene Kennzahlen dokumentieren.

5.4.3 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Steinheim befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Die digitalen Friedhofspläne sind nicht mehr aktuell.

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 Steinheim** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe keine Fachsoftware ein. Sie führt unterschiedliche Datenbanken, die sehr gut gepflegt sind. In dieser hat sie alle Gräber nummeriert erfasst. Digitale Friedhofspläne der einzelnen kommunalen Friedhöfe liegen vor, sind jedoch nicht aktuell. Auf den digitalen Friedhofsplänen sind lediglich nur die Flächen eingezeichnet. Historische Daten stehen als Karteikarten zur Verfügung.

→ Empfehlung

Für tieferegehende Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Steinheim ihre digital vorliegenden Friedhofspläne aktualisieren.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Die Stadt Steinheim betreibt eine Öffentlichkeitsarbeit.

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

Die **Stadt Steinheim** bietet auf ihrer Homepage ein Informationsangebot zu den Ansprechpartnerinnen der Friedhofsverwaltung sowie zu den einzelnen Grabarten und Beisetzungsformen an. Die örtlichen Bestattungsfirmen sind mit aktuellen Informationsbroschüren ausgestattet. Darüber hinaus bietet die Stadt Steinheim telefonischen und persönlichen Kontakt an. Auf allen kommunalen Friedhöfen unterhält die Stadt allgemeine Informationstafeln. Hier sind allgemeine Informationen und Bekanntmachungen ausgehängt – wie zum Beispiel die Überprüfung der Standfestigkeit aller Grabsteine zur Verkehrssicherung. Darüber hinaus gibt es grabfeldbezogene Informationstafeln (wie zum Beispiel beim Rasengrabfeld) auf denen spezifische Informationen zum jeweiligen Grabfeld veröffentlicht sind.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim konnte im Friedhofswesen in keinem der letzten vier Jahre die Kostendeckung erreichen.

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

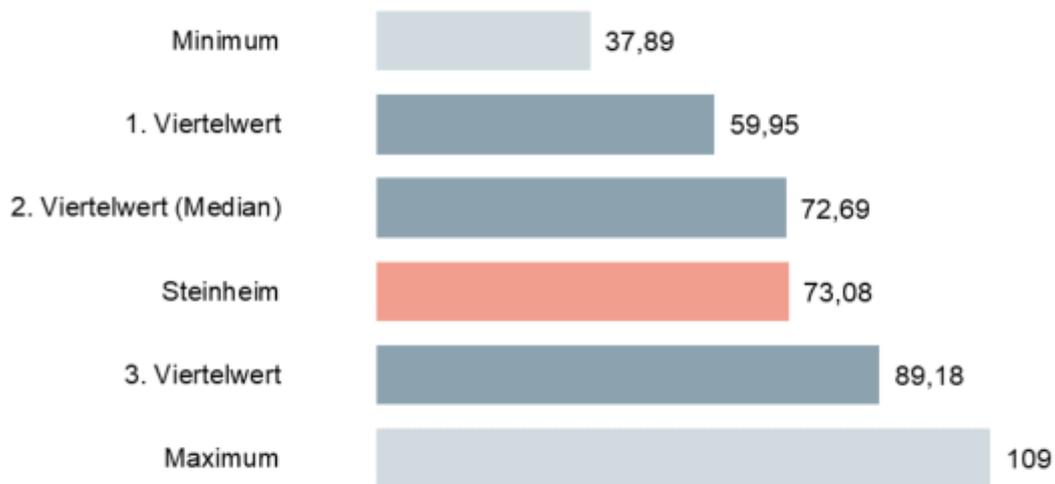
Die **Stadt Steinheim** kalkuliert ihre Friedhofsgebühren jedes Jahr neu. Dies erfolgt über den Fachbereich 2 – Finanzen. Sie ermittelt jedes Jahr, ob eine Über- oder Unterdeckung vorliegt.

Die Stadt Steinheim setzt in ihrer derzeit gültigen Gebührenkalkulation kalkulatorische Zinsen an. Abschreibungen berücksichtigt sie auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Zuge der Gebührenkalkulation für das Jahr 2025 aktualisiert die Stadt Steinheim die Kalkulationsgrundlagen entsprechend den Regelungen des § 6 Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG).

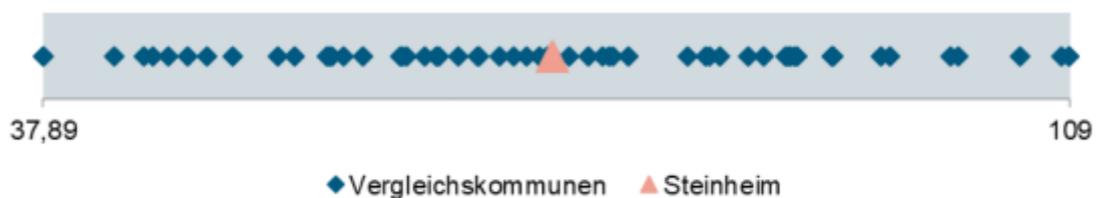
Die gpaNRW betrachtet aus Gründen der Vergleichbarkeit den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erlöse. Der allgemeine öffentliche Grünanteil sowie Erträge der Covid-Isolierung sind daher im Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt.

Der hier sowie nachfolgende bei den Trauerhallen ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist somit nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Insbesondere der öffentliche Grünanteil wird dann als Erlös aus dem kommunalen Haushalt angesehen und nicht im Kostendeckungsgrad berücksichtigt. Wir verweisen in diesem Kontext auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen schwankt im Zeitraum 2018 bis 2021. Im Jahr 2020 sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich erkennbar. Aufgrund geringerer Be-stattungsfälle und auch wegen der zeitweise geschlossenen Trauerhallen sind die gebührenre-levanten Erlöse gesunken.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Gesamt Steinheim in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
76,90	87,43	64,47	73,08

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass die- ser in Steinheim seit 2018 nicht auskömmlich ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsgebühren zeitnah neu nachkalkulieren und insbe- sondere die Über- und Unterdeckungen ausgleichen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Steinheim beteiligt alle Nutzungsberechtigten bisher nicht angemessen am Gebührenaufkommen. Für die Gebührenkalkulation 2025 plant sie daher eine Umstellung.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Steinheim** hat ihre Gebührensatzung im Jahr 2023 an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten teilweise angepasst. Die Gebührensatzung ist zum 01.01.2024 in Kraft getreten. Sie kalkuliert die Gebühren anhand eines individuell kombinierten fall- und flächenbezogenen Modells. Die Grabnutzungsgebühr zwischen einem Erdwahlgrab und einem Urnenwahlgrab ist stark unterschiedlich. Ein Erdwahlgrab kostet bisher ungefähr doppelt so viel wie ein Urnenwahlgrab. In der Gebührenkalkulation hat die Stadt Steinheim die Gebühren für die Nutzung der Verabschiedungsräume, Kühlzellen und der Trauerhallen nach der Nutzung in unterschiedliche Gebührensätze gestaffelt. Ziel ist es dabei, die Gebührensätze individueller an dem Nachfrageverhalten auszurichten.

→ Empfehlung

Für die Gebührenkalkulation 2025 soll die Stadt Steinheim die Grabnutzungsgebühren für die Erd- und Urnengräber neu kalkulieren. Ziel ist es, alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Neben der Grabgröße sollen nun weitere Faktoren die Gebühren beeinflussen, sodass sich der Unterschiedsbetrag zwischen Erd- und Urnengräber sachgerecht und geboten verringert.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

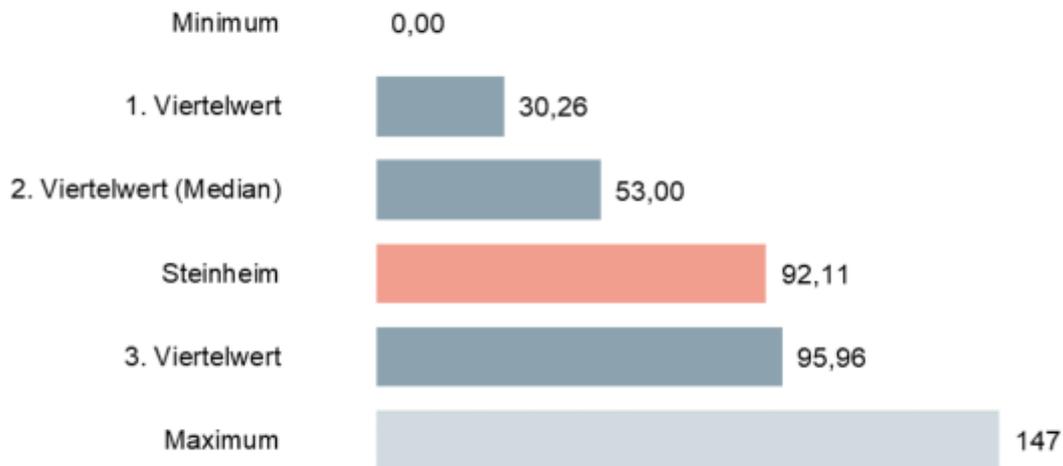
Die Stadt Steinheim erreicht im Vergleichsjahr 2021 keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. In den Jahren 2018 bis 2020 erzielt die Stadt eine vollständige Kostendeckung.

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 Steinheim** betreibt auf jedem Friedhof eine Trauerhalle. Die neun kommunalen Trauerhallen sind nach Aussage der Stadt Steinheim bedarfsgerecht ausgestattet und befinden sich in einem guten und gepflegten Zustand. Sie saniert ihre Trauerhallen nach Bedarf und Notwendigkeit, damit diese auch langfristig für ihren Zweck zur Verfügung stehen. Die Reinigung der Leichenhallen erfolgt nach Bedarf durch ein Reinigungsunternehmen.

²⁶ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Steinheim hat einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad bei den kommunalen Trauerhallen. Die Stadt Steinheim erreicht im Vergleichsjahr 2021 nahezu die Kostendeckung. In den drei Jahren zuvor konnte sie die Kostendeckung regelmäßig erreichen. Sie erreicht einen Kennzahlenwert, der höher ist als fast circa drei Viertel der Vergleichskommunen.

2021 ergibt sich damit ein Defizit von rund 2.300 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Steinheim in Prozent 2018 bis 2023

2018	2019	2020	2021	2022	2023
215	341	107	92,11	198	133

In den Jahren 2018 – 2020 setzt die Stadt Steinheim für die Gebührenkalkulation die Daten der Haushaltsplanung an. Diese erweisen sich als zu hoch angesetzt. Dies hat in der Nachkalkulation Gebührenüberdeckungen zur Folge. Die Stadt Steinheim hat darauf die Kalkulation angepasst und berücksichtigt nun die realistischeren Durchschnittswerte der Vorjahre und spricht sich zudem mit dem Gebäudemanagement zu weiteren Kosten ab. Ziel ist eine auskömmliche Kostendeckung der Trauerhallen.

Nutzung der Trauerhallen Steinheim 2018 bis 2023

2018	2019	2020	2021	2022	2023
136	152	116	96	152	148

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Nutzung der kommunalen Trauerhallen im Verhältnis zu den Bestattungen in Steinheim deutlich höher als drei Viertel der Vergleichskommunen liegt. Damit verteilen sich die Kosten auf vergleichsweise viele Gebührenfälle.

Weitere Kennzahlen zu den Trauerhallen Steinheim 2021

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	80,67	0,00	28,19	58,09	75,76	137	57
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	8,77	0,00	7,43	11,39	14,64	25,19	49

In der Stadt Steinheim sind die Kosten der Trauerhallen gemessen an den Gesamtkosten des Friedhofswesens vergleichsweise gering. In den Vergleichskommunen spielen die Kosten der Trauerhallen meist eine größere Rolle.

Die Trauerhallen befinden sich auskunftsgemäß in einem guten Zustand und verursachen derzeit keine hohen Sanierungskosten.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinheim sollte planen, wie sie sich langfristig beim Angebot der Trauerhallen aufstellen möchte. Sie sollte dabei auch über die Möglichkeiten wie die Reduzierung oder die Umnutzung von Friedhofsgebäuden diskutieren.

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

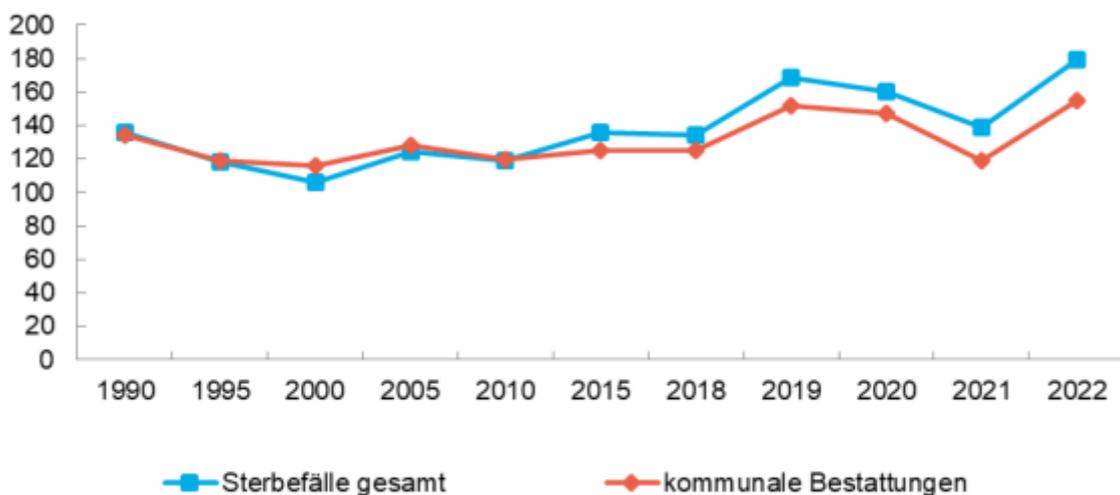
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Stadt Steinheim** sinkt die Bevölkerungszahl derzeit. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2050 einen Bevölkerungsrückgang von etwa 17 Prozent. Auf Basis eigener Prognosen geht die Stadt Steinheim in den nächsten Jahren von einem Bevölkerungswachstum aus. Unabhängig von der Entwicklung der Gesamtbevölkerung steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2050 um etwa 56 Prozent erhöhen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche 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 Steinheim 1990 bis 2022



Die Stadt Steinheim bietet viele Bestattungsarten an:

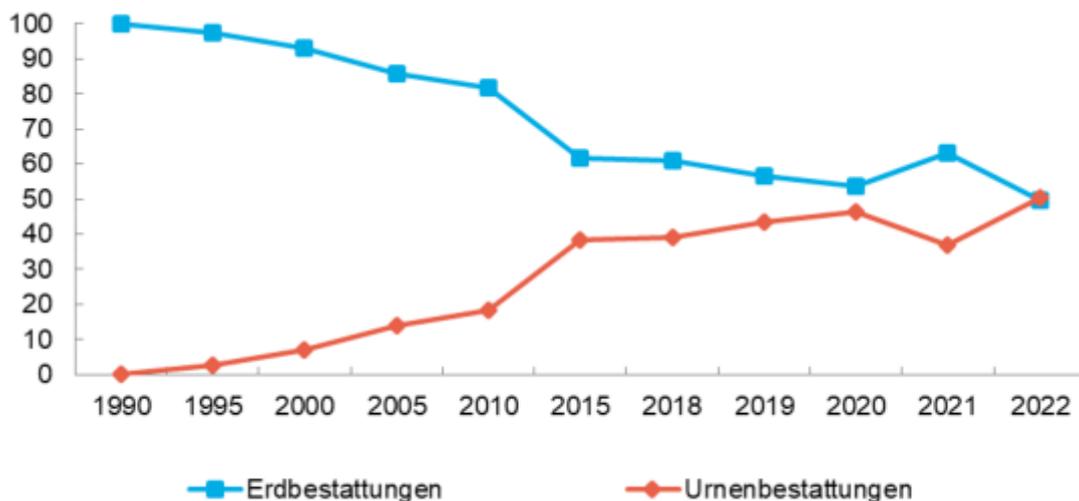
- Erdreihengrab,
- Erdwahlgrab,
- halbanonymes Erdreihengrab,
- anonymes Erdreihengrab,
- Urnenreihengrab,

- Urnenwahlgrab,
- halbanonymes Urnenreihengrab,
- anonymes Urnenreihengrab sowie ein
- Aschestreufeld.

Durch das breitgefächerte Angebot und die regelmäßige Umgestaltung der Friedhofsfläche versucht die Stadt Steinheim, den Anteil der kommunalen Bestattungen auf gleichem Niveau zu halten.

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. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in Steinheim bis zum Jahr 2049 um rund 25 Prozent auf dann ungefähr 174 Sterbefälle im Jahr steigt. Es ist davon auszugehen, dass auch die Zahl kommunalen Bestattungen proportional hierzu steigt.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Steinheim in Prozent 1990 bis 2022



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch der Regelfall. In der Stadt Steinheim spielten die Urnenbestattungen bis zum Jahr 2010 noch eine untergeordnete Rolle. Erst seit dem Jahr 2015 näherten sie sich auf das Niveau der Sargbestattungen. 2020 waren diese beiden Bestattungsformen prozentual nahezu identisch. Im Vergleichsjahr 2021 ist die Urnenbestattung mit einem Anteil von rund 30 Prozent wieder gesunken. Somit ist eine dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Steinheim derzeit nicht zu erkennen.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Bestattungsnachfrage in der Stadt Steinheim wie folgt ein.

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

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	63,03	6,25	23,44	35,48	44,92	64,86	61
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	36,97	29,73	51,52	63,27	73,21	93,75	61

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Erdgräber bei über 50 Prozent liegt. Auch wenn die Sargbestattung in der Stadt Steinheim im Vergleichsjahr 2021 noch die dominierende Bestattungsform ist, ist dennoch zu erkennen, dass die Urnenbestattung an Gewichtung zunimmt.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Bei der Stadt Steinheim ist ein Fünftel der Friedhofsflächen durch aktive Nutzungsrechte und Funktionsfläche belegt. Die übrige Fläche teilt sich in unbelegte Bestattungsfläche sowie Grün- und Wegefläche auf.

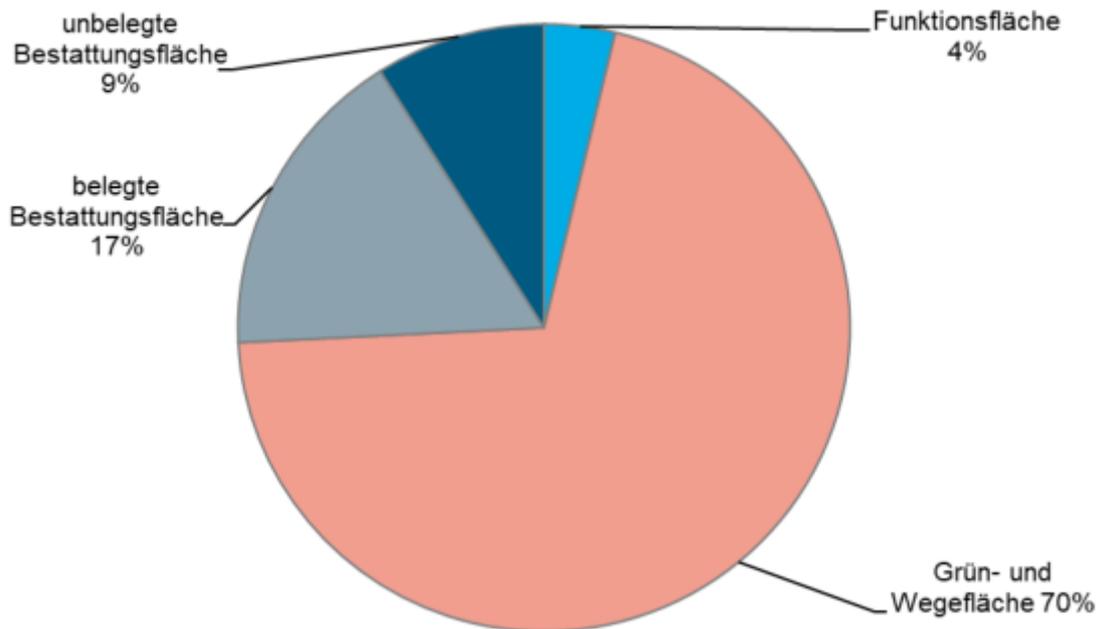
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert 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 Steinheim** liegt die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe, die Funktionsfläche sowie die Grün- und Wegeflächen vor.

Im Vergleichsjahr 2021 teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in der Stadt Steinheim bilden die Grün- und Wegeflächen den überwiegenden Teil der Flächen ab. Die unbelegte Bestattungsfläche ist dagegen mit neun Prozent eher gering. Die belegte Bestattungsfläche macht derzeit noch einen Anteil von etwa einem Sechstel der Gesamtfläche aus. Vor dem steigenden Trend zur Urnenbestattung war der Flächenanteil der belegten Bestattungsflächen noch größer. Zusätzlich führt der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen aktiv langfristig zu steuern.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	65,16	10,83	25,76	37,45	51,65	89,33	36
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	62,40	9,60	21,66	32,87	47,92	84,60	36
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,76	1,01	1,85	3,11	4,42	8,72	36

An den hier dargestellten Kennzahlen wird deutlich, dass der Flächenanteil der belegten Urnengräber lediglich einen geringen Teil an der gesamten Bestattungsfläche ausmacht. Insgesamt ist in Steinheim noch ein großer Anteil der Bestattungsflächen tatsächlich belegt. Genauer betrachtet sind hier die Erdgräber ausschlaggebend. Hieran wird deutlich, dass sich durch eine verstärkte Nachfrage nach Urnengräber zukünftig die nicht mehr benötigten Flächen vergrößern.

Durch die nach und nach ablaufenden Ruhezeiten entstehen auf einigen Grabfeldern sogenannte Flickenteppiche. Die Stadt hat diese freiwerdenden Flächen im Blick.

Folgende Maßnahmen nimmt die Stadt Steinheim vor, um Flickenteppiche auf den kommunalen Friedhöfen zu vermeiden bzw. zu verringern:

- Gezielte Vergabe von Grabfeldern,
- Umwandlung von Erdgrabstellen in Urnengrabstellen und
- Zusammenlegung von freiwerdenden Grabstellen zu zusammenhängenden Grünflächen (Entfernung von Hecken).

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim passt sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen an und strukturiert ihre Friedhöfe neu. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.

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 Steinheim 2023

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	47
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	151
Neukäufe Urnengräber 2021	36
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	0

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund dreimal so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Steinheim** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern hingegen übersteigt die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich.

Um dem steigenden Bedarf an Urnengräbern gerecht zu werden, müssen genügend freie Friedhofsflächen für Urnengräber zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, wandelt die Stadt Steinheim freiwerdende Erdgrabstellen in Urnengrabstellen um. Nach Aussage der Stadt sind weitere Kolumbarien und Baumbestattungen geplant.

Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den Bestattern und dem Bauhof, um eine effizientere Nutzung der Friedhofsflächen zu erreichen. Die Bestattungsflächen für Sarg- und Urnengräber sind in Steinheim gut und klar strukturiert. Es erfolgt eine gezielte Vergabe der Grabstellen. Hierdurch räumt die Stadt Steinheim die Randbereiche der Friedhofsflächen frei und vergibt neue Grabstellen im Zentrum eines Friedhofes. Für die Vergabe der Grabstätten hat die Stadt Steinheim eine Übersicht, welche Grabstellen als nächstes „zur Verfügung stehen“. Die Angehörigen der Verstorbenen können sich direkt oder über den Bestatter bei der Friedhofsverwaltung eine zur Verfügung stehende Grabstelle ansehen und aussuchen. Eine Besichtigung dieser Grabstelle kann auch zusammen mit dem Bestatter erfolgen. Die Friedhofsverwaltung trägt die Bestattung in den internen Kalender mit den dazugehörigen Daten der/des Verstorbenen, die geplante Beisetzung, Grabart und Lage ein.

Die Stadt Steinheim berücksichtigt Vorschläge aus den Ortschaften bei der Planung der Friedhofsflächen. Die Bestattung in Kolumbarien ist ein solcher Vorschlag aus den Ortschaften. Machen Vorschläge für neue Bestattungsformen aus wirtschaftlicher Sicht Sinn, stimmen die betroffenen Gremien über die Umsetzung der Vorschläge ab.

Generell ist die Nachfrage nach Bestattungsfläche in den kleinen Ortschaften gering. Auf vier von neun kommunalen Friedhöfen finden im Jahresdurchschnitt weniger als fünf Bestattungen statt.

Aufteilung der Bestattungen auf die einzelnen kommunalen Friedhöfe in den Ortsteilen 2014 – 2023

Ortsteil	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitt
Bergheim	15	4	6	13	7	10	7	11	9	19	10,10
Eichholz	1	1	1	2	2	1	1	0	4	2	1,5
Grevenhagen	0	2	3	0	0	1	4	2	1	4	1,7
Hagedorn	0	3	1	3	1	3	4	3	3	1	2,2
Ottenhausen	7	9	8	3	5	9	5	8	8	7	6,9
Rolfzen	5	6	6	2	3	4	4	11	4	3	4,8
Sandebek	8	7	15	5	8	5	8	10	8	7	8,1
Steinheim	84	82	84	90	89	106	100	61	105	91	89,20
Vinsebeck	14	11	11	12	10	13	14	13	13	12	12,30
Summe	134	125	135	130	125	152	147	119	155	146	137

Die Datenlage basiert auf den Werten von der Stadt Steinheim und beinhaltet die Werte der Sarg- und Urnenbestattungen auf den einzelnen kommunalen Friedhöfen der Stadt Steinheim im Zeitraum 2014 – 2023.

Die Stadt Steinheim sollte eine langfristige Planung zur Entwicklung der Friedhöfe und deren Flächen durchführen. Gerade auf den kleinen Friedhöfen sollte sie auf konzentrierte Bestattungsflächen achten und eine Zerstreuung von Grabfeldern verhindern.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinheim kann die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, zumindest Teilflächen perspektivisch ruhend zu stellen. Die Stadt sollte prüfen, ob alle Bestattungsarten und –formen aus wirtschaftlichen Aspekten auf allen kommunalen Friedhöfen zur Verfügung stehen müssen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Stadt Steinheim liegen sämtliche Information zu den Grün- und Wegeflächen, den Vegetationsarten der Grünflächen und zur Beschaffenheit der Wege vor.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	70,47	14,45	38,96	54,09	67,34	88,78	40
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	86,14	33,84	47,50	54,76	69,21	87,62	33
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	13,86	12,38	30,79	45,24	52,50	66,16	33

Die **Stadt Steinheim** hat ihre Grün- und Wegeflächen erfasst. Eine differenzierte Aufteilung der Flächen auf Grünflächen und Wegeflächen liegen der Stadt ebenfalls vor. In den letzten Jahren hat sie die Grün- und Wegeflächen regelmäßig umgestaltet. Sie begrünt nicht mehr erforderliche Wegeflächen und weist diese nicht mehr als Wegeflächen aus. Angaben zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege) liegen der Stadt vor.

Ein Teil der Grünfläche des Friedhofs im Ortsteil Steinheim möchte, wie schon im Abschnitt 5.3 beschrieben, die muslimische Gemeinde in Steinheim in Eigenregie ein muslimisches Grabfeld errichten. Hierdurch verringert sich prozentual der Grünflächenanteil an den gesamten Friedhofsflächen.

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

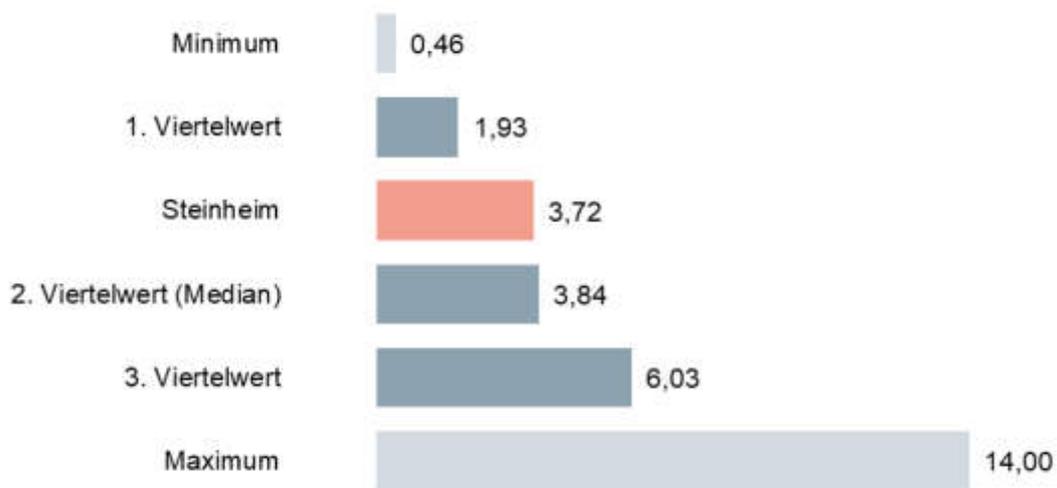
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Steinheim berücksichtigt bei der Anlage und der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeits- und Klimaaspekte. Festgelegte Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen in einem Leistungsverzeichnis sind nicht definiert.

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 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Steinheim** legt mit Blick auf den Umwelt- und Naturschutz sowie auch auf eine wirtschaftliche Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen vermehrt Wildblumenflächen an. Bei der Pflanzenauswahl berücksichtigt sie den Klimawandel. Dennoch besteht keine aktualisierte Leistungsbeschreibung mit tatsächlichen Flächendaten, Einteilung in verschiedene Pflegeflächen (z.B. Rasen, Staudenbeete usw.) und den jeweiligen verbindlichen und vollständigen Pflegestandards (Pflegemaßnahmen, Pflegeintervalle), die Grundlage für eine Steuerung der Unterhaltungsmaßnahmen ist. Auf Basis einer aktuellen und vollständigen Leistungsbeschreibung kann die Verwaltung entscheiden, welche Leistungen weiterhin dauerhaft durch einen Externen erfolgen und welche gegebenenfalls durch den Bauhof abgedeckt werden.

Bisher sind aufgrund nicht definierter Pflegestandards auch vermehrte Absprachen zu erforderlichen Pflegeintervallen notwendig. Ein Controlling ist erschwert, da keine Zielgrößen zu Pflegestandards mit Pflegeintervallen bestehen.

Die dargestellte Kennzahl verdeutlicht aber, dass die Unterhaltungskosten im interkommunalen Vergleich im Median liegen. Durch die regelmäßige Dezimierung der Hecken- und Gehölzstreifen sind weitere Einsparungspotenziale bei der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen möglich.

Die Unterhaltungsarbeiten an den Grün- und Wegeflächen sowie die Grabbereitung übernimmt der Bauhof. Die Hecken- und Gehölzstreifenpflege wird jährlich durch eine Ausschreibung an eine Fachfirma übergeben.

Die Friedhofsverwaltung stimmt sich regelmäßig mit dem Bauhof über die Arbeiten auf den kommunalen Friedhöfen ab.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbundenen Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Steinheim stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen und Planungen hat die Stadt nicht definiert.	124	E1	Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie messbare Ziele formulieren und die Zielerreichung durch regelmäßig fortgeschriebene Kennzahlen dokumentieren.	125
F2	Die Stadt Steinheim befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Die digitalen Friedhofspläne sind nicht mehr aktuell.	126	E2	Für tiefergehende Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Steinheim ihre digital vorliegenden Friedhofspläne aktualisieren.	126
Gebühren					
F3	Die Stadt Steinheim konnte im Friedhofswesen in keinem der letzten vier Jahre die Kostendeckung erreichen.	127	E3	Die Stadt Steinheim sollte ihre Friedhofsgebühren zeitnah neu nachkalkulieren und insbesondere die Über- und Unterdeckungen ausgleichen.	128
F4	Die Stadt Steinheim beteiligt alle Nutzungsberechtigten bisher nicht angemessen am Gebührenaufkommen. Für die Gebührenkalkulation 2025 plant sie daher eine Umstellung.	129	E4	Für die Gebührenkalkulation 2025 soll die Stadt Steinheim die Grabnutzungsgebühren für die Erd- und Urnengräber neu kalkulieren. Ziel ist es, alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Neben der Grabgröße sollen nun weitere Faktoren die Gebühren beeinflussen, sodass sich der Unterschiedsbetrag zwischen Erd- und Urnengräber sachgerecht und geboten verringert.	129
F5	Die Stadt Steinheim erreicht im Vergleichsjahr 2021 keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. In den Jahren 2018 bis 2020 erzielt die Stadt eine vollständige Kostendeckung.	129	E5	Die Stadt Steinheim sollte planen, wie sie sich langfristig beim Angebot der Trauerhallen aufstellen möchte. Sie sollte dabei auch über die Möglichkeiten wie die Reduzierung oder die Umnutzung von Friedhofsgebäuden diskutieren.	131
Friedhofsflächen					
F6	Die Stadt Steinheim passt sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen an und strukturiert ihre Friedhöfe neu. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.	136	E6	Die Stadt Steinheim kann die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, zumindest Teilflächen perspektivisch ruhend zu stellen. Die Stadt sollte prüfen, ob alle Bestattungsarten und –formen aus wirtschaftlichen Aspekten auf allen kommunalen Friedhöfen zur Verfügung stehen müssen.	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F7	Die Stadt Steinheim berücksichtigt bei der Anlage und der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeits- und Klimaaspekte. Festgelegte Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen in einem Leistungsverzeichnis sind nicht definiert.	140	E7	Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbunden Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen.	141

→ 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