

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Vlotho im Jahr
2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Vlotho	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Vlotho	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Vlotho	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Vlotho	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Ist-Ergebnisse	39
1.3.2 Plan-Ergebnisse	42
1.3.3 Eigenkapital	46
1.3.4 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
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	70
2.	Vergabewesen	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Organisation des Vergabewesens	77
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	81
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	82
2.5	Sponsoring	84
2.6	Nachtragswesen	86
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	86
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	87
2.7	Maßnahmenbetrachtung	89
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
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	107
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	114
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	115
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	115
4.6.2	Aufwendungen	117
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	123
5.4	Friedhofsmanagement	124
5.4.1	Organisation	124
5.4.2	Steuerung	125
5.4.3	Digitalisierung	126
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	126
5.5	Gebühren	127
5.5.1	Kostendeckung	127
5.5.2	Grabnutzung	129
5.5.3	Trauerhallen	130
5.6	Friedhofsflächen	132
5.6.1	Einflussfaktoren	132
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	134
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	137
5.7	Grün- und Wegeflächen	138
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	138
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	139
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
	Kontakt	144

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Vlotho

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Vlotho hat großen Handlungsbedarf die **Haushaltssituation** zu verbessern. In den Jahren 2019 und 2020 erzielt Vlotho positive Jahresergebnisse mit denen die Stadt die verzehrte Ausgleichsrücklage wieder aufstockt. In den Prognosen zu den folgenden Jahresabschlüssen, zeichnet sich ab, dass sich diese positiver als die Planung entwickelt haben. Mit dem Jahresabschluss 2024 wird sie die bis dahin aufgestockte Ausgleichsrücklage komplett benötigen um das Defizit von rund neun Mio. Euro abzapfen. Mit den durchgängig geplanten negativen Jahresergebnissen bis 2028 wird sich die allgemeine Rücklage weiter reduzieren. Das Eigenkapital ist im interkommunalen Vergleich ebenso wie die Verbindlichkeiten vergleichsweise niedrig. Die fortgeschrittene Abnutzung einiger Gebäude machen in den kommenden Jahren jedoch Investitionen erforderlich. Die Verbindlichkeiten der Stadt werden steigen. Die Haushaltsplanung verdeutlicht, dass die kommunale Haushaltswirtschaft durch externe Faktoren, wie die die Entwicklung der Energiekosten, Tarif- und Besoldungserhöhungen belastet wird, die sie kaum durch eigene Anstrengungen konsolidieren kann.

Zur **Haushaltssteuerung** müssen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung aktuelle und Informationen vorliegen. Die Jahresergebnisse sind aus verschiedenen Gründen bisher nur bis 2020 erstellt. Der Fachdienst Finanzen unterrichtet regelmäßig per Quartalsbericht über die Entwicklung der wesentlichen haushaltsrelevanten Positionen. Ziel der Stadt sollte es sein, die noch nicht erstellten Jahresabschlüsse zeitnah aufzustellen. Ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung stellt die Übertragung von **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahren dar. Die Stadt Vlotho überträgt konsumtive und investive Ermächtigungen in nachfolgende Haushaltsjahre. Bei den investiven Auszahlungen überträgt Vlotho in Relation zum Haushaltsansatz mehr Ermächtigungen als die meisten Vergleichskommunen zum Berichtszeitpunkt. Zugleich gehört die Gemeinde zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Inanspruchnahme. Die Höhe der Veranschlagung von investiven Haushaltsansätzen sollte dem Umfang entsprechen, den die Stadt innerhalb eines Jahres tatsächlich bewältigen kann.

Durch den gezielten Einsatz von **Fördermitteln** kann die Stadt Vlotho die Haushaltsbelastung mindern und zusätzliche Liquidität generieren. Die strategischen Rahmenbedingungen, die Vlotho für ihr Fördermittelmanagement festgelegt hat, sollte die Stadt auch verschriftlichen. Dadurch schafft sie mehr Verbindlichkeit. Für die Akquise von Fördermitteln hat die Stadt Vlotho eine Stelle eingerichtet, die Bewirtschaftung erfolgt in den jeweiligen Fachdiensten. Die Stadt Vlotho sollte sich einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über alle Fördermaßnahmen schaffen. Hilfreich dazu ist eine zentrale Förderdatei oder -datenbank.

Für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** hat sich die Stadt Vlotho bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen gegeben. Nach eigener Aussage verfolgt Vlotho ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Dessen Grundzüge sollte die Stadt beispielsweise in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixieren. Die Vorgaben kann Vlotho dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das kommunale Anlagemanagement übertragbar.

Die Stadt Vlotho hat die Vorteile einer einheitlichen und rechtssicheren Abwicklung im **Vergabewesen** erkannt und sich deshalb im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit für die Abwicklung der Vergabeverfahren dem Kreis Herford angeschlossen. Dieses Vorgehen begrüßt die gpaNRW. Die Stadt Vlotho hat Vorgaben zur Durchführung der Vergaben in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention getroffen. Diese sollte an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden und den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Die Stadt sollte die Bearbeitung und Auswertung von Nachträgen einheitlich durchführen und die Erkenntnisse daraus zur Optimierung nutzen. Die Betrachtung von einzelnen Baumaßnahmen offenbart die noch vorhandenen Handlungsmöglichkeiten, und -erfordernisse. Eine Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne einer örtlichen Rechnungsprüfung erfolgt in Vlotho nicht. Eine solche Prüfung könnte die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit der vergebenen Aufträge weiter unterstützen.

Die Stadt Vlotho verfügt zwar über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, diese ist aber veraltet und sollte aktualisiert werden. Die notwendige Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche der Verwaltung im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes beabsichtigt die Stadt zeitnah zu treffen. Regelung zum Sponsoring hat Vlotho bisher nicht getroffen. Mit solchen zusätzlichen Vorgaben könnte Vlotho den Schutz der Verwaltung vor möglichen Korruptionsvorwürfen stärken.

Die Digitalisierung ihrer Schulen hat die Stadt Vlotho gut organisiert. Zudem hat sie einen guten Überblick über die vorhandenen Geräte und die damit verbundenen Kosten. Die Ausstattung mit **Informationstechnik an den Schulen** Vlothos ist bezogen auf die pädagogischen Endgeräte im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Perspektivisch sollte die Stadt eine Ausstattung aller Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten vornehmen.

Den Medienentwicklungsplan sollte die Stadt - wie geplant – fortschreiben. Darauf aufbauend kann sie die gute IT-Steuerung durch schriftliche Vorgaben, zum Beispiel für den Ausstattungsprozess, weiter stützen. An die IT-Sicherheitsstrukturen in Vlotho ergeben sich in Anlehnung an den Grundschutzkatalog des Bundesamtes weitere Anforderungen. Durch Optimierungen in allen betrachteten Bereichen sollte Vlotho die Ausgangslage weiter verbessern.

Die **ordnungsbehördlichen Bestattungen**, die die Stadt Vlotho im Rahmen ihrer rechtlichen Pflichten durchführen muss, werden unter Beachtung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben abgewickelt. Um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Abläufe zu gewährleisten,

sollte die Stadt die verschiedenen Arbeitsschritte dieser Tätigkeit schriftlich dokumentieren und festlegen.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, fordert die Stadt Vlotho alle entstandenen Kosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen durch einen Leistungsbescheid ein. Allerdings erhebt die Stadt bislang keine angemessene Gebühr für den damit verbundenen Verwaltungsaufwand. Dies führt dazu, dass der Verwaltungsaufwand nicht vollständig abgedeckt wird. Die Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dieser Pflichtaufgabe entstehen, sind in den letzten Jahren in Vlotho vergleichsweise niedrig.

Der Wandel der Bestattungskultur mit dem Trend zur Urnenbestattung führt auf den beiden kommunalen **Friedhöfen** der Stadt Vlotho zu Flächenüberhängen. Für eine zukunftsorientierte Ausrichtung wäre ein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen hilfreich. Über die hierfür benötigte Datengrundlage verfügt die Stadt grundsätzlich. Neue Bestattungsformen bietet die Stadt Vlotho an. Einen Ansatz zur Optimierung sieht die gpaNRW hier darin die neuen Angebote der Öffentlichkeit bekannt zu machen und hervorzuheben.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen in Vlotho ist derzeit nicht ausreichend, was bedeutet, dass die Friedhofsgebühren die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung der Friedhöfe nicht decken. Der Differenzbetrag wird durch allgemeine Haushaltsmittel des Kernhaushalts ausgeglichen. Die Stadt Vlotho sollte perspektivisch eine höhere Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre eine regelmäßige Neukalkulation der Friedhofsgebühren. So könnte die Stadt Vlotho die finanzielle Stabilität des Friedhofswesens langfristig sichern und eine stärkere Unabhängigkeit von Haushaltsmitteln erreichen. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist im Vergleichsjahr in Vlotho vergleichsweise hoch. Aktuell und in den kommenden Jahren sind allerdings bauliche Maßnahmen zur Instandhaltung der Gebäude erforderlich. Dies wird den Kostendeckungsgrad negativ beeinflussen.

Die Stadt Vlotho sollte sich damit auseinandersetzen, ob sie die hohen Unterhaltungskosten der Friedhöfe durch eine wirtschaftlichere Lösung, eine Festlegung von Pflegestandards oder eine Umgestaltung von freien Flächen positiv beeinflussen kann.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Vlotho

0.2.1 Strukturen

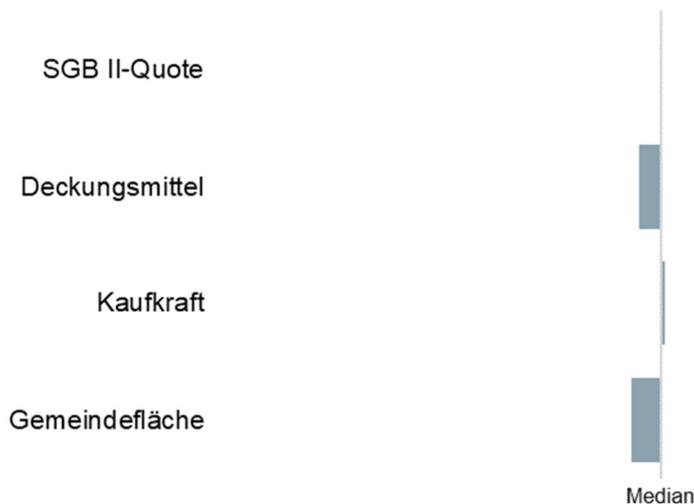
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Vlotho 2023



Die SGB II-Quote Vlothos entspricht mit 5,85 Prozent genau dem Median der 46 Vergleichswerte. Die Quote weist den Anteil der Einwohner die Transferaufwendungen nach dem SGB II erhalten aus. In den vergangenen fünf Jahren schwankte diese und erreicht mit dem Wert für 2023 einen Höchststand.

Die allgemeinen Deckungsmittel sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushaltes. Dazu zählen neben der Gewerbe- und Grundsteuer und den Schlüsselzuweisungen auch die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer. In Vlotho liegen die Deckungsmittel mit 1.465 Euro unterhalb des mittleren Wertes der verglichenen Kommunen. Diese Einordnung ergab sich so auch 2018.

Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen, die sogenannte Kaufkraft, ist mit 27.462 Euro je Einwohner in Vlotho sehr nah am Median der Vergleichswerte. Seit der letzten Prüfung ist sie um rund 20 Prozent gestiegen. Die Fläche des Stadtgebietes ist mit rund 77 km² eine eher kleine Gebietsfläche.

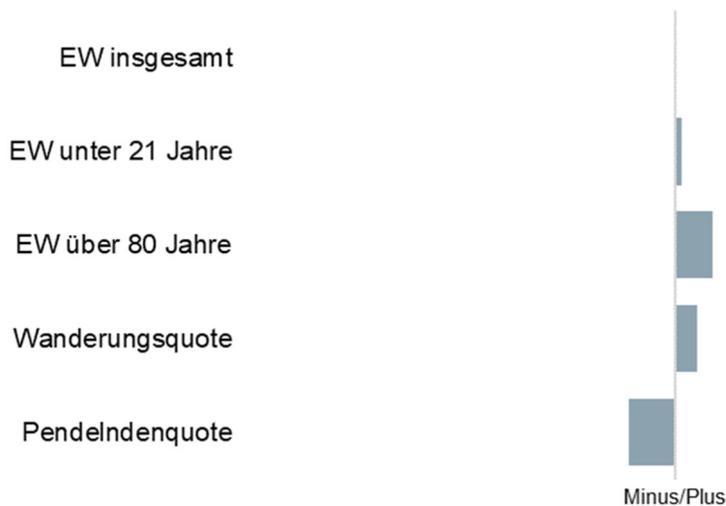
Intrakommunaler Vergleich

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.

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

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 Vlotho 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

In den vergangenen Jahren konnte die Stadt Vlotho die Bevölkerungszahl stabil halten. Insgesamt stieg der Anteil der lebensälteren Einwohner und Einwohnerinnen am stärksten. Die demografische Veränderung einer älter werdenden Bevölkerung ist daran gut sichtbar. Die Bevölkerungsentwicklung wird ebenfalls positiv durch einen höheren Anteil an Zuzügen im Vergleich zu den Wegzügen beeinflusst.

Die Pendelndenquote weist darauf hin, dass mehr Berufstätige an einer Arbeitsstätte außerhalb des Stadtgebietes Vlotho arbeiten.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2019 im Juli 2019 in einer Sitzung des Rates der Stadt Vlotho vor. Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in Vlotho beraten. Empfehlungen, wie die Erstellung eines Straßen- und Wegekonzeptes oder der Führung eines Belegbuches in den Sporthallen hat die Stadt Vlotho umgesetzt. Bei anderen Handlungsempfehlungen, wie der Erhebung von Nutzungsentgelten für die außerschulische Nutzung der Sporthallen hat sich die Stadt, aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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)

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Vlotho hat die gpaNRW von November 2023 bis November 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Vlotho die Jahresabschlüsse 2017 bis 2020, sowie den Haushaltsplan 2023. Dieser beinhaltet die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2026. Ebenfalls zur Prüfung herangezogen wurde der Gesamtabschluss 2018. In den Folgejahren war es für die Stadt Vlotho nicht erforderlich einen Gesamtabschluss aufzustellen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung Sandra Diebel/Anika Wolff

Finanzen Stefanie Weppler

Vergabewesen	Anna Bieche
Informationstechnik an Schulen	Okka Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 18. November 2024 wurde der Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 18. März 2025

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Nauber	Wolff
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Vlotho hält die Fristen zur Aufstellung ihrer Haushaltspläne nur teilweise und die der Jahresabschlüsse nicht ein. Durch Finanzprognosen liegen quartalsweise Informationen zur Haushaltsentwicklung vor. Der aktuelle Haushaltsplan 2025 wurde fristgerecht der Kommunalaufsicht angezeigt. Die Stadt Vlotho plant ihre Haushalte seit 2021 auf der Basis voraussichtlicher Jahresergebnisse. Dies erschwert eine transparente Haushaltsplanung, insbesondere angesichts der erwarteten erheblichen Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums.	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte - nicht zuletzt wegen der erheblichen haushaltswirtschaftlichen Herausforderungen - künftig ihre Haushaltsplanung und Aufstellung der Jahresabschlüsse fristgerecht umsetzen.
		E1.2	Die Stadt Vlotho sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.
F2	Die Stadt Vlotho hat strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen, diese bislang aber noch nicht verbindlich verschriftlicht.	E2	Die Stadt Vlotho sollte die mit der Fördermittelakquise verbundene Vorgehensweise noch unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrensschritte und Standards verbindlich schriftlich festhalten.
F3	Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht aktuell nicht.	E3	Die Stadt Vlotho sollte erwägen, sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte zu verschaffen. Dazu bietet sich eine zentrale Datei an, die neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthält.
F4	Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Kreditmanagement verschriftlicht.	E4	Die Stadt Vlotho sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.
F5	Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Anlagemanagement verschriftlicht.	E5	Die Stadt Vlotho sollte analog zum Kreditmanagement auch für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren.

Feststellung		Empfehlung	
			Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Vlotho hat für die Vergaben eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Herford geschlossen. Basis des Vergabewesens bei der Stadt Vlotho ist ein Kooperationsvertrag sowie eine Dienstanweisung. Die Dienstanweisung ist veraltet und entspricht nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten.	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen aktualisieren und um weitere Inhalte erweitern. Einheitliche Wertgrenzen stellen eine einheitliche Verfahrensweise der Bedarfsstellen sicher.
		E1.2	Um ein einheitliches Verfahren sicherzustellen, sollte die Stadt Vlotho prüfen, ob der Einsatz der Vergabemanagementsoftware auch auf andere Bedarfsstellen ausgeweitet wird.
F2	Die Stadt Vlotho hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine begleitende Vergabeprüfung findet nicht statt.	E2	Die Stadt Vlotho kann die wirtschaftliche und sparsame Beschaffung fördern und das Vergabewesen stärken, indem sie ihre Vergaben durch eine begleitende Rechnungsprüfung prüfen lässt. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW besteht die Möglichkeit eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem bestehenden Rechnungsprüfungsamt einzugehen, die Prüfung durch geeignetes Personal sicherzustellen oder eine wirtschaftsprüfende Person zu beauftragen.
F3	Die Stadt Vlotho hat Regelungen zum Umgang mit Korruption getroffen. Ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, hat sie noch nicht erfüllt.	E3.1	Die Stadt Vlotho sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten.
		E3.2	Die Stadt Vlotho sollte ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen schnellstmöglich erfüllen. Mittels einer Schwachstellenanalyse könnten die Bereiche festgelegt und Mitarbeitende eingebunden werden.
F4	Die Stadt Vlotho hat Sponsoring noch nicht verbindlich in einer Dienstanweisung geregelt.	E4	Die Stadt Vlotho sollte in einer Dienstanweisung den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln und Mindestvertragsinhalte festlegen.
F5	Die Stadt Vlotho hat das Nachtragswesen nicht geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement mit einheitlichen und standardisierten Verfahren ist nicht vorhanden.	E5	Die Stadt Vlotho sollte das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung regeln. Bei Bauleistungen sollte auch die Erforderlichkeit des Nachtrages in der Dokumentation aufgenommen werden. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge könnte die Stadt Vlotho dabei unterstützen Einfallstore für Nachträge zu lokalisieren und Nachträge weiterhin gering zu halten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahren werden eingehalten. Die Stadt Vlotho sollte auch nach der Submission alle weiteren Schritte des Verfahrens dokumentieren.	E6.1	Mit einem Hinweis auf die Wirkung der vorbehaltlosen Annahme der Schlussrechnung könnte sich die Stadt Vlotho vor weiteren Forderungen aus dem Vertragsverhältnis schützen.
		E6.2	Die Stadt Vlotho sollte den Grund für das Abweichen von der Vergabeart dokumentieren.
		E6.3	Die Stadt Vlotho sollte gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A die Namen der berücksichtigenden Bewerber und die Gründe für ihre Auswahl dokumentieren.
		E6.4	Die Stadt Vlotho sollte die Angebote anhand der vier Wertungsstufen prüfen und dokumentieren.
		E6.5	Die Stadt Vlotho sollte die ex-post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A bei Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb vornehmen und diese Veröffentlichung dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Vlotho hat die Herausforderungen der Medienentwicklungsplanung durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) und eine enge Zusammenarbeit mit ihren Schulen gelöst. Optimierungspotenziale bestehen bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan aktualisieren und auch in Zukunft in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.
		E1.2	Die Stadt Vlotho sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich und schriftlich festlegen.
		E1.3	Die Stadt Vlotho sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.
F2	Die Stadt Vlotho gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten je Schüler und Schülerin. An den Grundschulen sind allerdings noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet.	E2.1	Die Stadt Vlotho sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für den Support der Schul-IT ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.
		E2.2	Die Stadt Vlotho sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.
F3	Es sind Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten festzustellen. Im interkommunalen Vergleich liegt das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Vlotho unterhalb des mittleren Wertes.	E3	Die Stadt Vlotho sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bisher hat die Stadt Vlotho noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte Standards schaffen, nach denen sie auch innerhalb der Wohnung der verstorbenen Person ermittelt, um hier Hinweise auf die gewünschte Bestattungsart und etwaige Angehörige zu finden. Zudem besteht die Möglichkeit Nachlass zu sichern, der zur Deckung der Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung eingesetzt werden kann.
		E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste trägt die Stadt Vlotho dazu bei, die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Vlotho macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine angemessene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Vlotho bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	E2	Die Stadt Vlotho sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F3	Die Stadt Vlotho hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert.	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Vlotho hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	E1	Die Stadt Vlotho sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.
F2	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist zwar nicht auskömmlich, jedoch vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten auf dem Friedhof Uffeln machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	E2	Vlotho sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.
F3	In der Stadt Vlotho existieren auf den Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	E3	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Vlotho die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.
F4	Die Stadt Vlotho verfügt über grundlegende Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Jedoch lassen sich die Wegeflächen nicht vollständig trennscharf ermitteln. Hierdurch entsteht eine Steuerungs-lücke.	E4	Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Daher sollte

Feststellung		Empfehlung	
			die Stadt zukünftig auch die Wegeflächen trennscharf zuordnen können. So erzielt sie wichtige Informationen für die Friedhofsentwicklungsplanung.
F5	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Vlotho so hoch wie in keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen.	E5.1	Die Stadt Vlotho sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
		E5.2	Die Stadt Vlotho sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.
		E5.3	Die Stadt Vlotho sollte regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können. Die o.g. zu erstellenden Pflegestandards bieten hierbei eine Entscheidungsgrundlage.

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.

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

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

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

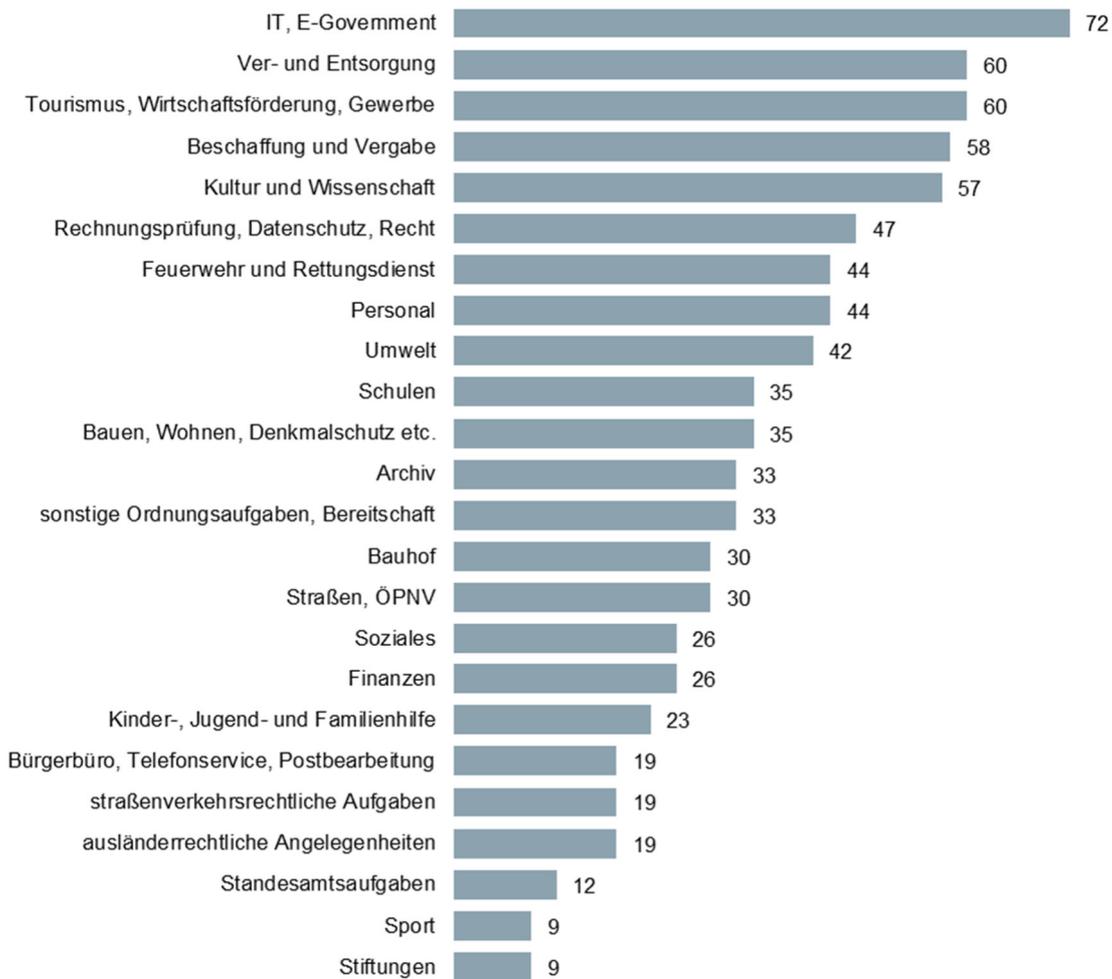
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 43 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

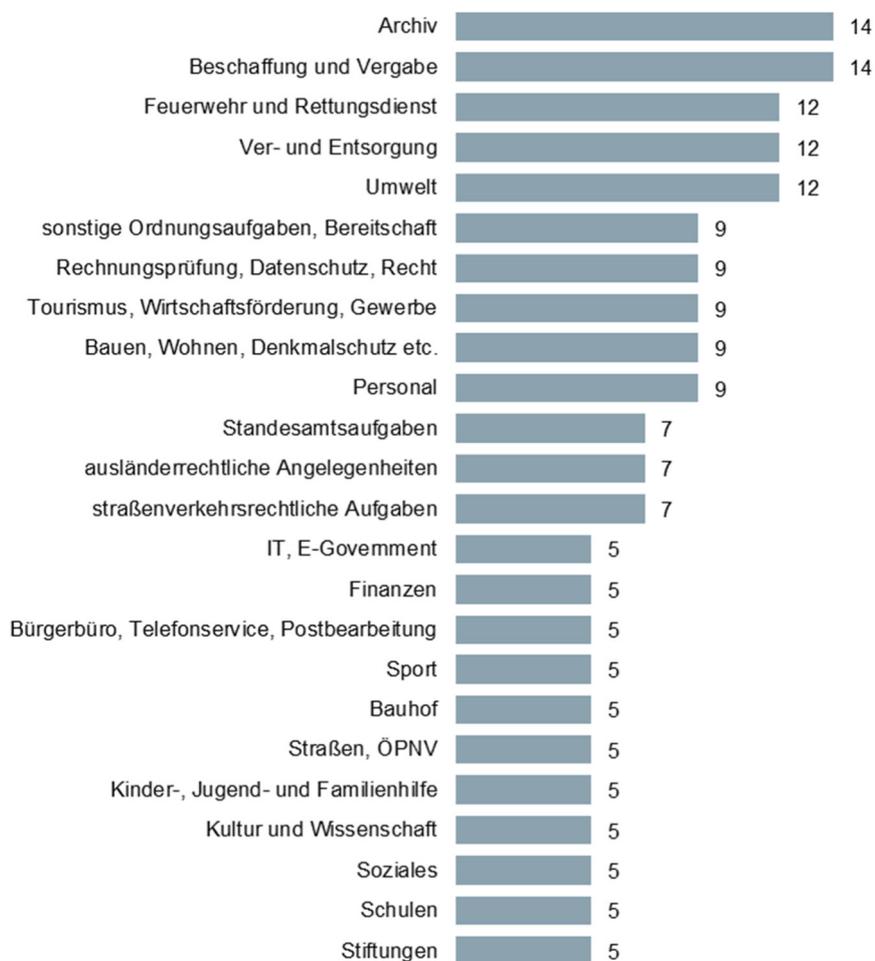


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government, Ver- und Entsorgung und Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Beschaffung und Vergabe als Schwerpunktthemen heraus.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



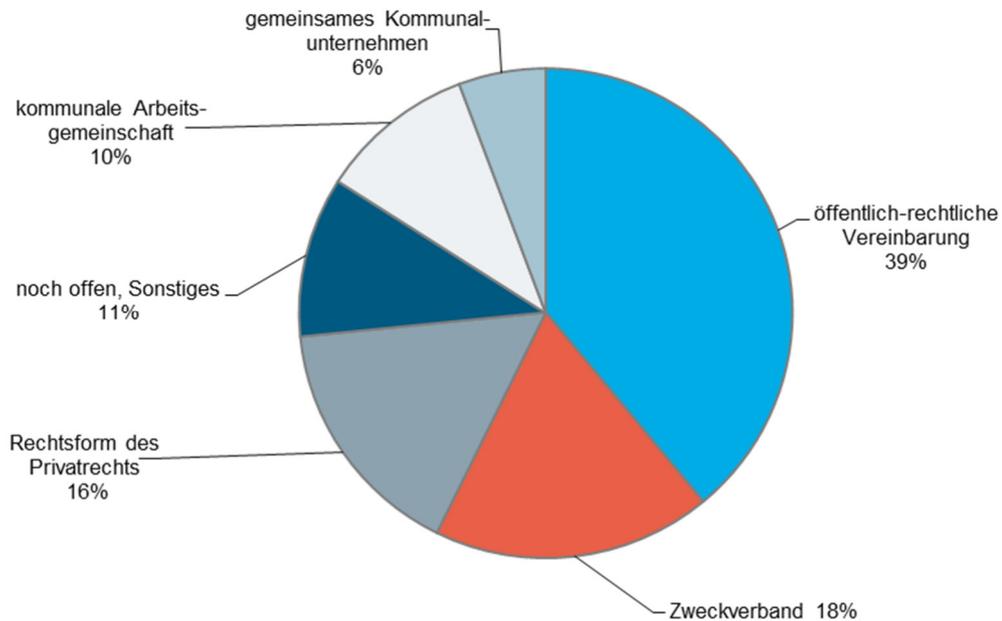
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. 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



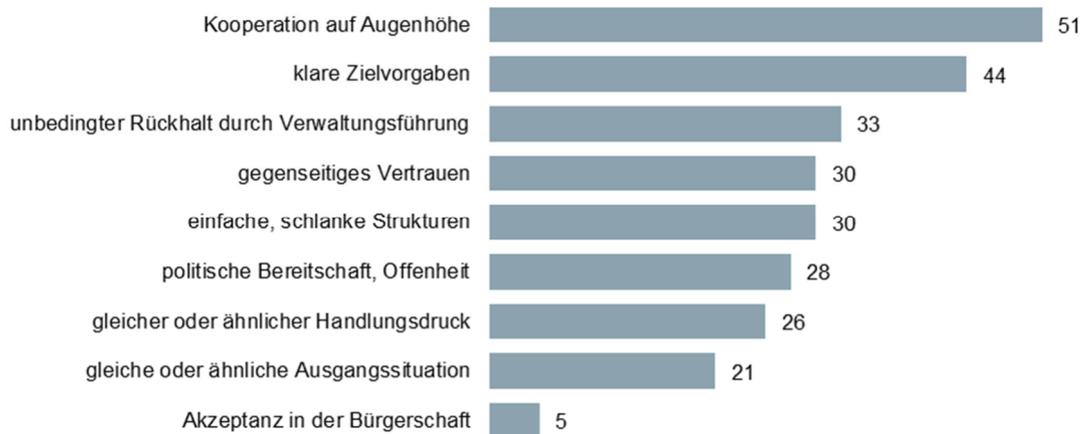
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen und einer fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Vlotho

Die Stadt Vlotho arbeitet in zwei interkommunalen Zusammenarbeiten mit anderen Kommunen zusammen. Hierbei handelt es sich um die Bereitstellung von Fachverfahren über ein kommunales Rechenzentrum sowie die Übernahme der Rufbereitschaft in ordnungsbehördlichen Angelegenheiten für eine Nachbarkommune.

Aktuell ist aufgrund der Unsicherheit in Bezug auf die Umsatzsteuerproblematik kein weiteres interkommunales Zusammenarbeiten geplant.

In der Stadt Vlotho wird die Akzeptanz in der Bürgerschaft als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen. Aber auch die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung sowie einfache, schlanke Strukturen tragen zum Erfolg von interkommunaler Zusammenarbeit bei.

Die Stadt Vlotho strebt durch interkommunaler Zusammenarbeit unter anderem die folgenden Ziele an:

- eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- die Sicherung der Aufgabenerledigung sowie
- die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 41 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 Vlotho.

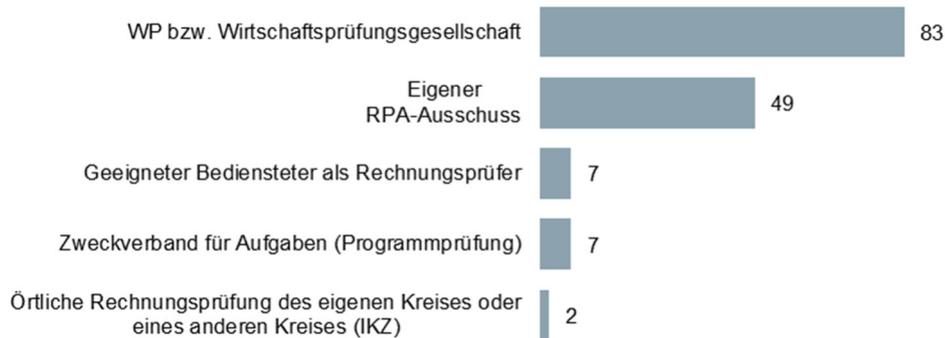
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

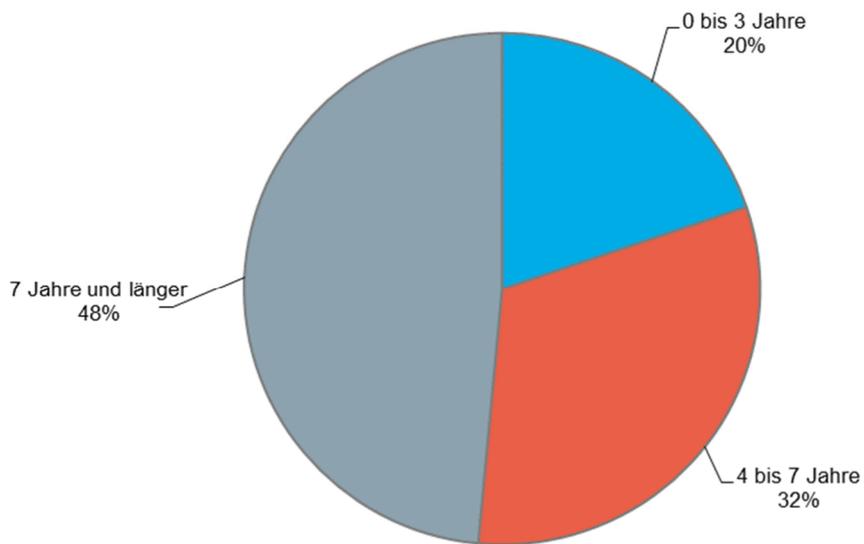
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 34 von 41 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 41 Kommunen (49 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in einem Fall (2 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

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

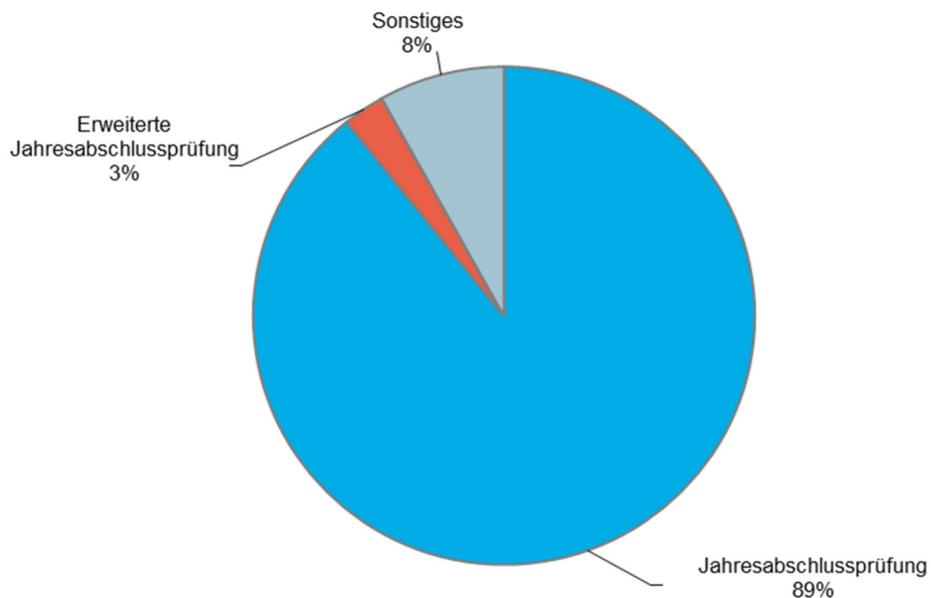
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



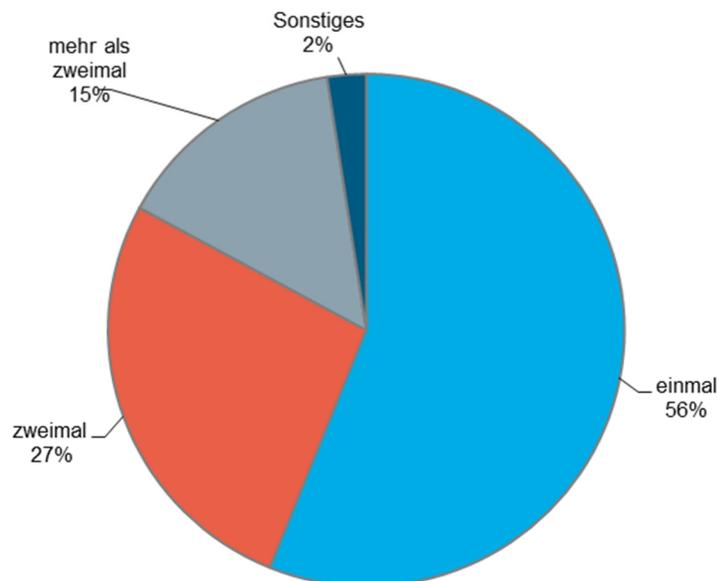
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



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 Vlotho

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

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2013. Im Hinblick auf das Vergaberecht sowie die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist dies nicht unkritisch. Die gpaNRW hält ein Vergabeverfahren in regelmäßigen, bis zu fünfjährigen Intervallen für notwendig.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Vlotho tagte im Jahr 2022 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Vlotho entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

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 Vlotho** 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 Vlotho hat aktuell hohen Handlungsbedarf ihre Haushaltssituation zu verbessern. Jahresabschlüsse lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nur bis zum Haushaltsjahr 2020 vor. Die Stadt erwartet aufgrund der voraussichtlichen **Jahresergebnisse** ausgeglichene Haushalte sowie Überschüsse bis einschließlich 2023. Die Ertragslage hat sich seit 2020 aufgrund steigender Gewerbesteuern gegenüber der Planung verbessert. Die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) trägt allerdings maßgeblich mit rund 5,3 Mio. Euro zu den voraussichtlichen Überschüssen bei. Im Haushaltsjahr 2024 brachen die Gewerbesteuern erheblich ein, so dass die Kämmerin eine Haushaltssperre verhängen musste. Die Plandefizite der Haushaltsjahre 2024 bis 2028 summieren sich auf rund 36 Mio. Euro. Dies beinhaltet die voraussichtliche Verschlechterung des Jahresergebnis 2024. Für das Haushaltsjahr 2025 plant die Stadt Vlotho einen Verlustvortrag von -11,9 Mio. Euro. Aktuell unterliegt sie damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Weitere Verlustvorträge sieht Vlotho für 2027 und 2028 vor. Diese betragen insgesamt -9,0 Mio. Euro.

Die Plandefizite wirken sich somit erheblich auf die **Eigenkapitalsituation** der Stadt Vlotho aus. Im Berichtsjahr 2020 fällt diese interkommunal verglichen unterdurchschnittlich aus. Durch die voraussichtlichen Jahresüberschüsse der Folgejahre bis 2023 kann die Stadt ihre Ausgleichsrücklage um rund 4,8 Mio. Euro auf ca. 8,6 Mio. auffüllen. Damit ist der fiktive Haushaltsausgleich 2025 vorgesehen. In den Folgejahren zehren die Plandefizite das Eigenkapital voraussichtlich auf. Die gegen die allgemeine Rücklage auszubuchende beziehungsweise über 50 Jahre abzuschreibende Bilanzierungshilfe wirkt sich zudem negativ aus.

In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine konjunkturelle sowie gesamtwirtschaftliche Risiken. Nicht planbare Faktoren, wie die Pandemie sowie der Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung, die folgende Inflation und Tarif- und Besoldungserhöhungen, belasten die kommunale Haushaltswirtschaft.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt Vlotho sind nach dem letzten vorliegenden Gesamtabschluss 2019 im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Im Vergleichsjahr 2020 ergeben sich für die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes hingegen überdurchschnittliche Vergleichswerte. Neben investiven Krediten benötigt die Stadt Vlotho auch Liquiditätskredite. Der

Kernhaushalt hat ein gemeinsames Cashpooling mit städtischen Beteiligungen sowie Sondervermögen. Um den Investitionsstau der Vorjahre zu bewältigen plant die Stadt inzwischen erhebliche Kreditaufnahmen ein. Die investiven Kredite des Kernhaushaltes betragen laut Schuldenstatistik 28,1 Mio. Euro zum 31. Dezember 2023. Bei planmäßiger Umsetzung aller Maßnahmen ist von 2024 bis 2028 eine weitere Nettoneuverschuldung von 66,9 Mio. erforderlich. Unterjährig plant die Stadt Vlotho Liquiditätskredite zur Deckung des laufenden Auszahlungsbedarfs von 20 Mio. Euro ein. Diese wird die Haushaltswirtschaft aufgrund der zuletzt gestiegenen Zinsen entsprechend zusätzlich belasten.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Vlotho hat im Betrachtungszeitraum überwiegend ihre Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt. Auch die Erstellung der Jahresabschlüsse erfolgt nur mit deutlicher zeitlicher Verzögerung. Dies ist unter anderem personellen Engpässen und Wechseln sowie der Umstellung der Finanzsoftware geschuldet. Gleichwohl erfordert eine transparente Haushaltsplanung eine entsprechende Basis aufgrund der Vorjahresergebnisse. Dies gilt auch für ausgegliederte Aufgabenbereiche, denen durch die enge wirtschaftliche Verflechtung mit dem Kernhaushalt entsprechende Bedeutung zukommen. Unterjährig erstellt der Fachdienst Finanzen Quartalsberichte mit den wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Entwicklungen um sachlich fundierte Entscheidungen für Verwaltungsleitung und politische Gremien zu ermöglichen.

Die bereinigten Jahresergebnisse zeigen die hohe Abhängigkeit von der schwankungsanfälligen Gewerbesteuer auf. Die haushaltswirtschaftliche Belastung durch Transferaufwendungen im Bereich Jugend und Soziales wird deutlich.

Die nicht verausgabten konsumtiven und investiven Haushaltsansätze sind im Berichtsjahr 2020 überdurchschnittlich. Die Stadt Vlotho kann insbesondere ihre investiven Auszahlungen nur zu durchschnittlich 43 Prozent verausgaben. Insofern sollte sie die weitere Entwicklung beobachten und Maßnahmen erst planen, wenn diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit begonnen oder umgesetzt werden können.

Für die **Fördermittelakquise** hat die Stadt Vlotho eine zentrale Stelle eingerichtet. Strategische Vorgaben bestehen, diese hat sie bislang aber noch nicht verbindlich verschriftlicht. Ein Fördercontrolling ist noch nicht installiert.

Strategische Vorgaben für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** hat die Stadt Vlotho bislang nicht schriftlich verbindlich festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte jede Kommune auf Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte die Stadt Vlotho grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Dazu kann sie die bereits gelebten Regelungen heranziehen und ergänzen. Dies gilt auch für den Bereich des Anlagemanagements.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltsstatus,

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Vlotho 2018 bis 2025

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2025	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -

Die Jahresabschlüsse ab 2021 sowie Gesamtab schlüsse ab 2020 liegen noch nicht vor.

- Die Stadt Vlotho erwartet gegenüber der Planung voraussichtlich deutlich bessere Jahresergebnisse 2021 bis 2023. Diese sollen der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Damit kann die Stadt das erwartete Defizit 2024 ausgleichen. Für das Haushaltsjahr 2025 stellt sie einen Verlustvortrag in Höhe des geplanten Defizits von -11,9 Mio. ein. Aktuell unterliegt sie damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.
Weitere Verlustvorträge von gesamt -9,0 Mio. Euro sieht Vlotho für 2027 und 2028 vor.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Stadt Vlotho 2018 bis 2025

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt		x	x					
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	x				x	x	x	x*
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage				x				

*Verlustvortrag eingeplant

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Vlotho 2018 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.360	2.264	1.893
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	1.871	3.764
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	31.984	32.361	32.361
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,22	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,09	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Das Defizit 2018 glich die Stadt Vlotho durch Mittel der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage aus. Mit dem Überschuss 2019 füllte sie zunächst die allgemeine Rücklage in entsprechender Höhe auf. Mit dem letzten vorliegenden Jahresabschluss ergibt sich eine Ausgleichsrücklage von 3,8 Mio. Euro, die für folgende Defizite herangezogen werden soll:

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Vlotho 2021 bis 2028 (Plan)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.580* (-904)	3.256* (-2.744)	0* (-5.673)	-9.124* (-5.124)	-11.886	-6.114	-4.529	-4.493
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.344*	8.600*	8.600*	0*	0	0	0	0
nachrichtlich: Verlustvortrag	0	0	0	0	11.886	0	4.529	4.493
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	32.361*	32.361*	32.361*	31.837*	31.873*	25.724*	25.724*	13.837*
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	1,62	keine Verringerung	19,20	keine Verringerung	46,21
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	22,27	37,33	19,20	17,61	17,46

*Voraussichtliche Jahresergebnisse, ursprüngliche Planwerte in Klammern

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.

Wir stellen die Entwicklung der Rücklagen anhand der voraussichtlichen Jahresergebnisse dar, die die Stadt in ihrer Planung angesetzt hat. Informatorisch werden die geplanten Ergebnisse ausgewiesen. Voraussichtlich wird sich gegenüber den Plandaten 2021 bis 2023 eine deutliche Verbesserung der Jahresergebnisse und damit der Ausgleichsrücklage ergeben. Diese Entwicklung endet aufgrund einbrechender Gewerbesteuern ab 2024.

Mit dem im Februar 2024 rückwirkend zum 31. Dezember 2023 beschlossenen 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKF-WG) hat der Landesgesetzgeber wesentliche haushaltsrechtliche Veränderungen festgelegt. Dies betrifft die Verwendung von Jahresergebnissen. Jahresüberschüsse erhöhen nun automatisch die Ausgleichsrücklage. Ein Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses ist nicht mehr erforderlich und Jahresfehlbeträge können vorgetragen werden. Der Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung kann gemäß § 84 GO NRW durch den Vortrag von Jahresfehlbeträgen dargestellt werden. Anstelle des Verlustvortrages kann weiterhin eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage erfolgen. Es ist auch möglich, beide Optionen anteilig in Anspruch zu nehmen.

Die Stadt Vlotho nutzt die Möglichkeit eines Verlustvortrages erstmals mit der Haushaltsplanung 2025 für das laufende Haushaltsjahr. Diesen verrechnet sie geplant 2028 mit der allgemeinen Rücklage. Weitere Verlustvorträge sieht sie für 2027 und 2028 vor.

Die Kommunalaufsicht des Kreises Herford genehmigte die angezeigten Haushaltssatzungen teilweise unter Auflagen. Zudem verwies sie regelmäßig auf die ausstehenden Jahresabschlüsse, die Entwicklung des Eigenkapitals und die damit zusammenhängende Genehmigungsfähigkeit der Haushalte. Für 2025 genehmigt die Kommunalaufsicht die Inanspruchnahme des Verlustvortrages.

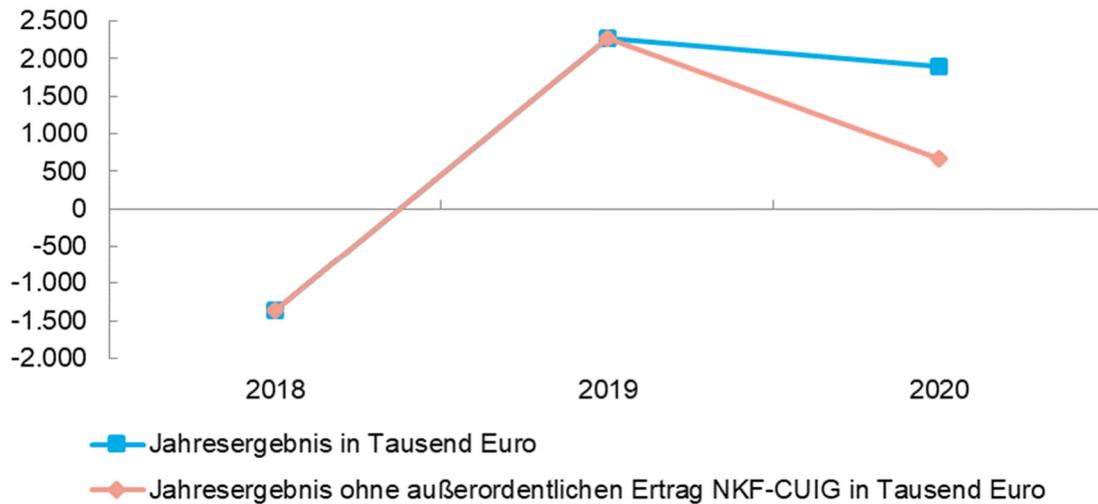
Die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG summiert sich nach dem Jahresabschluss 2020 und der Plandaten 2021 bis 2023 auf rund 5,3 Mio. Euro. Diese kann entweder über 50 Jahre abgeschrieben oder einmalig gegen die allgemeine Rücklage ausgebucht werden. Eine entsprechende Entscheidung steht in Vlotho aus. Die genaue Höhe hängt von der jeweiligen Ertragslage und Nebenrechnung zum NKF-CUIG ab, die für 2021 bis 2023 noch nicht vorliegt. Die Ausbuchung wie die Abschreibung verursachen weiteren Eigenkapitalverzehr und erschweren den künftigen Haushaltsausgleich.

1.3.1 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse 2018 bis 2022 fallen besser aus als geplant. 2020 bis 2023 beeinflussen außerordentliche Erträge zur Isolierung der pandemie- und kriegsbedingten Belastungen von insgesamt voraussichtlich 5,3 Mio. Euro die Jahresergebnisse positiv.

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

Jahresergebnisse Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2020



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)¹⁰

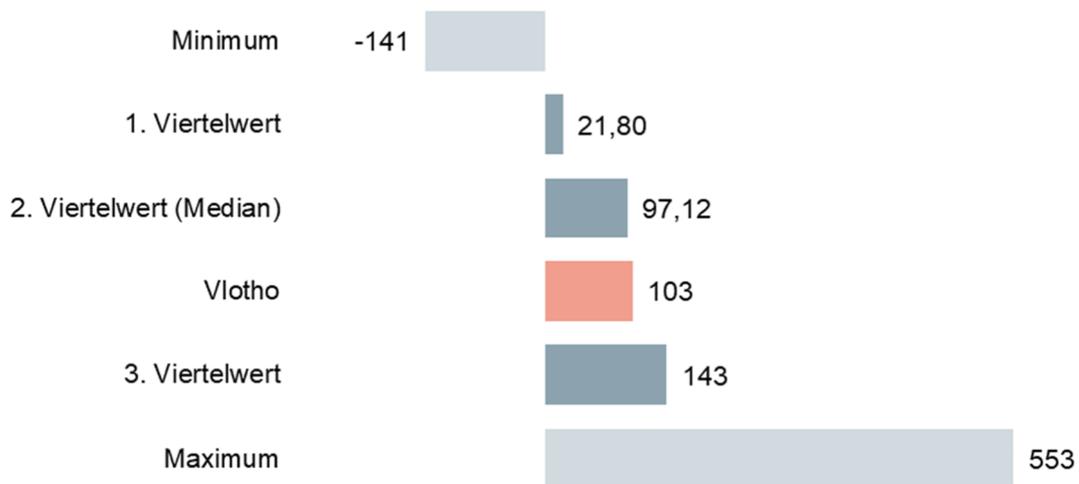
Nach dem NKF-CUIG hat die **Stadt Vlotho** die infolge der pandemiebedingt anfallenden Haushaltsbelastungen 2020 als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis um 1,2 Mio. Euro. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die haushaltswirtschaftliche Entwicklung der Stadt Vlotho ist konjunkturgeprägt. Nach den Haushaltsjahren mit guter Steuerkraft bis einschließlich 2017 waren insbesondere 2018 und 2019 die Gewerbesteuern rückläufig. Gleichzeitig erhielt die Stadt Vlotho aufgrund der Steuerkraft der Referenzperiode im Haushaltsjahr 2018 keine Schlüsselzuweisungen. Mit neun Mio. Euro fielen 2018 zudem auch die höchsten Kreisumlagezahlungen bis 2020 an.

Das Haushaltsjahr 2020 ist geprägt von steigenden Gewerbesteuererträgen sowie der einmaligen Gewerbesteuerausgleichszahlung aufgrund der Pandemie. Gegenüber der Planung erzielte die Stadt Vlotho 0,8 Mio. höhere Gewerbesteuererträge, während pandemiebedingt der Einkommensteueranteil um 0,8 Mio. hinter dem Ansatz blieb. Dies konnte teilweise durch höhere Umsatzsteueranteile kompensiert werden (plus 0,4 Mio.). Des Weiteren war die Ertragslage geprägt durch höhere Versorgungsaufwendungen (plus 0,32 Mio. Euro) sowie um 0,8 Mio. Euro geringere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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

Jahresergebnis je EW* in Euro 2020



*Einwohnerin oder Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Vlotho erzielt ein leicht überdurchschnittliches Jahresergebnis im interkommunalen Vergleich. Auch unter Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe ergibt sich ein ähnliches Bild:

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2020

Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,67	-216	-28,46	37,95	109	404	40

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2020“

Vlotho	
Jahresergebnis	1.893
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	14.456
Bereinigungen Sondereffekte	-1.219
= bereinigtes Jahresergebnis	-11.345
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	12.487
= strukturelles Ergebnis	1.142

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

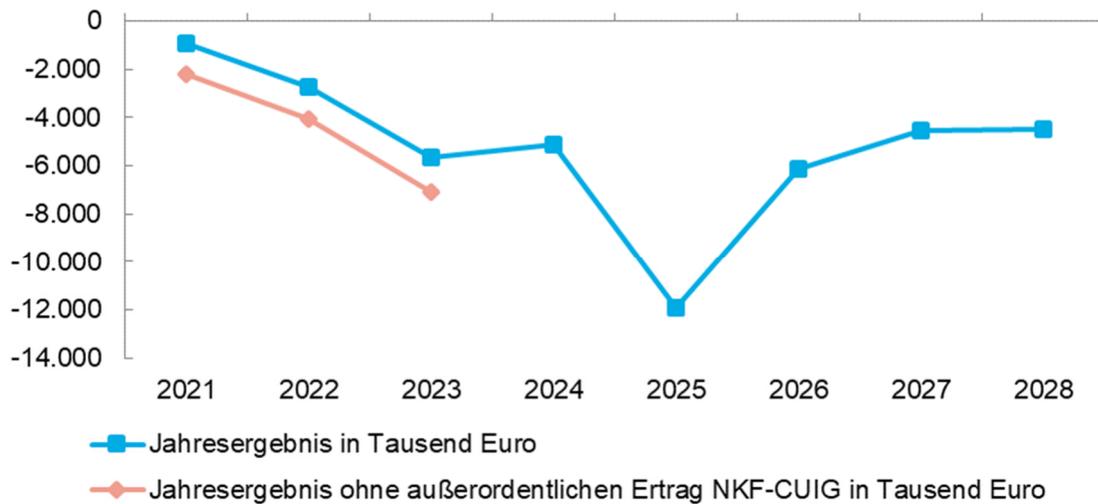
Im Haushaltjahr 2020 ergibt sich ein positives, aber um rund 0,8 Mio. geringeres strukturelles Ergebnis unter Berücksichtigung durchschnittlicher Vorjahreswerte. Es wirken sich insbesondere die nach 2016 zunächst rückläufigen Gewerbesteuererträge aus. Die Stadt Vlotho erhielt zudem in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 aufgrund der zuvor hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen. Trotz der Gewerbesteuerausgleichszahlung sowie der außerordentlichen Erträge ist das strukturelle Ergebnis 2020 deutlich positiv. Zu diesem Zeitpunkt ergibt sich somit keine offensichtliche Notwendigkeit strikter Haushaltskonsolidierung. Für die Folgejahre konnte die gpaNRW die strukturellen Ergebnisse aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht ermitteln. Angesichts der geplanten Defizite der aktuellen Haushaltsplanung ergibt sich aber ein entsprechender Konsolidierungsdruck.

1.3.2 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Vlotho plant 2025 bis 2028 durchgängig negative Jahresergebnisse von insgesamt rund -27 Mio. Euro. Die Planung wird durch hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestimmt.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Stadt Vlotho in Tausend Euro 2021 bis 2028 (Plan)



Die Stadt Vlotho plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2025 für 2028 ein Defizit von - 4.492.508 Euro. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums ergeben sich in Summe Plandefizite von rund -27 Mio. Euro.

Während die Jahresergebnisse 2021 bis 2023 wahrscheinlich ausgeglichen beziehungsweise positiv abschließen, ist durch einen deutlichen Einbruch der Gewerbesteuer vor allem das Haushaltsjahr 2024 entgegen der Planung defizitär verlaufen. Das Haushaltsjahr 2025 weist den bislang größten Fehlbedarf in der Planung auf. In der mittelfristigen Finanzplanung erwartet die Stadt Vlotho zwar eine erneut steigende Steuerkraft. Allerdings bewegen sich die Planergebnisse weiter im deutlich defizitären Bereich.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2028 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	10.280 (10.350)	18.430	8.150 (8.080)	7,6 (7,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.881 (8.774)	13.490	4.609 (4.716)	5,4 (5,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.032 (1.645)	1.900	-132 (255)	-0,8 (1,8)
Schlüsselzuweisungen	798 (370)	4.840	4.042 (4.470)	25,3 (37,9)
sonstige ordentliche Erträge	3.274	1.034	-2.240	-13,4
Aufwendungen				
Allgemeine Kreisumlage	8.802	15.742	6.939	7,5
Jugendamtsumlage	4.584	11.088	6.504	11,7
Personalaufwendungen	6.416	10.261	3.845	6,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.457	7.311	854	1,6
Übrige Aufwendungen	10.925	15.135	4.210	4,2

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ergänzt.

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

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

Bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen wie z. B. der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs ist der letzte Ist-Wert 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.

Für die Haushaltsjahre ab 2021 liegen bislang nur vorläufige Ist-Daten im Ertrags- und Aufwandsbereich vor. Daher ergänzen wir den Zeitraum der Plandatenanalyse um die Plandaten aus den Haushaltsplänen 2021 bis 2024. Üblicherweise nutzt die gpaNRW als Basis die Jahresergebnisse zur Analyse der aktuellen Haushaltsplanung und des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums. Die Ausweitung der Planergebnisse auf nunmehr acht Jahre erschwert dies allerdings. Wir beschränken uns daher auf wesentliche Ertrags- und Aufwandsarten auf Basis der aktuellen Planung. Ebenso ziehen wir die voraussichtliche Entwicklung der Ertragslage für die Vorjahre heran.

Für ihre Haushaltsplanung zieht die Stadt in der Regel die Orientierungsdaten 2025 bis 2028 des Landes NRW heran. Aufgrund der Steuerkraft der Referenzperiode (zweites Halbjahr 2023 bis einschließlich erstes Halbjahr 2024) erwartet die Stadt Vlotho für 2025 keine Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der Grundsteuerreform zum 01. Januar 2025 ermittelt die Stadt aufkommensneutrale Steuerhebesätze (weitere Ausführungen siehe Kapitel 1.4.1.1).

Die **Gewerbsteuer** stagniert nach vorläufigen Ergebnissen bis einschließlich 2021 bei rund zehn Mio. Euro. Eine realistische Planung ist bereits seit mehreren Jahren erschwert. Deutliche Zuwächse von acht bis elf Mio. Euro erwartet die Stadt Vlotho trotz pandemie- und kriegsbedingter Auswirkungen für 2022 sowie 2023. Ähnliche hohe Erträge prognostizierte die Stadt auch zunächst für die Haushaltsplanung 2024. Allerdings brachen diese unterjährig ein, so dass die Kämmerin sogar eine Haushaltssperre erlassen hat. Die voraussichtlichen Erträge bleiben mit 17,5 Mio. Euro rund vier Mio. Euro hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Für 2025 plant die Stadt mit 15,5 Mio. Euro und damit gegenüber der Vorjahresplanung mit -11,37 Prozent weniger. Die Stadt legt mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2028 die Orientierungsdaten für die jährliche Steigerung zugrunde. In 2028 liegt diese 0,30 Prozent über den Orientierungsdaten.

Die Gemeindeanteile an **Einkommens- und Umsatzsteuer** plant die Stadt ab 2025 mit Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten des Landes ein.

Aufgrund der voraussichtlich hohen Steuerkraft der Referenzperiode erhält die Stadt Vlotho 2025 keine **Schlüsselzuweisungen**. Sie plant ab 2026 wieder Schlüsselzuweisungen ein, da sich hier der Einbruch der Gewerbesteuern im Verlauf des Haushaltsjahres 2024 auswirkt. Für die Haushaltsjahre 2027 und 2028 setzt sie einen gleichbleibenden Ansatz von 4,8 Mio. Euro an.

Plan-Daten unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen sind dies insbesondere Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen auch bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss.

Bei den Aufwendungen sind im Wesentlichen die allgemeine Kreisumlage, die Jugendamtsumlage und die Personalaufwendungen ausschlaggebend. Bei allen Positionen sind deutliche Steigerungen seit dem letzten vorliegenden Jahresergebnis eingetreten. Auch für den aktuellen Planungszeitraum ergeben sich entsprechende Steigerungsraten.

Die Stadt legt die Umlagegrundlagen und den Hebesatz des Kreises Herford gemäß dessen Doppelhaushalt 2024/25 für **Kreis- und Jugendamtsumlage** zugrunde. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums liegen die Steigerungsrate beider Umlagen für Vlotho auf Höhe oder über der des Kreises.

Die Stadt Vlotho plant für das Haushaltsjahr 2025 **Personalaufwendungen** und damit verbundenen weiteren Aufwendungen von 9,1 Mio. Euro. Sie berücksichtigt bekannte Fluktuationen und Aufgaben im Stellenplan, aber auch durch Neuorganisation und Umstrukturierung bedingte Auswirkungen (z. B. erforderliche Stellenneubewertungen). Die Tarif- und Besoldungsabschlüsse 2023/24 sind im Planansatz berücksichtigt. Ab dem ersten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung hat die Stadt dann auf der vorherigen Basis einen vierprozentigen Aufschlag eingerechnet.

Die Stadt Vlotho ermittelt für ihre **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** einen detaillierten Haushaltsansatz für das jeweils aktuelle Haushaltsjahr, das entsprechend einmalige Aufwendungen berücksichtigt. Für 2026 ist ein Rückgang von 96.000 Euro (-1,29 Prozent) geplant. Danach stagnieren die Aufwendungen bis 2028. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung ist durch die hohe Inflation der vergangenen Jahre stark beeinflusst. Die Orientierungsdaten sehen zwar keine Steigerungsrate für die Sach- und Dienstleistungen vor. Erfahrungsgemäß steigen diese aber auch entsprechend. Insofern ist eine Anpassung der Ansätze für die Haushaltsjahre ab 2026 mit der kommenden Haushaltsplanung zu erwarten.

In den oben ausgewiesenen **sonstigen Aufwendungen** ist auch der Defizitausgleich für die Sparte Straßenneubau und -unterhaltung der Vlothoer Wirtschaftsbetriebe in Höhe von drei Mio. Euro enthalten.

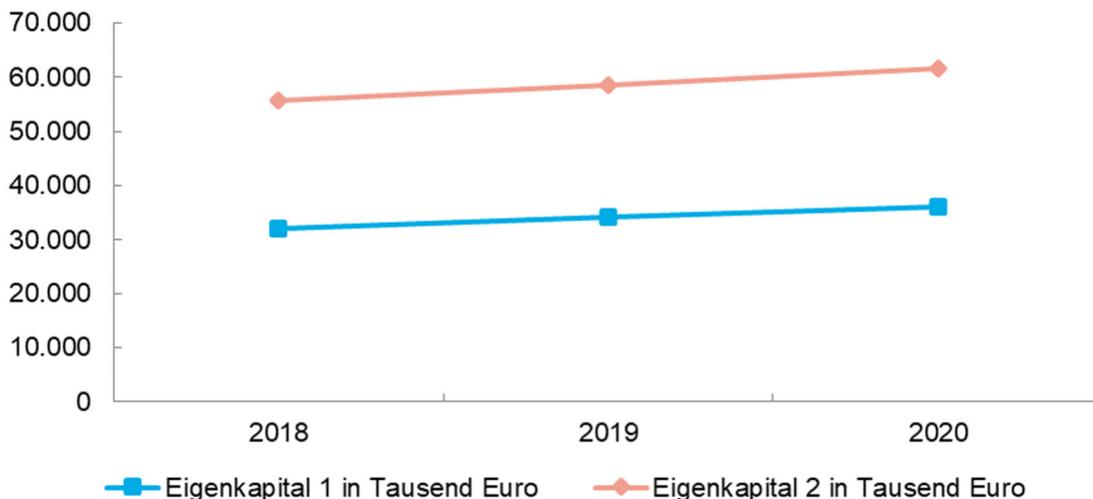
Es bestehen neben den vorgenannten Unwägbarkeiten haushaltswirtschaftliche Risiken in der aktuellen Haushaltsplanung für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum. Darüber hinaus gibt es allgemeine hohe Planungsrisiken aufgrund der aktuell ungewissen globalen und konjunkturellen Entwicklung sowohl auf Ertrags- wie Aufwandsseite.

1.3.3 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Vlotho ist weiterhin unterdurchschnittlich, obwohl sie sich durch die Überschüsse 2019 und 2020 positiv entwickelt hat. Voraussichtlich wird sich durch die geplanten Defizite das Eigenkapital bis 2028 auf 13,8 Mio. Euro reduzieren. Die Bilanzierungshilfe 2020 bis 2023 reduziert dieses entweder durch Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage oder die jährliche Abschreibung über 50 Jahre.

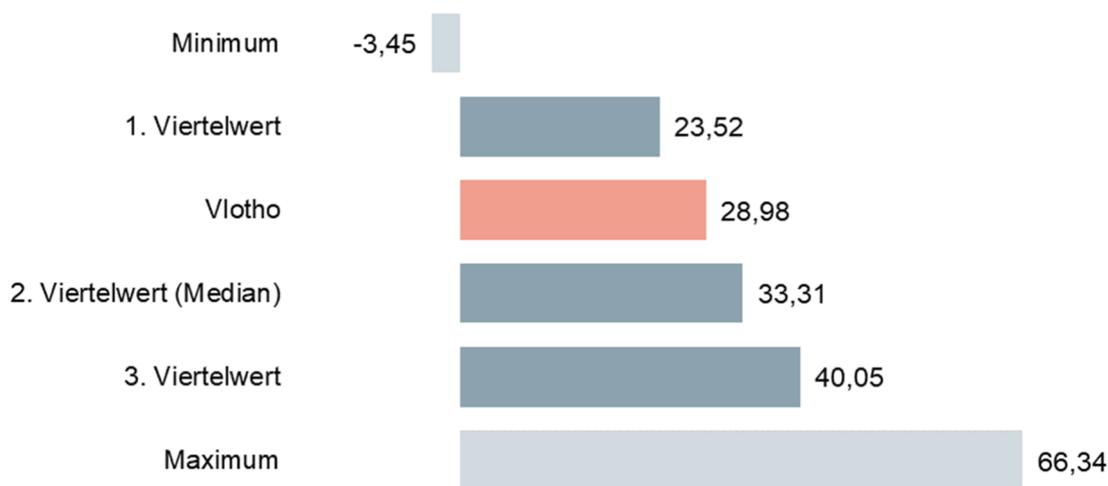
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2020



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichts. Die Überschüsse 2019 und 2020 wirken sich in der Entwicklung positiv aus. Im interkommunalen Vergleich ergeben sich folgende Positionierungen:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Kennzahl	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	28,28	-3,45	23,50	32,83	39,68	66,33	42
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	49,43	29,16	54,31	65,39	75,75	91,32	42
Eigenkapitalquote 2 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	48,93	28,01	54,31	65,23	75,61	91,32	42
Ausgleichsrücklage je EW	205	0,00	73,88	279	517	3.196	42

Die **Stadt Vlotho** positioniert sich trotz der zuletzt positiven Entwicklung mit ihrer Eigenkapitalausstattung in allen Vergleichen unterdurchschnittlich. Die Jahresergebnisse ab 2010 waren überwiegend defizitär, so dass ein entsprechender Eigenkapitalverzehr stattfand. Außerdem hat die Stadt verschiedene Aufgabenbereiche in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung ausgegliedert und bilanziert nur dessen Eigenkapital in der Bilanz des Kernhaushaltes.

Aufgrund der voraussichtlich besseren Jahresergebnisse 2021 bis 2023 wird sich die Eigenkapitalausstattung zunächst erhöhen. Die Stadt Vlotho rechnet 2025 mit einem Eigenkapital 1 von rund 31,8 Mio. Euro. Durch die geplanten Defizite wird sich dieses bis 2028 auf 13,8 Mio. Euro reduzieren. Die noch nicht abschließend ermittelte Summe der Bilanzierungshilfen reduziert dies zusätzlich.

1.3.4 Schulden und Vermögen

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

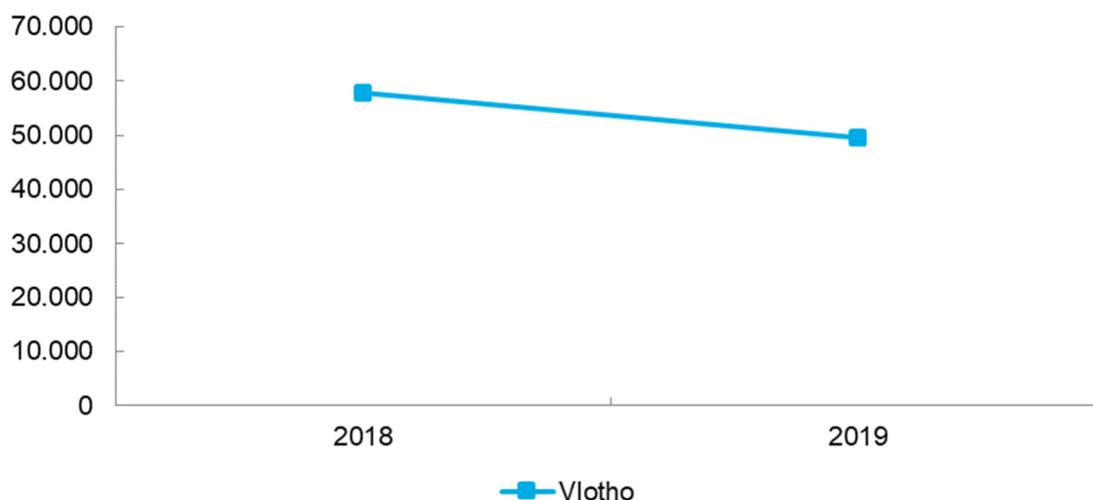
- 2019 liegen die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Vlotho interkommunal verglichen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Die Stadt Vlotho benötigt regelmäßig unterjährig Liquiditätskredite. Dringend notwendige Investitionen bedingen die geplante erhebliche Nettoneuverschuldung bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums. Gegenüber 2020 werden sich somit bei planmäßiger Umsetzung bis 2028 die investiven Kreditverbindlichkeiten auf rund 94,6 Mio. Euro verfünffachen. Dies wird entsprechende Auswirkungen auf die Zinsbelastung und Notwendigkeit zur Tilgung für den städtischen Haushalt nach sich ziehen.
- Die Altersstruktur der städtischen Gebäude macht Reinvestitionsbedarf deutlich. Die Stadt plant entsprechende Maßnahmen, auch für das Straßen- und Wirtschaftswegenetz.

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.

1.3.4.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Vlotho** verwendet. Für die Jahre ab 2020 liegen aufgrund der ausstehenden Jahresabschlüsse der Stadt sowie teilweise auch der ausgegliederten Aufgabenbereiche noch nicht vor. Für 2020 konnten die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen nicht ermittelt werden. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir üblicherweise mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

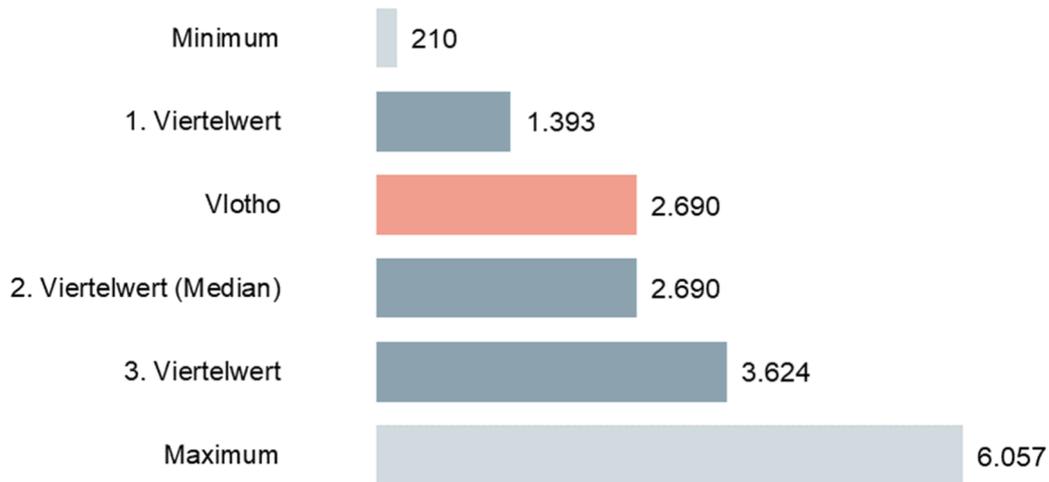
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2019



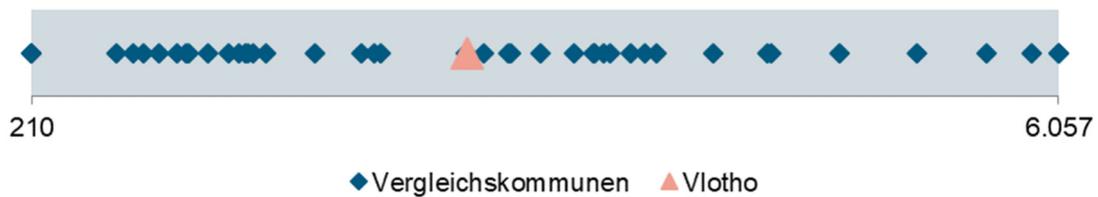
Von 2018 bis 2019 sanken die Gesamtverbindlichkeiten insbesondere durch die Ablösung von Liquiditätskrediten um rund sechs Mio. Euro. Der restliche Rückgang liegt im Wesentlichen an

reduzierten sonstigen Verbindlichkeiten. Interkommunal positioniert sich die Stadt Vlotho damit wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



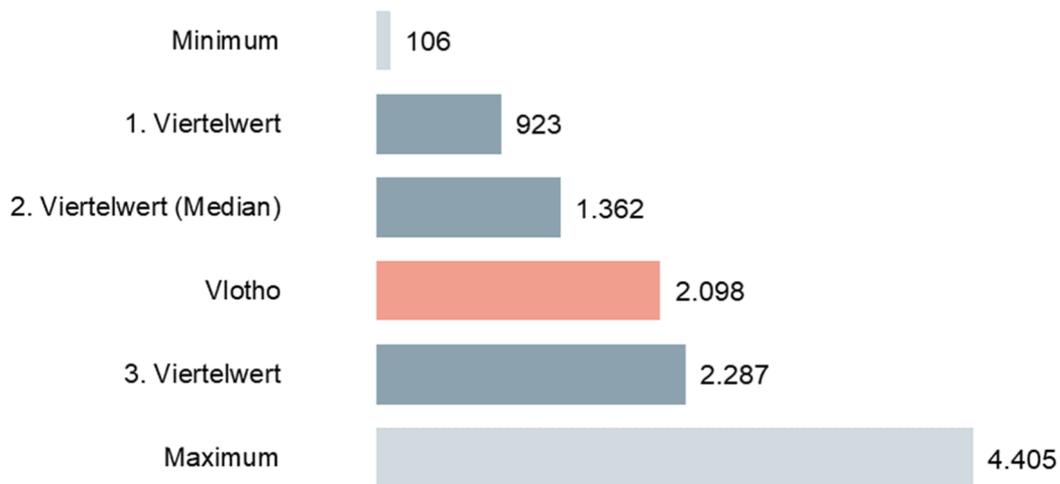
In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten sind 2019 durchschnittlich. Im Vergleich zu den übrigen Kommunen stellt Vlotho einwohnerbezogen den Median.

Der Kernhaushalt hat ein gemeinsames Cashpooling mit den städtischen Beteiligungen und den Vlothoer Wirtschaftsbetrieben.

Verbindlichkeiten je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



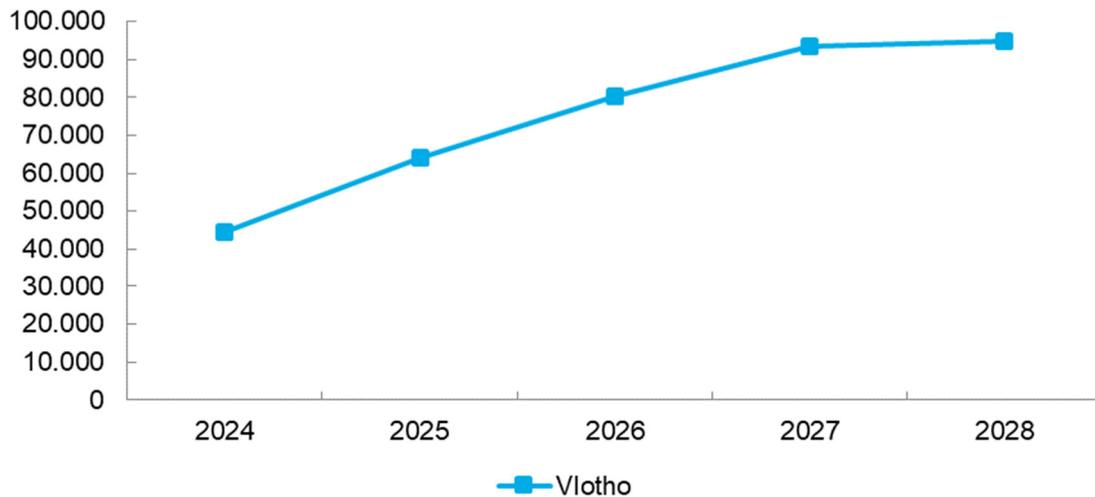
Gegenüber dem obigen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten 2019 zeigt sich, dass - auch bedingt durch das Cashpooling der Stadt Vlotho - bereits im Kernhaushalt überdurchschnittliche Werte vorliegen.

Weitere Kennzahlen je EW 2020

Kennzahl	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite	1.024	11,75	383	710	1.087	2.689	42
Liquiditätskredite	430	0,00	14,42	169	497	2.404	42

Die Verbindlichkeiten für investive Kredite sowie der Bestand an Liquiditätskrediten sind jeweils im Vergleichsjahr überdurchschnittlich. Die Stadt Vlotho hat bis zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation ab 2018 eine Nettoneuverschuldung als eine wesentliche Konsolidierungsmaßnahme vermieden. Den folglich entstandenen Investitionsstau will die Stadt nun auflösen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2023 bestehen laut Schuldenstatistik 28,1 Mio. Euro investive Kreditverbindlichkeiten. Für die umfangreichen Investitionsmaßnahmen sind ab 2024 weitere erhebliche investive Kreditaufnahmen erforderlich. Bis 2028 entwickeln sich diese geplant wie folgt:

Voraussichtliche Entwicklung Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro 2024 bis 2028



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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Vlotho in Prozent 2023

Grund- und Kennzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	80	21	74
Verwaltungsgebäude	80	21	74
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	11	86
Feuerwehrgerätehäuser	75	38	49
Schulgebäude	80	20	75
Schulsporthallen	60	18	70
Tageseinrichtungen für Kinder	80	39	51

Die bilanziellen Anlagenabnutzungsgrade sind in mehreren Gebäudegruppen deutlich erhöht. Insofern ist davon auszugehen, dass Ersatzinvestitionen oder Sanierungsmaßnahmen wahrscheinlicher werden. Dem der Vermeidung der Nettoneuverschuldung geschuldeten restriktivem Investitionsvolumen der Vorjahre begegnet die **Stadt Vlotho** daher mit einem entsprechenden Maßnahmenplan. So führt sie auch 2025 bereits begonnene Maßnahmen fort. Dazu gehören unter anderem die Generalmodernisierung der Schulen, der Kulturfabrik sowie weitere Baumaßnahmen an ihren Feuerwehrgerätehäusern und dem Rathaus. Auch die Sanierung der Friedhofskappelle in Vlotho ist eingeplant.

Das Straßenvermögen der Stadt Vlotho ist seit 2006 ausgegliedert und wird in der Bilanz der Vlothoer Wirtschaftsbetriebe ausgewiesen. Zu den Verkehrsflächen liegt ein aktueller Anlagenabnutzungsgrad nicht vor. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 lag dieser für das städtische Straßennetz bei knapp 73 Prozent. Dies liegt auch an der eher kurz angesetzten Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren und bedeutet einen entsprechenden jährlichen Werteverzehr. Der Bilanzwert sinkt zwischen 2018 und 2020 um 0,8 Mio. Euro. Die Investitionen in das Straßenvermögen fallen demzufolge in Summe geringer aus als die Abschreibung. Darüber hinaus liegen noch keine Jahresabschlüsse vor. Seit 2020 erstellt beziehungsweise schreibt die Stadt Vlotho ihr Straßen- und Wegekonzept fort. Dementsprechend sind investive sowie Unterhaltungsmaßnahmen im Wirtschaftsplan der Wirtschaftsbetriebe vorgesehen. Dies schließt auch die Wirtschaftswege ein. Zwischenzeitlich hat die Stadt Vlotho mit einer permanenten Zustandserfassung ihrer Straßen begonnen. Damit können Schäden frühzeitig erfasst und in das Straßen- und Wegekonzept aufgenommen werden. Aufgrund personeller Engpässe konnte der Eigenbetrieb einige Maßnahmen erst verzögert beginnen. Derzeit investiert die Stadt über den Eigenbetrieb regelmäßig in den Erhalt des Straßennetzes.

1.3.4.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Stadt Vlotho in Tausend Euro 2025 bis 2028

Kennzahlen	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-10.579	-4.721	-3.122	-2.969
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-20.758	-17.970	-14.846	-2.908
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-31.337	-22.691	-17.969	-5.877
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	19.644	16.177	13.237	1.293
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-11.693	-6.513	-4.732	-4.584

Die **Stadt Vlotho** benötigt ab 2025 erhebliche Liquidität, um laufende Aufgaben sowie investive Maßnahmen zu finanzieren. Neben Zuwendungen in Höhe von rund 17,5 Mio. Euro finanziert die Stadt die geplanten Vorhaben durch Kreditaufnahmen. Zur Bedeutung von Fördermitteln und deren Akquise siehe Kapitel 1.4.4. Mit der Haushaltsausführung 2024 sind zur Finanzierung der vorgesehenen Maßnahmen bereits 17,5 Mio. Euro erforderlich. Ab 2025 plant Vlotho weitere 54,8 Mio. Euro an Kreditaufnahmen ein, um die erheblichen investiven Maßnahmen zu stemmen. Darüber hinaus sind Liquiditätskredite unterjährig von jährlich 20 Mio. Euro vorgesehen.

Neben den oben exemplarisch genannten Bau- und Instandsetzungsmaßnahmen plant die Stadt Vlotho Mittel für Klima- und Gewässerprojekte, den Kauf von Grundstücken und Beschaffung von Inventar/Software ein. Eine weitere wesentliche Position ist die Erhöhung des Eigenkapitalanteils der Stadtwerke Vlotho. Damit sollen die Stadtwerke Vlotho Stromnetz GmbH in die Lage versetzt werden, das Stromnetz für die Herausforderungen der Energiewende auszubauen. Die regulären Investitionstätigkeiten verursachen im Haushaltsjahr 2025 eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 19,6 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Vlotho 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

- Die bereinigten Jahresergebnisse verdeutlichen die Abhängigkeit der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung von der Gewerbesteuer. Es besteht die Notwendigkeit einer nachhaltigen Konsolidierung.

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

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

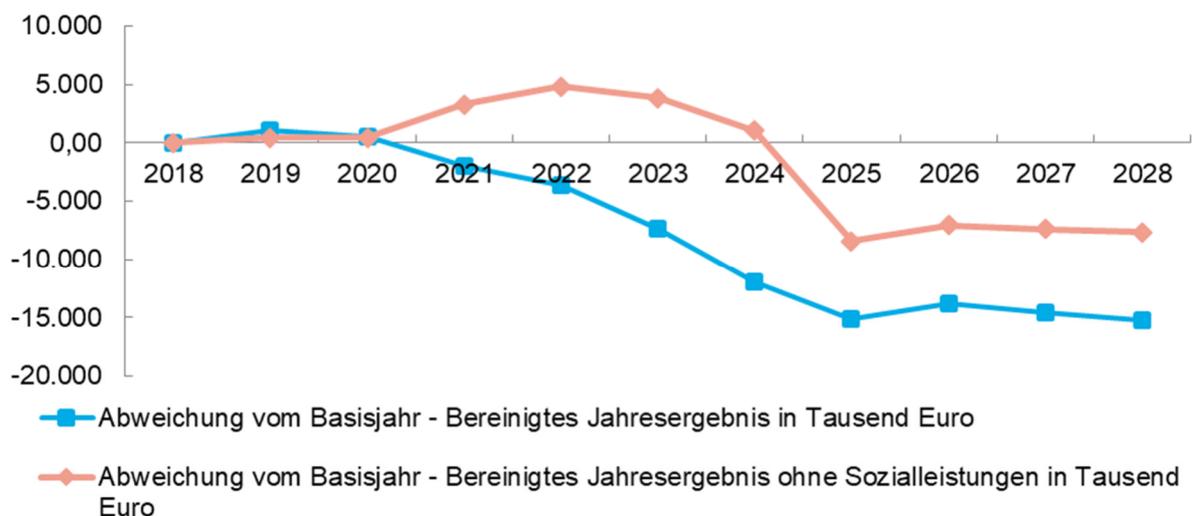
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie 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 5 und 6 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2028



IST-Ergebnisse 2018 bis 2020, ab 2021 Plandaten

Vom Basisjahr 2018 ausgehend verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse um 15 Mio. Euro bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2028. Dies ist auch durch die steigenden Sozialleistungen bedingt, wie die alternative Betrachtung ohne diese Aufwendungen zeigt: Das Delta in der obigen Betrachtung beträgt rund 7,6 Mio. Euro. Gleichwohl bleibt die Entwicklung deutlich negativ und erfordert eine entsprechende Konsolidierung.

Die Überschüsse ab 2019 sind insofern überwiegend auf die gute konjunkturelle Entwicklung bei der Einkommensteuer sowie Gewerbesteuer zurückzuführen. Die voraussichtlichen Jahresergebnisse (siehe oben) sind hier nicht berücksichtigt. Die Entwicklung der Haushaltsjahre 2021 bis 2023 verläuft voraussichtlich deutlich positiver als erwartet. Die deutliche Verschlechterung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt auf, dass die städtische Haushaltswirtschaft deutlich von der Entwicklung der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs abhängig ist.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Hebesätze im Vergleich in von Hundert 2024

	Vlotho	Kommunen im Regierungsbezirk Detmold (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Herford (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Grundsteuer A	259	284	271	316	259
Grundsteuer B	501	537	540	604	501
Gewerbesteuer	430	432	434	450	416

Beim Hebesatz für die Grundsteuern orientiert sich Vlotho bis 2024 am fiktiven Hebesatz nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz NRW. Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde 2019 auf das obige Niveau angehoben. Die Stadt Vlotho hat mit der Haushaltssatzung 2025 Hebesätze von 295 v.H. für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke (Grundsteuer A) sowie von 760 v.H. für Grundstücke (Grundsteuer B) und 460 v. H. für die Gewerbesteuer beschlossen. Sie verzichtet derzeit auf differenzierte Grundsteuer-Hebesätze. Eine Anhebung der Grundsteuern über aufkommensneutrale Hebesätze hinaus vermeidet sie mit dem aktuellen Haushaltsplan. Aufgrund der defizitären Haushaltsslage sind allerdings bereits bis 2028 Steigerungen auf 1.000 v. H. für die Grundsteuer B sowie 510 v. H für die Gewerbesteuer eingeplant. Ein planerischer Haushaltsausgleich ist damit allerdings auch nicht möglich.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Vlotho hält die Fristen zur Aufstellung ihrer Haushaltspläne nur teilweise und die der Jahresabschlüsse nicht ein. Durch Finanzprognosen liegen quartalsweise Informationen zur Haushaltsentwicklung vor. Der aktuelle Haushaltsplan 2025 wurde fristgerecht der Kommunalaufsicht angezeigt.

Die Stadt Vlotho plant ihre Haushalte seit 2021 auf der Basis voraussichtlicher Jahresergebnisse. Dies erschwert eine transparente Haushaltsplanung, insbesondere angesichts der erwarteten erheblichen Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums.

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

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

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

Die **Stadt Vlotho** hat mit Ausnahme des Jahres 2022 die Haushaltssatzung jeweils erst im März beziehungsweise April der Kommunalaufsicht angezeigt. Sie hat die Fristen nach § 80 GO NRW sowie die aufgrund der Pandemie geltenden Regelungen für das Haushaltsjahr 2021 nicht eingehalten. Somit befand sie sich zu Jahresbeginn bis zu vier Monate in der vorläufigen Haushaltsführung und war nicht voll handlungsfähig. Der aktuelle Haushaltsplan 2025 wurde fristgerecht angezeigt und bereits von der Kommunalaufsicht genehmigt.

Der Jahresabschluss 2020 wurde im Dezember 2024 durch den Rat festgestellt. Die Jahresabschlüsse 2021 ff. stehen noch aus. Die Stadt Vlotho benötigt dazu auch die Jahresabschlüsse ihres Sondervermögens Wirtschaftsbetriebe der Stadt Vlotho und der Stadtwerke Vlotho GmbH sowie Vlotho Marketing GmbH an denen sie zu 75,10 Prozent beziehungsweise 65,34 Prozent beteiligt ist. Der letzte Gesamtabschluss liegt für das Haushaltsjahr 2019 vor. Den Rückstand bei den Jahres- und gegebenenfalls weiter notwendigen Gesamtabschlüssen begründet die Stadt Vlotho mit Personalengpässen und der zeitintensiven Umstellung der Finanzsoftware. Durch personelle Verstärkung sollen die Rückstände aufgeholt werden.

Um die politischen Gremien trotzdem in die Lage zu versetzen, aufgrund aktueller haushaltswirtschaftlicher Entwicklungen fundierte Entscheidungen zu treffen, erstellt die Stadt Vlotho Quartalsberichte. Diese Berichte werden zentral durch die Finanzdienste auf Basis von Prognosen

sen erstellt, die die Produktverantwortlichen und Fachdienstleitungen in allen Fachdiensten zuvor erfasst haben. Bis einschließlich 2023 beinhalten die Quartalsberichte Ergebnis-, Ertrags- sowie Aufwandsprognosen und eine zusammengefasste Prognose zur Investitionstätigkeit. Zudem fertigen die zuständigen Stellen Finanzübersichten aller Fachdienste und eine Übersicht über die jeweiligen Produkte an. Ab 2024 bilden diese zusätzlich die Investitionsmaßnahmen detaillierter ab. Leistungen und Kennzahlen integriert der Finanzdienst derzeit in die Quartalsberichte. Eine Berücksichtigung von Zielen erfolgt nicht. Liquiditätssicherungskredite werden intern separat als Teil der "Kassenbestandsfortschreibung" kommuniziert. Die vorgenannten Informationen stehen quartalsweise über das Ratsinformationssystem zur Verfügung. Insofern liegen den Entscheidungstragenden im Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien wesentliche Informationen über die haushaltswirtschaftliche Entwicklung vor.

Gleichwohl sollte – wie auch von der Kommunalaufsicht angemerkt – die Stadt Vlotho die fehlenden Jahres- sowie gegebenenfalls Gesamtabschlüsse zeitnah nachholen und künftig die obigen Fristen einhalten. Dies erleichtert in der Folge auch eine transparente Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung. Auch laufende Maßnahmen, die nicht im jeweiligen Haushaltsjahr abgeschlossen werden können, beeinflussen eine nachhaltige Steuerung. Dazu finden sich Ausführungen insbesondere im Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen. Neben der jeweiligen Haushalts- und Finanzplanung wirken sich diese vor allem auf den Liquiditätsbedarf und ggf. Kreditbedarf aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte - nicht zuletzt wegen der erheblichen haushaltswirtschaftlichen Herausforderungen - künftig ihre Haushaltsplanung und Aufstellung der Jahresabschlüsse fristgerecht umsetzen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Vlotho regelt den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen in ihrer Haushaltssatzung. Sie überträgt regelmäßig ordentliche Aufwendungen sowie konsumtive und investive Auszahlungsermächtigungen. Die investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie durchschnittlich nur zu rund 43 Prozent aus

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

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

Die **Stadt Vlotho** kann gemäß Haushaltssatzung jährlich Aufwendungen und Auszahlungen auf die Folgejahre übertragen. Die Kämmerin wird ermächtigt, Haushaltsansätze für begonnene investive Maßnahmen, die noch nicht abgeschlossen wurden, auf Antrag des Produktverantwortlichen ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Die Entscheidung erfolgt im Einzelfall. Grund-

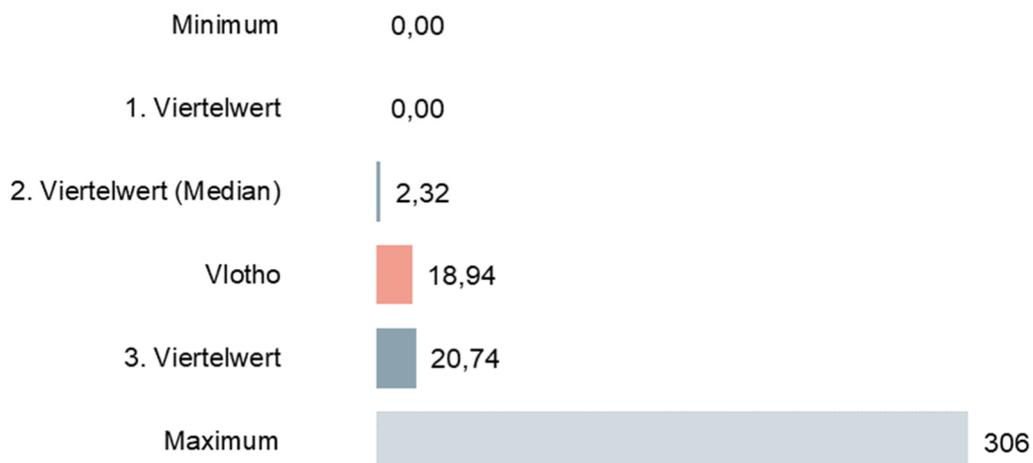
sätzlich sind noch nicht begonnene Maßnahmen neu zu veranschlagen, über Ausnahmen entscheidet im Einzelfall die Kämmerin. Strategische Zielsetzungen verbunden mit der Übertragung von Ansätzen hat die Stadt darüber hinaus nicht verschriftlicht.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Vlotho 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	34.642	34.910	36.144
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	302	354	348
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,87	1,01	0,96
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	34.944	35.264	36.492
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,86	1,00	0,95
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	33.915	35.122	36.855
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,06	99,60	101

Die Stadt Vlotho hat jährlich ordentliche Aufwendungen zwischen 302.000 Euro und 354.000 Euro übertragen. Im Haushaltsjahr 2020 betrifft dies vorwiegend nicht ausgeschöpfte Ansätze für Sach- und Dienstleistungen und sonstige ordentliche Aufwendungen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW* in Euro 2020



*je Einwohnerin/Einwohner

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



Trotz vergleichsweise geringer absoluter Werte sind die einwohnerbezogenen Aufwandsermächtigungen interkommunal überdurchschnittlich.

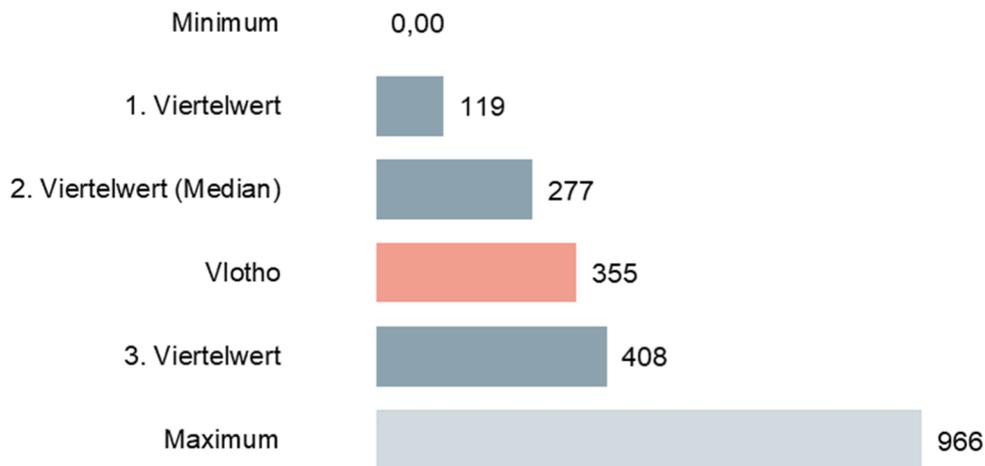
Für die entsprechenden konsumtiven Auszahlungen ergibt sich ein ähnliches Bild, so dass wir diese hier nicht interkommunal verglichen darstellen. Ab 2021 überträgt die Stadt Vlotho keine konsumtiven Auszahlungen mehr.

Investive Auszahlungen Stadt Vlotho 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.652	5.613	11.199
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.753	4.680	6.523
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	25,85	83,38	58,24
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.405	10.292	17.722
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	20,54	45,47	36,81
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	8.760	3.573	5.068
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	65,35	34,71	28,60

Die investiven Auszahlungen blieben vor allem im Vergleichsjahr 2020 hinter der Planung zurück. Der Erwerb von Grundstücken sowie Baumaßnahmen (Feuerwehrgerätehäuser, Generalmodernisierung Schulen sowie Sportstättenkonzept) sind – auch pandemiebedingt – betroffen. Wie auch in anderen Kommunen steigt bei der Stadt Vlotho der Anteil nicht abgeschlossener Maßnahmen und damit das Volumen investiver Ermächtigungsübertragungen. Diese erhöhen die fortgeschriebenen Ansätze durchschnittlich um 56 Prozent von 2018 bis 2020.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je EW in Euro



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



Auch hier positioniert sich die Stadt Vlotho überdurchschnittlich im dritten Viertel der Vergleichskommunen.

Grund- und Kennzahlen	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen 2020 in Prozent	58,24	0,00	26,01	52,03	94,26	205	38
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	28,60	8,51	30,11	43,41	48,86	90,84	37

Mit dem Ansatzerhöhungsgrad positioniert sich die Stadt Vlotho überdurchschnittlich, während die Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes deutlich unterdurchschnittlich ausfällt.

Es gibt in Vlotho, wie auch in anderen Kommunen, verschiedene Gründe für die Übertragung nicht verausgabter Haushaltsmittel. Dies sind planungsbedingte, vertragliche, vergabe- und zugewendungsrechtliche, technische oder personelle Probleme, die die Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen verzögern. Auch das gestiegene geplante Investitionsvolumen wirkt sich aus. Inwieweit sich aufgrund der Pandemie Einmaleffekte ergeben, lässt sich aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse ab 2021 nicht abschätzen.

Daher sollte die Stadt die beschriebene Situation zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen 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 Vlotho sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.

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 Vlotho hat strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen, diese bislang aber noch nicht verbindlich verschriftlicht.

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

Die **Stadt Vlotho** akquiriert Fördermittel üblicherweise zentral für die Bereiche Zentrale Liegenschaftsverwaltung, Planen-Bauen-Umwelt sowie Soziales & Bildung/Kultur. Dafür hat sie Stellenanteile zur Verfügung gestellt. Derzeit ist die Stelle allerdings vorübergehend nicht besetzt. Insofern prüfen die zuständigen Sachbearbeitungen bei jeder geplanten Investitionsmaßnahme die Möglichkeit einer Förderung. Kommen Förderungen in Frage, beantragen sie die Mittel und sind auch für den weiteren Prozess verantwortlich. Einen Überblick über Förderprogramme verschaffen sich die zuständigen Stellen durch Dritte und eigene Recherchen. Die Stadt Vlotho nimmt bei der Fördermittelakquise auch externe Beratungen in Anspruch. Dies sind in der Regel Planungsbüros. Darüber hinaus ist sie Mitglied in verschiedenen Netzwerken und informiert sich mittels Förderdatenbanken sowie Mitteilungen der kommunalen Verbände. Darüber hinaus erhält sie Anregungen durch Mitglieder ihrer politischen Gremien.

Teilweise sind Fördermittelanträge gescheitert, unter anderem, weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war. Die Stadt Vlotho beurteilt die Antragsprozesse oftmals als sehr umfangreich und bürokratisch und weist auf hohen Rückspracheaufwand mit

den zuständigen Behörden hin. Zur Finanzierung städtischer Maßnahmen seien diese allerdings trotz des damit verbundenen Aufwands und begrenzten personellen Kapazitäten notwendig. Diese Festlegungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Vlotho bislang nicht verbindlich verschriftlicht. Dies bietet sich zur Orientierung für die zuständigen Stellen jedoch an. Eine solche schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung investiver sowie konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Fachbereichen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nur deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte die mit der Fördermittelakquise verbundene Vorgehensweise noch unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrensschritte und Standards verbindlich schriftlich festhalten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht aktuell nicht.

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

Die **Stadt Vlotho** bewirtschaftet die erhaltenen Fördermittel derzeit dezentral. Die zuständigen Sachbearbeitungen verantworten die Einhaltung damit verbundener Auflagen, Bedingungen und Fristen der Förderbescheide. Ebenso sind diese für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig. Hierzu hat die Stadt bisher keine Standards oder Prozesse vorgegeben. Auch ein Fördercontrolling ist bislang nicht eingerichtet. Berichte zum Stand der Förderprojekte gibt es nicht. Bei Bedarf wird dazu in den zuständigen politischen Gremien berichtet.

Die Stadt ruft auskunftsgemäß Fördermittel rechtzeitig ab oder stellt Anträge, um die Auszahlung zu verschieben. Allerdings kam es in Einzelfällen auch zur Rückzahlung von Fördermitteln. Die Dokumentation der Projektumsetzung erfolge lückenlos und Verwendungsnachweise werden üblicherweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Die Stadt Vlotho erfasst derzeit ihre Fördermaßnahmen nicht an zentraler Stelle oder in einer zentralen Datei. Eine zentrale Übersicht, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und

der Projektverlauf nachgehalten werden, kann die Verwaltung derselben vereinfachen. Außerdem kann diese insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen vereinfachen und gegebenenfalls Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung).
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere auch die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf Grundlage dieser Daten lässt sich ein förderbezogenes und in Abwägung mit zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessenes Berichtswesen aufbauen. Die Berichte können beispielsweise anlässlich von Projekt-Meilensteinen der Fördermaßnahmen oder in regelmäßigen Intervallen erfolgen. Dabei sollte der Aufwand sachgerecht bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Dazu bietet sich eine zentrale Datei an, die neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthält.

Die bereits vorhandenen unterjährigen Finanzberichte könnten gegebenenfalls um Angaben zur Umsetzung von Fördermaßnahmen ergänzt werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Kreditmanagement verschriftlicht.

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 Stadt Vlotho 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	28.125
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	30
Anzahl Kreditgeber	2

*Hierin sind Kredite des Förderprogrammes Gute Schule 2020 enthalten. Diese werden in der Bilanz der Stadt Vlotho zwar ausgewiesen, die Zins- und Tilgungsleistungen trägt hingegen das Land NRW.

Die **Stadt Vlotho** hat derzeit 30 Kreditverträge und damit ein entsprechendes Kreditportfolio zu betreuen. Unterjährig plant sie bei Liquiditätsengpässen Kredite zur Liquiditätssicherung aufzunehmen. Diese betragen laut Haushaltsplan 2025 im Haushaltsjahr 13,6 Mio. Euro, die bis zum Jahresende wieder zurückgezahlt wurden.

Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente, wie Derivate und Fremdwährungskredite, enthält das Portfolio des hier betrachteten Kernhaushaltes nicht.

Auskunftsgemäß ist das Ziel der Stadt Vlotho ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Sie handhabt die Kreditaufnahme auskunftsgemäß konservativ und verzichtet beispielsweise auf Derivate oder Fremdwährungskredite. Sie holt in der Regel drei Angebote verschiedener Kreditinstitute ein und speichert deren Angebote. Dabei sind lange Laufzeiten und der Zinssatz für die Stadt ausschlaggebend. Aktuell liegt diese Tätigkeit bei der Kämmerin, für weitere Mitarbeitende sind Fortbildungen vorgesehen. Die Stadt nutzt ein Programm, in dem alle relevanten Daten gespeichert werden. Dies sind die Kreditverwaltung, -summe, Zins- und Tilgungspläne bis Laufzeitende und Übersichten zu Terminen, an denen Kredite auslaufen beziehungsweise anschlussfinanziert werden müssen. Mit dem neuen Haushaltsplan informiert die Verwaltung den Rat über den Schuldenstand.

Die Stadt hat bisher einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement nicht verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Vlotho darüber, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf, deutlich werden. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Dazu sollte die Stadt verbindliche Festlegungen treffen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Vlotho 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 Vlotho Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Vlotho gehören.
- Die Stadt Vlotho 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 Vlotho 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 Vlotho 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 Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Vlotho 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 Stadt Vlotho in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹¹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹²

Die Stadt Vlotho folgt bereits ungeschriebenen Regelungen und richtet ihr Kreditmanagement auf eine ausgeglichene Portfoliostruktur aus, um Konzentrationsrisiken zu vermeiden.

¹¹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹² 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Anlagemanagement verschriftlicht.

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

Geldmittel und -anlagen Stadt Vlotho zum 31.12.2020

Kennzahlen	2020
Liquide Mittel in Tausend Euro	402
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	58
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	58
Ausleihungen	6.833

Die Geldmittel der **Stadt Vlotho** verteilen sich laut letztem vorliegenden Jahresabschluss 2020 im Wesentlichen auf Ausleihungen an die Stadtwerke Vlotho Stromnetz GmbH. Liquide Mittel waren mit 0,4 Mio. Euro vorhanden. In den Folgejahren verbessert sich diese Situation laut voraussichtlichem Jahresergebnis. Demzufolge verfügt die Stadt zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2023 über rund 17 Mio. Euro Liquidität. Diese wird allerdings im aktuellen Haushaltjahr aufgrund des geplanten Defizits aufgezehrt. Insofern beschäftigt sich die Stadt Vlotho derzeit nicht vorrangig mit Geldanlagen. Gleichwohl sollte sie, gegebenenfalls im Zusammenhang mit Regelungen für ihr Kreditmanagement auch hierfür strategische Ziele formulieren.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Vlotho verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:

- Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
- Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
- Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Vlotho gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Vlotho kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹³ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

¹³ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

kommunalen Anlagemanagement, welche die Stadt Vlotho in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte analog zum Kreditmanagement auch für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.

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 Vlotho hält die Fristen zur Aufstellung ihrer Haushaltspläne nur teilweise und die der Jahresabschlüsse nicht ein. Durch Finanzprognosen liegen quartalsweise Informationen zur Haushaltsentwicklung vor. Der aktuelle Haushaltsplan 2025 wurde fristgerecht der Kommunalaufsicht angezeigt. Die Stadt Vlotho plant ihre Haushalte seit 2021 auf der Basis voraussichtlicher Jahresergebnisse. Dies erschwert eine transparente Haushaltsplanung, insbesondere angesichts der erwarteten erheblichen Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums.	57	E1.1 Die Stadt Vlotho sollte - nicht zuletzt wegen der erheblichen haushaltswirtschaftlichen Herausforderungen - künftig ihre Haushaltsplanung und Aufstellung der Jahresabschlüsse fristgerecht umsetzen.	58
			E1.2 Die Stadt Vlotho sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.	62
F2	Die Stadt Vlotho hat strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen, diese bislang aber noch nicht verbindlich verschriftlicht.	62	E2 Die Stadt Vlotho sollte die mit der Fördermittelakquise verbundene Vorgehensweise noch unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrensschritte und Standards verbindlich schriftlich festhalten.	63
F3	Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht aktuell nicht.	63	E3 Die Stadt Vlotho sollte erwägen, sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte zu verschaffen. Dazu bietet sich eine zentrale Datei an, die neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthält.	64
F4	Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Kreditmanagement verschriftlicht.	64	E4 Die Stadt Vlotho sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Vlotho hat bislang keine strategischen Vorgaben zu ihrem Anlage-management verschriftlicht.	67	E5	Die Stadt Vlotho sollte analog zum Kreditmanagement auch für ihr Anlage-management einen verbindlichen Handlungsrahmen erarbeiten und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Stadt Vlotho 2017	Stadt Vlotho aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	98,62	101	87,73	98,16	101	104	114	41
Eigenkapitalquote 1	33,85	28,98	-3,45	23,52	33,31	40,05	66,34	42
Eigenkapitalquote 2	57,48	49,43	29,16	54,31	65,39	75,75	91,32	42
Fehlbetragsquote	0,71	pos. Erg.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	0,00	0,02	0,02	28,33	33,27	37,93	57,23	42
Abschreibungsintensität	4,34	5,34	4,53	8,27	9,24	11,07	12,80	38
Drittfinanzierungsquote	80,81	74,52	40,36	57,46	62,74	72,73	84,58	38
Investitionsquote	101,74	244	40,96	92,26	128	162	329	38
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	92,09	97,75	60,45	83,92	91,36	97,71	112	42
Liquidität 2. Grades	18,98	10,84	9,23	30,62	80,74	147	1.526	42
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	51,56	23,51	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,22	15,83	0,75	4,85	7,71	11,40	29,93	42

Kennzahlen	Stadt Vlotho 2017	Stadt Vlotho aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,97	0,95	0,00	0,38	0,62	1,13	4,12	41
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	71,33	71,11	36,98	51,25	57,85	65,61	76,21	41
Zuwendungsquote	6,15	13,28	9,66	17,54	20,79	27,56	51,27	40
Personalintensität	15,58	17,61	11,94	15,84	17,61	21,00	24,45	41
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,94	18,30	6,85	15,71	17,33	19,92	30,62	41
Transferaufwandsquote	51,69	49,26	35,44	41,87	45,29	48,98	53,26	41

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Vlotho in Tausend Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.204	-236	-1.360	1.871	1.893	674
Gewerbesteuern	11.516	10.623	9.426	9.903	10.280	10.350
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	8.112	8.581	9.000	9.297	8.881	8.774
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.188	1.480	1.671	1.853	2.032	1.645
Schlüsselzuweisungen	856	0	0	196	798	370
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	803	1.233	853	1.781	2.205	1.374

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
<i>davon Familienleistungsausgleich</i>	803	835	853	876	794	832
<i>davon Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz</i>	0	0	0	0	987	19
<i>davon Erstattung aus der Abrechnung von Einheitslasten</i>	0	398	0	905	424	345
Summe der Erträge	22.476	21.917	20.950	23.029	24.195	22.513
Allgemeine Kreisumlage	8.030	8.646	9.000	8.550	8.802	8.606
Steuerbeteiligungen	1.914	1.733	1.486	1.429	937	1.499
<i>davon Gewerbesteuerumlage</i>	965	886	762	782	937	866
<i>davon Finanzierungsbeteiligung Deutsche Einheit</i>	949	848	725	648	0	633
Summe der Aufwendungen	9.945	10.380	10.486	9.980	9.739	10.105
Saldo	12.531	11.538	10.464	13.049	14.456	12.408

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020
Eigenkapital	31.994	34.248	36.125
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0
Eigenkapital 1	31.994	34.248	36.125
Sonderposten für Zuwendungen	23.638	24.369	25.497
Sonderposten für Beiträge	0	0	0

Kennzahlen	2018	2019	2020
Eigenkapital 2	55.632	58.617	61.623
Bilanzsumme	113.472	110.266	124.663

Tabelle 5: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	-1.360	2.264	1.893	-904	-2.744	-5.673	-5.124	-11.886	-6.114	-4.529	-4.493
Gewerbesteuer	9.426	9.903	10.280	9.500	10.180	14.500	17.500	15.510	17.011	17.790	18.430
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.000	9.297	8.881	8.890	9.340	10.280	10.590	11.530	12.190	12.870	13.490
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.671	1.853	2.032	1.570	1.600	1.759	1.830	1.790	1.820	1.860	1.900
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	196	798	2.468	2.382	0,00	399	0,00	3.310	4.840	4.840
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	853	1.781	2.204	1.594	946	1.044	1.067	1.089	1.130	1.160	1.190
Summe der Erträge	20.950	23.029	24.195	24.022	24.448	27.582	31.386	29.919	35.461	38.520	39.850
Allgemeine Kreisumlage	9.000	8.550	8.802	8.997	9.636	11.444	11.344	13.617	14.602	15.193	15.742
Steuerbeteiligungen	1.486	1.429	937	773	829	1.181	1.425	1.262	1.385	1.448	1.500
Summe der Aufwendungen	10.486	9.980	9.739	9.770	10.465	12.625	12.768	14.879	15.986	16.641	17.242
Saldo der Bereinigungen	10.464	13.049	14.456	14.251	13.984	14.957	18.617	15.040	19.474	21.879	22.608
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	-1.219	-1.300	-1.309	-1.421	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.824	-10.785	-11.345	-13.856	-15.418	-19.209	-23.741	-26.926	-25.588	-26.408	-27.101
Abweichung vom Basisjahr	0,00	1.038	479	-2.032	-3.594	-7.386	-11.918	-15.102	-13.764	-14.584	-15.277

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Vlotho in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.824	-10.785	-11.345	-13.856	-15.418	-19.209	-23.741	-26.926	-25.588	-26.408	-27.101
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-798	-193	-788	-1.136	-1.152	-1.324	-1.289	-1.262	-1.277	-1.299	-1.321
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-658	-1.000	-480	-5.409	-7.017	-8.357	-9.382	-1.254	-1.047	-1.051	-1.055
Jugendamtsumlage	4.406	4.064	4.584	4.637	6.110	7.390	8.142	10.041	10.250	10.723	11.088
Saldo aus Sozialleistungen	-5.863	-5.257	-5.852	-11.182	-14.280	-17.071	-18.813	-12.557	-12.574	-13.073	-13.463
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.961	-5.528	-5.493	-2.674	-1.139	-2.138	-4.929	-14.369	-13.014	-13.335	-13.638
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	433	468	3.287	4.822	3.823	1.032	-8.408	-7.053	-7.374	-7.677

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Vlotho 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 Vlotho** betreibt keine eigene zentrale Vergabestelle. Stattdessen hat sie eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Herford geschlossen. So kann die Stadt Vlotho auf die Fachkenntnisse der dortigen Vergabestelle zugreifen und die Vergabeverfahren rechtssicher durchführen. Die gute Dokumentation der Vergabestelle sollte die Stadt Vlotho beispielsweise mittels geeigneter Vordrucke weiterführen.

Die Regelungen in der Dienstanweisung sind veraltet und entsprechen deshalb nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten. Die dort festgelegten Wertgrenzen sind nicht mehr aktuell. Stattdessen wenden die Fachbereiche der Stadt Vlotho unterschiedliche Wertgrenzen an.

Eine zentrale Betrachtung der Nachträge findet bei der Stadt Vlotho nicht statt. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge könnte die Stadt Vlotho dabei unterstützen Nachträge weiterhin gering zu halten, indem Lücken in der Leistungsbeschreibung lokalisiert und für zukünftige Ausschreibungen behoben werden.

Die Stadt Vlotho hat den gesetzlichen Auftrag die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht erfüllt. Mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse sollte die Stadt Vlotho die korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und so die Mitarbeiterschaft einbinden. Die Dienstanweisung Korruptionsprävention sollte an die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden.

Eine begleitende örtliche Rechnungsprüfung könnte die Stadt Vlotho bei der rechtskonformen Durchführung der Vergaben unterstützen. Darüber hinaus würde durch eine unabhängige Prüfung, insbesondere bei Vergaben und Nachträge, die nicht über die zentrale Vergabestelle abgewickelt werden, die Korruptionsprävention gestärkt werden.

Sponsoring wird bei der Stadt Vlotho kaum genutzt. Gleichwohl empfiehlt es sich eine Dienstanweisung mit Vertragsmuster zu erlassen.

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Vlotho hat für die Durchführung von Vergabeverfahren eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Herford geschlossen. Basis des Vergabewesens bei der Stadt Vlotho ist ein Kooperationsvertrag sowie eine Dienstanweisung. Die Dienstanweisung ist veraltet und entspricht nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten.

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.

Vergabestelle

Die **Stadt Vlotho** hat keine eigene zentrale Vergabestelle oder Submissionsstelle eingerichtet. Vielmehr betreibt sie eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Herford. So kann auf ein gebündeltes Fachwissen zurückgegriffen werden, ohne dass dafür eigene personelle Ressourcen vorhanden sein müssen. Basis dieser Zusammenarbeit ist ein Kooperationsvertrag. Darin sind die Zuständigkeiten klar geregelt. Die zentrale Vergabestelle wird mit einem Vor-druck beauftragt. Darin sind alle wesentliche Angaben zu dem Auftrag enthalten. Die vergaberechtlichen Termine werden miteinander abgestimmt.

Vergabedienstanweisung

Die Stadt Vlotho verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Darin enthalten sind auch Regelungen zum Vergabewesen. Eine eigenständige Vergabedienstanweisung ist

nicht vorhanden. Die Dienstanweisung ist vom 17. September 2007. Sie entspricht nicht mehr den rechtlichen Vorschriften. Aufgrund der Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Herford entspricht die Dienstanweisung auch nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten.

Die Stadt Vlotho wendet abweichend zu den Regelungen der VOB/A Wertgrenzen für die einzelnen Vergabearten an. Die Fachbereiche verfahren dabei unterschiedlich. Zum Teil werden die Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) angewandt. Darüber hinaus gibt es mit der zentralen Vergabestelle abgestimmte Wertgrenzen, die unterhalb der Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze liegen. Im Rahmen des Selbstverwaltungsrecht der Kommune obliegt es ihr selbst, ob die Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze NRW angewandt werden oder diese weiter eingeschränkt werden. Diese Festlegung sollte auch in der Dienstanweisung geregelt sein. Dazu bietet es sich an, die Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung festzulegen. Dies bieten den Vorteil, dass bei Änderung der Schwellenwerte oder Anpassung der Wertgrenze nicht die Dienstanweisung geändert werden muss.

Auch sollte eine Vergabedienstanweisung Regelungen entsprechend der oben genannten Aufzählung beinhalten. Ein Diagramm könnte die Abgrenzung der Aufgaben zwischen zentraler Vergabestelle und den Bedarfsstellen visuell unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen aktualisieren und um weitere Inhalte erweitern. Einheitliche Wertgrenzen stellen eine einheitliche Verfahrensweise der Bedarfsstellen sicher.

Die gpaNRW bietet auf ihrer Homepage eine Musterdienstanweisung Vergabe zum Download an. Diese kann auf die individuellen Bedürfnisse der Verwaltung angepasst werden.

Die Stadt Vlotho hat mitgeteilt, dass die derzeitige Dienstanweisung Korruptionsprävention, in der auch das Vergabewesen geregelt wird, überarbeitet wird und das Vergabewesen eine eigene Dienstanweisung erhält.

Verfahren

Die Stadt Vlotho vergibt bis zu einer bestimmten Wertgrenze Aufträge direkt. Dazu werden mehrere Angebote eingeholt. Alle anderen Aufträge werden mit einem vorgeschalteten Vergabeverfahren vergeben.

Aufgrund der hohen Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW werden Aufträge überwiegend mit einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben. Dabei beachtet die Stadt Vlotho stets die Förderbedingungen bei geförderten Maßnahmen und schreibt Maßnahmen teilweise öffentlich aus, auch wenn eine beschränkte Ausschreibung möglich wäre. Bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb veröffentlicht die zentrale Vergabestelle des Kreises die Vergabeabsicht (ex-ante-Veröffentlichung). Teilnahmeanträge werden in der Regel bei dem weiteren Verfahren berücksichtigt. Die zentrale Vergabestelle leitet für eine Entscheidung Teilnahmeanträge an die Bedarfsstelle weiter. Die Bedarfsstelle schlägt mehrere Unternehmen vor, die zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden sollen.

Von einem Wettbewerb spricht man, wenn mindestens drei Angebote abgegeben werden. Da nicht alle Unternehmen, die aufgefordert werden, auch ein Angebot abgeben, sollten fünf bis sieben Unternehmen aufgefordert werden. Dies setzt die Stadt Vlotho um, dennoch werden nicht immer drei Angebote erreicht. Diese gelebte Praxis sollte die Stadt Vlotho auch in der Dienstanweisung verschriftlichen.

Die Kooperationsvereinbarung der Stadt Vlotho und des Kreises Herford regelt die Zuständigkeit zwischen der zentralen Vergabestelle des Kreises Herford und den Bedarfsstellen. Die zentrale Vergabestelle ist für die Veröffentlichungen zuständig, führt die Submission durch, wertet die Angebote aus und erstellt einen Preisspiegel. Zudem holt die zentrale Vergabestelle Registerauskünfte ein. Die Feststellung des Bedarfs, die Erstellung der Leistungsbeschreibung und die fachtechnische Prüfung erfolgt durch die Bedarfsstelle, welche sich oft eines Fachplaners oder einer Fachplanerin bedient. Die Abwicklung des Verfahrens obliegt ebenfalls der Bedarfsstelle. Üblicherweise wird der Vergabevorschlag durch den externen Fachplanenden erstellt, dem die Bedarfsstelle in der Regel folgt. Die Auftragsdurchführung wird ebenfalls durch die Fachplanung begleitet.

Ein Fachbereich der Stadt Vlotho nutzt seit Beginn des Jahres 2024 für einen Teil der Vergaben eine Vergabemanagementsoftware. Die Einarbeitung ist noch nicht abgeschlossen, so dass die Software noch nicht vollumfänglich im Einsatz ist.

Das Vergabewesen unterliegt einer Vielzahl von Informations-, Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten. Diese setzt die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford gut um. Verfahren unterhalb der Wertgrenze von 25.000 Euro führen die Bedarfsstellen eigenständig durch. Durch die Nutzung der Vergabemanagementsoftware soll die Bedarfsstelle dabei unterstützt werden, die Informations- und Veröffentlichungspflichten einzuhalten und Dokumentation sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Um ein einheitliches Verfahren sicherzustellen, sollte die Stadt Vlotho prüfen, ob der Einsatz der Vergabemanagementsoftware auch auf andere Bedarfsstellen ausgeweitet wird.

Beteiligung von Rat und Ausschüssen

Die Beteiligung von Rat und Ausschüssen erfolgt in Vlotho uneinheitlich. So hängt es in einem Fachbereich von einer Wertgrenze ab, ob der Rat vor Auftragserteilung eingebunden wird. Die Stadt Vlotho hat im Jahr 2024 diese Wertgrenze erhöht. Vor Zuschlag ist ein Beschluss einzuholen, wenn die Auftragssumme 15 Mio. Euro erreicht. Darunter besteht nur eine Informationspflicht. Aufgrund dieser hohen Wertgrenze muss in der Regel kein Beschluss des Rates eingeholt werden. In dem anderen Bereich wird vor Einleitung des Vergabeverfahrens ein Beschluss erwirkt, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Während des Verfahrens wird der Rat nur dann eingebunden, wenn gravierende Gründe wie zum Beispiel der Ausschluss eines Bietenden, dafürsprechen. Üblicherweise erfolgt eine Information an den Rat nach Erteilung des Auftrags.

Mit dem gewählten Vergabeverfahren bindet sich die Stadt Vlotho an das Verfahren. Der Bietende mit dem wirtschaftlichen Angebot hat deshalb einen Anspruch auf den Zuschlag. Nur wenige Ausnahmen lassen es zu, dass der Auftrag nicht erteilt wird. Es besteht kein Ermessen den Zuschlag auf ein anderes Angebot zu erteilen. Stattdessen führt ein Beschlusserfordernis zu mehr Abstimmungsbedarf und gefährdet zudem die rechtzeitige Zuschlagserteilung. Deshalb

sollte ein notwendiger Beschluss nach der Durchführung eines Vergabeverfahrens, durch eine Informationspflicht ersetzt werden. Hier sollte eine einheitliche Verfahrensweise der Bedarfsstellen geschaffen werden. Hierzu verweisen wir auf die Empfehlung zur Schaffung einheitlicher Regelungen im Vergabewesen.

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.¹⁴

→ Feststellung

Die Stadt Vlotho hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine begleitende Vergabeprüfung findet 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.¹⁵ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁶ 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 Vlotho** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Die Jahresabschlüsse werden von einer wirtschaftsprüfenden Person geprüft. Vergabeverfahren werden jedoch nicht geprüft. Das Vergaberecht war in der Vergangenheit vielen Änderungen unterworfen. Neben den unterschiedlichen rechtlichen Regelungen gibt es Rechtsprechung, welche ebenfalls auf die Durchführung des Verfahrens wirkt. Neben öffentlichem Recht, muss auch EU-Recht sowie Zivilrecht, insbesondere Vertragsrecht beachtet werden. Damit ist das Vergaberecht sehr komplex.

¹⁴ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁵ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁶ 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.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung hält die gpaNRW eine verpflichtende regelmäßige Vergabeprüfung für sinnvoll. Die Überprüfung der Vergaben durch eine rechnungsprüfende Person fördert die Durchführung von rechtmäßigen und transparenten Vergabeverfahren und somit die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Zudem gehört das Vergabewesen zu den korruptionsgefährdeten Bereichen. Eine unabhängige Betrachtung der Vergaben bietet dem eingesetzten Personal Schutz vor Korruptionsvorwürfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho kann die wirtschaftliche und sparsame Beschaffung fördern und das Vergabewesen stärken, indem sie ihre Vergaben durch eine begleitende Rechnungsprüfung prüfen lässt. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW besteht die Möglichkeit eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem bestehenden Rechnungsprüfungsamt einzugehen, die Prüfung durch geeignetes Personal sicherzustellen oder eine wirtschaftsprüfende Person zu beauftragen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Vlotho hat Regelungen zum Umgang mit Korruption getroffen. Ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, hat sie noch nicht erfüllt.

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 KorruptionsbG¹⁷ 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,*

¹⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

- *der 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.

Dienstanweisung

Die **Stadt Vlotho** hat am 17. September 2007 eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Diese regelt den Umgang mit Belohnungen und Geschenken, die Trennung von privaten und dienstlichen Interessen sowie den Umgang mit einem Korruptionsverdacht. Die Dienstanweisung ist jedoch nicht mehr aktuell und sollte in Teilen überarbeitet werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Vlotho sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten.

Die Stadt Vlotho hat mitgeteilt, dass die Dienstanweisung Korruptionsprävention überarbeitet wird.

Hinweisgebendenschutz

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz wurde die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebende¹⁸ ins nationale Recht umgesetzt. Mit dem Ausführungsgesetz (HinSchG AG NRW) sind Kommunen ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner verpflichtet ein anonymen Meldeweg für Hinweisgebende einzurichten. Dadurch soll es ermöglicht werden, dass Hinweisgebende einen Rechtsverstoß melden können ohne sich selbst vor Repressalien fürchten zu müssen.

Die Stadt Vlotho hat einen internen Meldeweg für Hinweisgebende eingerichtet. Während der Prüfung hat die Stadt Vlotho den internen Meldeweg für Hinweisgebende vollständig umgesetzt. So wurde die Zuständigkeit festgelegt, der Meldeweg eingerichtet und der Mitarbeiterschaft gegenüber kommuniziert.

Korruptionsgefährdete Bereiche

Gemäß § 10 Abs. 2 KorruptionsbG NRW sind Kommunen verpflichtet die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen. Mittels Schwachstellenanalysen können nachfolgende Fragen beantwortet werden und dadurch das Gefährdungspotenzial einzelner Stellen besser eingeschätzt werden

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

¹⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

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

Die Stadt Vlotho hat die korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen schnellstmöglich erfüllen. Mittels einer Schwachstellenanalyse könnten die Bereiche festgelegt und Mitarbeitende eingebunden werden.

Während der Prüfung wurde die Aufgabe einer Person der Stadtverwaltung zugewiesen. Die Stadt Vlotho hat versichert, dass die korruptionsgefährdeten Bereiche und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festgelegt werden.

Veröffentlichungspflichten

Gemäß §§ 7f. KorruptionsbG NRW sind Mitglieder der Gremien sowie der Bürgermeister der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen und in geeigneter Form zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung trifft auch ausgeschiedene Bürgermeister.

Im Ratsinformationssystem der Stadt Vlotho können Tätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters und der Gremienmitglieder eingesehen werden. Der Bürgermeister berichtet gegenüber dem Rat regelmäßig über seine Nebeneinkünfte.

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 Vlotho hat Sponsoring noch nicht verbindlich in einer Dienstanweisung geregelt.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich

regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Vlotho** hat in ihrer Dienstanweisung Sponsoring definiert. Im Allgemeinen gewährt ein Sponsor Finanz-, Sachmittel oder Dienstleistungen an den Gesponserten. Die Gegenleistung besteht darin, dass das Image des Sponsors durch Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit aufgewertet wird. Laut Dienstanweisung soll der Rat Regelungen zum Sponsoring treffen. Bisher hat der Rat keine weiteren Regelungen zum Sponsoring getroffen.

Sponsoring hat bei der Stadt Vlotho eine untergeordnete Bedeutung. Eine Internetrecherche hat gezeigt, dass Sponsoring von Schulen sowie für Kultur- und Freizeitaktivitäten genutzt wird. So werden Gelder aus dem Erlös einer gesponserten Veranstaltung für die Umgestaltung von Schulhöfen genutzt. Zudem unterhält die Stadt Vlotho eine Socceranlage, welche gesponsert wurde.

Beim Thema Sponsoring sollte grundsätzlich auf Transparenz geachtet werden. Für die Öffentlichkeit muss klar erkennbar sein, dass es sich um Sponsoring handelt. Eine Dienstanweisung hilft einerseits die notwendige Transparenz durch Festlegung eines Verfahrens herzustellen und andererseits die Verwaltung vor Kosten zu schützen, die durch das Sponsoring entstehen können.

Deshalb empfiehlt die gpaNRW in einer Dienstanweisung¹⁹ nachfolgende Mindestinhalte zu regeln:

- Entscheidungsbefugnis,
- Beteiligung,
- Verfahren (Formerfordernis, Gegenstand, Wahl der Geschäftspartner, Einbindung weiterer Beteiligter, Informationspflicht) sowie
- Mindestvertragsinhalte (zeitliche Befristung, Kündigungsmöglichkeiten, Regelungen über Nebenkosten und Haftung).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte in einer Dienstanweisung den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln und Mindestvertragsinhalte festlegen.

Die gpaNRW hat in der Musterdienstanweisung Korruptionsprävention auch das Thema Sponsoring bearbeitet. Auch Vertragsmuster werden darin zur Verfügung gestellt.

¹⁹ In der [Muster: Dienstanweisung Korruptionsprävention | gpaNRW](#) ist auch das Themenfeld Sponsoring inklusiver Vertragsmuster geregelt.

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.²⁰ 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 Vlotho vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Vlotho gehört zu der Hälfte der Kommunen mit den geringsten Abweichungen zum Auftragswert.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro.

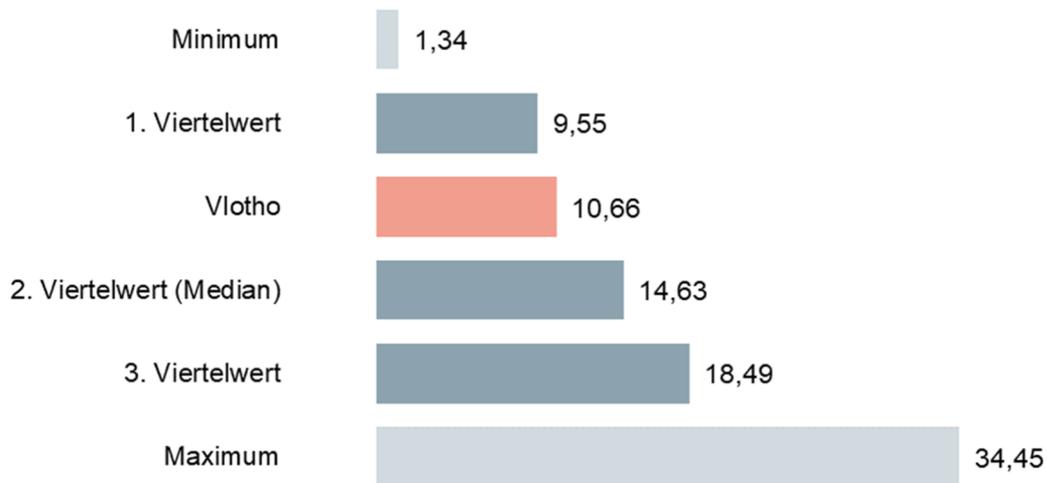
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.220.778	
Abrechnungssummen	3.311.390	
Summe der Unterschreitungen	67.740	2,10
Summe der Überschreitungen	209.672	6,51

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Vlotho 18 Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 277.412 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Vlotho damit wie folgt ein.

²⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Vlotho hat das Nachtragswesen nicht geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement mit einheitlichen und standardisierten Verfahren ist nicht vorhanden.

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.

Bei der **Stadt Vlotho** sind die Bedarfsstellen für Nachträge zuständig. Es wird nicht zentral ausgewertet, wie hoch die Nachträge sind und welche Gründe dafür gegeben sind. In der Regel wird das Nachtragsansinnen gegenüber der Bedarfsstelle geäußert. Die Nachträge werden fachtechnisch geprüft und schriftlich beauftragt. Es erfolgt jedoch ein Projektkostencontrolling.

Die Ursachen für Nachträge sind vielfältig. Beim Bauen im Bestand können Nachträge entstehen, wenn die Ermittlung der Bausubstanz nur teilweise möglich ist. Eine weitere Ursache für hohe Abweichungen kann darin liegen, dass die Leistung in der Leistungsbeschreibung nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben wurden. Dieses Einfallstor kann dafür benutzt werden, dass Auftragsnehmende weitere Leistungen abrechnen können, obwohl diese eigentlich inkludiert sein sollten. Mittels einer Nachbetrachtung der Nachträge, lassen sich die Ursachen für Nachträge ausfindig machen. Werden Lücken in der Leistungsbeschreibung ausfindig gemacht und geschlossen, können Nachträge langfristig geringgehalten werden.

Grundsätzlich sind Aufträge bei wesentlichen Änderungen auszuschreiben. Dienst- und Lieferleistung können ohne Ausschreibung vergeben werden, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und die Abweichung 20 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes im nationalen Verfahren und zehn Prozent im EU-Verfahren nicht übersteigt und der Schwellenwert nach § 106 GWB nicht erreicht wird²¹. Dies gilt auch für Bauleistungen im EU-Verfahren, jedoch mit einer Wertgrenze von 15 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes²². Für Bauleistungen im nationalen Verfahren bestehen keine Wertgrenzen, jedoch muss der Nachtrag für die Vertragserfüllung erforderlich sein²³. Dies setzt eine entsprechende Dokumentation voraus. Die Dokumentation der Nachträge hängt einerseits vom Umgang der Bedarfsstellen mit Nachträgen als auch von der Dokumentation der begleitenden Fachplanungen ab.

Verbindliche Regelungen im Umgang mit Nachträgen hat die Stadt Vlotho bisher nicht getroffen. Eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge findet nur teilweise statt. Verfahrensregelungen können die einheitliche Durchführung unterstützen und Mindestinhalten für ein transparentes Verfahren festlegen. Eine gute Dokumentation der Nachträge sowie die Einbindung einer unabhängigen Stelle wie etwa der zentralen Vergabestelle oder einer rechnungsprüfenden Person fördert die rechtskonforme Durchführung von Nachträgen und stärkt zudem die Korruptionsprävention.

Während der Prüfung wurde das Verfahren im Umgang mit Nachträgen im Baubereich geändert. So wird jeder Nachtrag zukünftig dokumentiert.

²¹ §§ 132 Abs. 3 i. V. m. 106 GWB, § 47 Abs. 2 UVgO i. V. m. § 106 GWB.

²² § 22 Abs. 3 VOB/A EU i. V. m. §§ 106, 132 Abs. 3 GWB.

²³ § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 S. 2 VOB/B.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung regelt. Bei Bauleistungen sollte auch die Erforderlichkeit des Nachtrages in der Dokumentation aufgenommen werden. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge könnte die Stadt Vlotho dabei unterstützen Einfallstore für Nachträge zu lokalisieren und Nachträge weiterhin gering zu halten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahren werden eingehalten. Die Stadt Vlotho sollte auch nach der Submission alle weiteren Schritte des Verfahrens dokumentieren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Vlotho hat für die Vergaben eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Herford geschlossen. Basis des Vergabewesens bei der Stadt Vlotho ist ein Kooperationsvertrag sowie eine Dienstanweisung. Die Dienstanweisung ist veraltet und entspricht nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten.	78	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen aktualisieren und um weitere Inhalte erweitern. Einheitliche Wertgrenzen stellen eine einheitliche Verfahrensweise der Bedarfsstellen sicher.	79
			E1.2	Um ein einheitliches Verfahren sicherzustellen, sollte die Stadt Vlotho prüfen, ob der Einsatz der Vergabemanagementsoftware auch auf andere Bedarfsstellen ausgeweitet wird.	80
F2	Die Stadt Vlotho hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine begleitende Vergabeprüfung findet nicht statt.	81	E2	Die Stadt Vlotho kann die wirtschaftliche und sparsame Beschaffung fördern und das Vergabewesen stärken, indem sie ihre Vergaben durch eine begleitende Rechnungsprüfung prüfen lässt. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW besteht die Möglichkeit eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem bestehenden Rechnungsprüfungsamt einzugehen, die Prüfung durch geeignetes Personal sicherzustellen oder eine wirtschaftsprüfende Person zu beauftragen.	82
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Vlotho hat Regelungen zum Umgang mit Korruption getroffen. Ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, hat sie noch nicht erfüllt.	82	E3.1	Die Stadt Vlotho sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten.	83
			E3.2	Die Stadt Vlotho sollte ihre gesetzliche Verpflichtung die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen schnellstmöglich erfüllen. Mittels einer Schwachstellenanalyse könnten die Bereiche festgelegt und Mitarbeitende eingebunden werden.	84

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Vlotho hat Sponsoring noch nicht verbindlich in einer Dienstanweisung geregelt.	84	E4	Die Stadt Vlotho sollte in einer Dienstanweisung den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln und Mindestvertragsinhalte festlegen.	85
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Vlotho hat das Nachtragswesen nicht geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement mit einheitlichen und standardisierten Verfahren ist nicht vorhanden.	87	E5	Die Stadt Vlotho sollte das Nachtragswesen in einer Dienstanweisung regeln. Bei Bauleistungen sollte auch die Erforderlichkeit des Nachtrages in der Dokumentation aufgenommen werden. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge könnte die Stadt Vlotho dabei unterstützen Einfallstore für Nachträge zu lokalisieren und Nachträge weiterhin gering zu halten.	89
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens werden eingehalten. Die Stadt Vlotho sollte auch nach der Submission alle weiteren Schritte des Verfahrens dokumentieren.	89	E6.1	Mit einem Hinweis auf die Wirkung der vorbehaltlosen Annahme der Schlussrechnung könnte sich die Stadt Vlotho vor weiteren Forderungen aus dem Vertragsverhältnis schützen.	
			E6.2	Die Stadt Vlotho sollte den Grund für das Abweichen von der Vergabeart dokumentieren.	
			E6.3	Die Stadt Vlotho sollte gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A die Namen der berücksichtigenden Bewerber und die Gründe für ihre Auswahl dokumentieren.	
			E6.4	Die Stadt Vlotho sollte die Angebote anhand der vier Wertungsstufen prüfen und dokumentieren.	
			E6.5	Die Stadt Vlotho sollte die ex-post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A bei Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb vornehmen und diese Veröffentlichung dokumentieren.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Vlotho** 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 Vlotho ist bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen bereits gut aufgestellt. Der schulübergreifende Medienentwicklungsplan (MEP) und der vorhandene Ressourcenüberblick sind eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung. Die Stadt kann die Steuerung durch die Fortschreibung des MEP sowie durch die Verschriftlichung von Prozessen und Standards aber noch optimieren.

Die Stadt Vlotho gehört im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten je Schüler und Schülerin. Die Stadt hat damit die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen erfüllt. Qualitativ entsprechen die eingesetzten Geräte sowie die Internetanbindung dem Stand der Technik. Allerdings sind an den Grundschulen noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationstechnik ausgestattet.

Im Bereich der IT-Sicherheit erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt Vlotho die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und konsequent 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 Vlotho hat die Herausforderungen der Medienentwicklungsplanung durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) und eine enge Zusammenarbeit mit ihren Schulen gelöst. Optimierungspotenziale bestehen bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.

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-Support²⁴, 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.*

²⁴ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

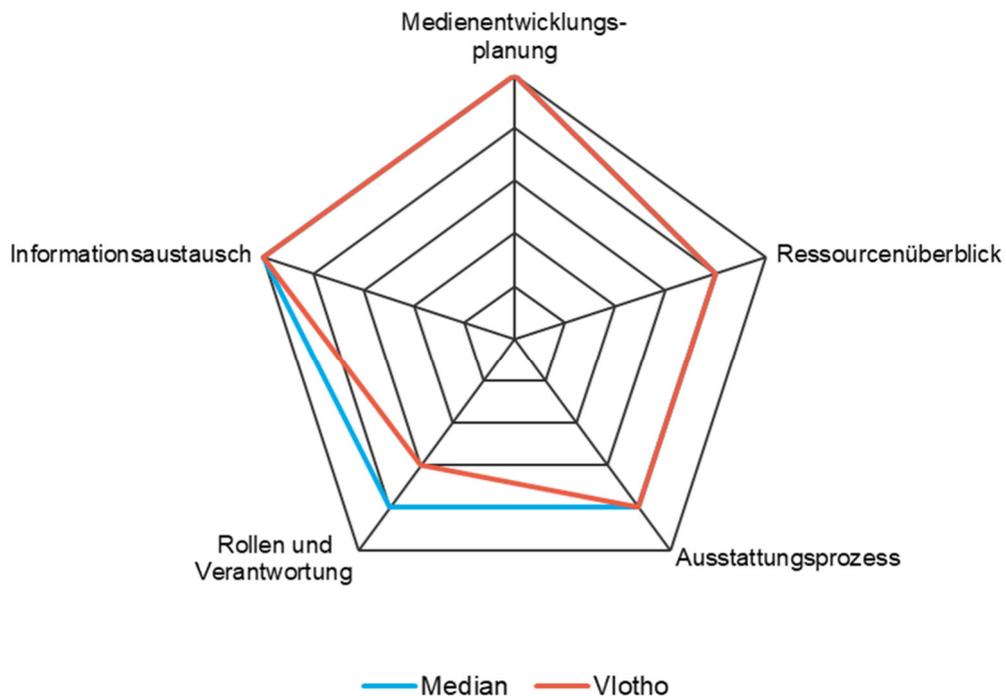
Die **Stadt Vlotho** ist Trägerin von drei Grundschulen, einer Sekundarschule sowie einem Gymnasium. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Vlotho insgesamt 1.681 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 71 Klassen beschult.

Schulen der Stadt Vlotho im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler (SuS)
Hans-Schwarze-Grundschule Valdorf	8	204
Städt. Gem. Grundschule	9	219
Grundschulverbund Uffeln-Exter	11	242
Weser-Sekundarschule der Stadt Vlotho	18	427
Städt. Weser-Gymnasium	25	589
Summe	71	1.681

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Vlotho 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 Schulen der Stadt Vlotho haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von pädagogischen Medienkonzepten beschrieben. Diese sind in den schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) der Stadt Vlotho eingeflossen. Der MEP enthält für den Planungszeitraum 2018 bis 2022 unter anderem Vorgaben zur Ausstattung der Schulen, Support, Service und Wartung sowie einen Investitionsplan. Die Stadt Vlotho verfügt damit über eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung ihrer Schulen. Allerdings ist der MEP in der Zwischenzeit nicht fortgeschrieben worden. Nach den Angaben der Stadt hat die Corona-Pandemie die Umsetzung massiv beschleunigt und zu einer Anpassung der ursprünglich vorgesehenen Ausstattungsquoten geführt. Die Stadt Vlotho arbeitet zurzeit an einer Fortschreibung des MEP und einem Wiederbeschaffungskonzept für den Austausch von Altgeräten. Eine Verabschiedung ist für das Jahr 2025 geplant.

→ Empfehlung

Die Stadt Vlotho sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan aktualisieren und auch in Zukunft in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.

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 Vlotho hat alle Geräte im Mobile Device Management (MDM) erfasst. Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebene abrufen. Alle IT-Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Die Herstellung eines Gesamtüberblicks ist, bis auf wenige Ausnahmen im Zusammenhang mit internen Kostenverrechnungen, möglich.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Vlotho einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen zentral über den Fachdienst Soziales & Bildung / Kultur. Beschaffungen der Schulen ohne Beteiligung des Schulträgers sind nicht vorgesehen. Auch beim Kauf von Apps ist die Stadt Vlotho als Schulträger stets beteiligt. Die Stadt hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess über die gelebten Prozesse einheitlich geregelt ist. Eine schriftliche Festlegung gibt es allerdings nicht. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Stadt Vlotho 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 Vlotho sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich und schriftlich 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 Ausstattung der Schulen der Stadt Vlotho ist homogen. Die Stadt nutzt, soweit möglich, den Warenkorb des kommunalen Rechenzentrums.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept gibt es in Vlotho aktuell nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.

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 Vlotho hat im MEP festgelegt, dass der First-Level-Support durch die Medienkoordinatoren an den Schulen erfolgt. Den Second-Level-Support stellt die Stadt, in Zusammenarbeit mit dem kommunalen Rechenzentrum, sicher. Dies entspricht 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. In der Praxis stellt die Übernahme des First-Level-Supports die Schulen aber vor Herausforderungen. Es gilt daher die Vorgabe, dass auch Anfragen im Bereich First-Level-Support durch das Rechenzentrum übernommen werden. Die Stadt weist die Schulen aber konsequent auf ihre grundsätzliche Verpflichtung im bestehenden Support-Modell hin und arbeitet daran, dass die Schulen die ihnen obliegenden Aufgaben zukünftig vollständig selbst übernehmen.

Die Stadt Vlotho muss 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 flächende-

ckenden 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 Vlotho pflegt eine enge Zusammenarbeit mit ihren Schulen, unter anderem über das Netzwerk Digitalisierung. Mindestens vierteljährlich finden Netzwerktreffen zwischen der Schulleitung und dem Schulträger statt. Zudem gibt es regelmäßige Treffen mit den Medienkoordinatoren und eine jährliche Schulbegehung aller Schulen mit der gesamten Verwaltungsleitung.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Vlotho gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten je Schüler und Schülerin. An den Grundschulen sind allerdings noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet.

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

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

Die **Stadt Vlotho** hat die gemeinsame Ausstattungsplanung mit den Schulen konsequent umgesetzt. Dafür hat die Stadt auch Fördermittel, unter anderem aus dem DigitalPakt Schule NRW, in Anspruch genommen.

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Stadt Vlotho in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle Klassenräume sind mit WLAN ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind überwiegend drei Jahre alt und entsprechen damit dem Stand der Technik. Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Vlotho gemeinsam mit dem kommunalen Rechenzentrum sicher.

Hierfür nutzt die Stadt eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management. Die Stadt Vlotho setzt aktuell 0,7 Vollzeit-Stellen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ein. Diese Stellenanteile sind gemäß den nachvollziehbaren Ausführungen dauerhaft nicht ausreichend, um den Anforderungen an die Wartung und Pflege der Schul-IT gerecht zu werden. Es ist absehbar, dass der Betreuungs-, Beschaffungs- sowie Steuerungsaufwand zukünftig weiter steigen wird. Das hängt unter anderem mit der steigenden Anzahl an eingesetzten Geräten und Softwareprodukten zusammen sowie den anstehenden Neubeschaffungen im Rahmen der festgelegten Austauschzyklen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für den Support der Schul-IT ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.

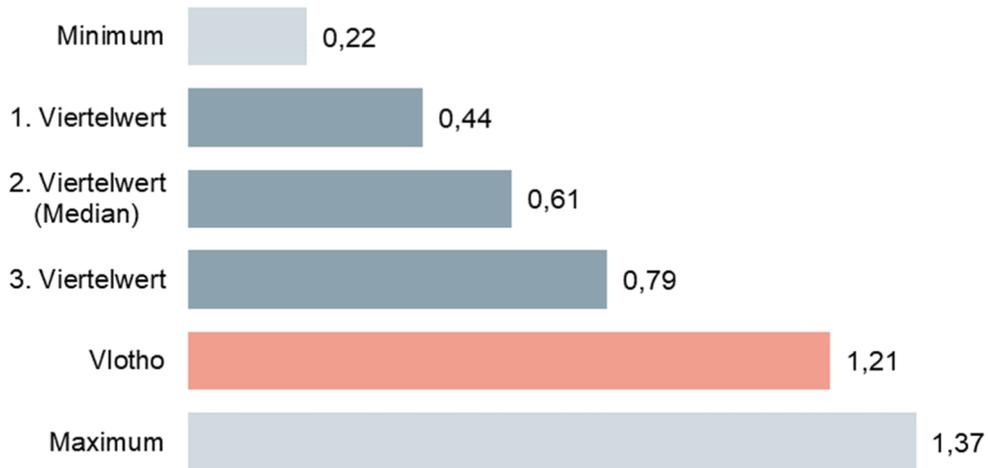
Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

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

Schule	Schülerinnen und Schüler (SuS)	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Hans-Schwarze-Grundschule Valdorf	204	241	1,18
Städt. Gem. Grundschule	219	262	1,20
Grundschulverbund Uffeln-Exter	242	299	1,24
Insgesamt	665	802	1,21

Rechnerisch steht an den Grundschulen der Stadt Vlotho jedem Schüler und jeder Schülerin mehr als ein IT-Endgerät Pädagogik zu Verfügung. Das hängt damit zusammen, dass neben den Tablets für die SuS auch die Tablets für die Lehrkräfte in die Betrachtung einfließen. Darüber hinaus hält die Stadt für jede Schule einen Pool an Austauschgeräten vor. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



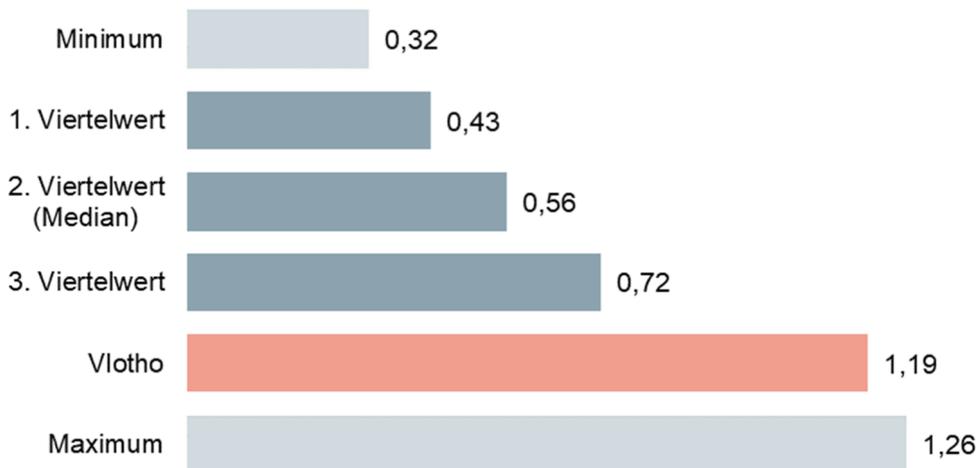
Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Vlotho zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin. Das hängt damit zusammen, dass die Stadt eine 1:1 Ausstattung an allen Schulen umgesetzt hat.

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

Schule	Schülerinnen und Schüler (SuS)	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Weser-Sekundarschule der Stadt Vlotho	427	527	1,23
Städt. Weser-Gymnasium	589	687	1,17
Insgesamt	1.016	1.214	1,19

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch an den weiterführenden Schulen gehört die Stadt Vlotho im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Ausstattungsquote.

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 Vlotho wie folgt dar.

Präsentationsgeräte Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,25	0,00	0,03	0,33	0,82	1,22	42
Beamer	0,65	0,00	0,05	0,12	0,36	1,13	42
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	1,05	42
Dokumentenkamera und Visualizer	0,02	0,00	0,00	0,04	0,56	1,14	42

Die Stadt Vlotho setzt in ihren Grundschulen überwiegend Beamer als Präsentationsgeräte ein. Insgesamt wird mit Interaktiven Whiteboards bzw. Tafeln und Beamern eine Quote von 0,90 erzielt. Damit verfügen rund 10 Prozent der Unterrichtsräume noch nicht über die Möglichkeit einer modernen Unterrichtsgestaltung. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Räumlichkeiten für den Werk- sowie herkunftssprachlichen Unterricht, die aufgrund eines Sanierungsbedarfs zeitweise nicht genutzt werden konnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.

Präsentationsgeräte weiterführende Schulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,04	0,00	0,03	0,24	0,60	1,03	38
Beamer	1,07	0,00	0,09	0,41	0,71	1,07	38
Großformatige Bildschirme	0,01	0,00	0,00	0,03	0,20	0,88	38
Dokumentenkamera und Visualizer	0,01	0,00	0,00	0,06	0,48	1,32	38

Die Stadt Vlotho setzt auch in den weiterführenden Schulen überwiegend Beamer als Präsentationsgeräte ein. Die Quote aller eingesetzten Präsentationsgeräte liegt bei über 100 Prozent. Damit sind in allen Unterrichtsräumen entsprechende Geräte vorhanden. Zusätzlich sind Präsentationsgeräte beispielsweise auch im Lehrerzimmer und im Konferenzraum installiert bzw. werden zur Anzeige des Vertretungsplans genutzt.

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 BSI²⁵-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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**

Es sind Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten festzustellen. Im interkommunalen Vergleich liegt das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Vlotho unterhalb des mittleren Wertes.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Vlotho** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

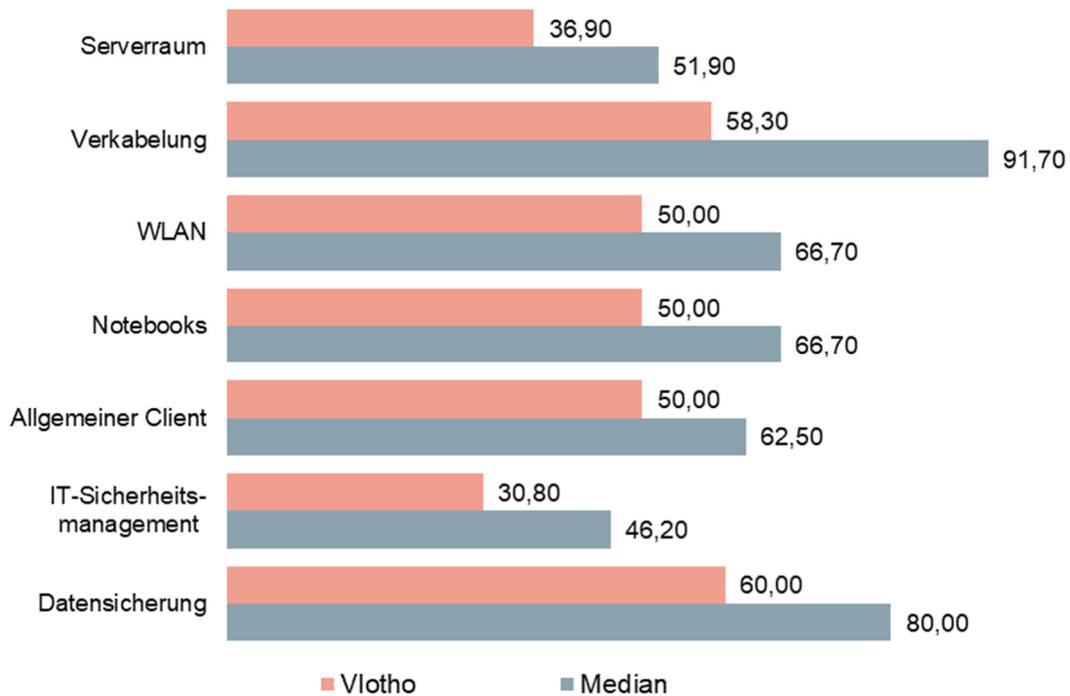
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Vlotho liegt mit 44 Prozent noch deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Stadt Vlotho dargestellt. Bei allen betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Stadt unter dem Median der Vergleichskommunen. In Bezug auf die steigende 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.

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule werden der Stadt Vlotho deshalb separat zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho 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 Vlotho hat die Herausforderungen der Medienentwicklungsplanung durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) und eine enge Zusammenarbeit mit ihren Schulen gelöst. Optimierungspotenziale bestehen bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.	94	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan aktualisieren und auch in Zukunft in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.	96
			E1.2	Die Stadt Vlotho sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich und schriftlich festlegen.	97
			E1.3	Die Stadt Vlotho sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.	97
F2	Die Stadt Vlotho gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten je Schüler und Schülerin. An den Grundschulen sind allerdings noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet.	98	E2.1	Die Stadt Vlotho sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für den Support der Schul-IT ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.	99
			E2.2	Die Stadt Vlotho sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.	102
F3	Es sind Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten festzustellen. Im interkommunalen Vergleich liegt das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Vlotho unterhalb des mittleren Wertes.	103	E3	Die Stadt Vlotho 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 Vlotho** 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 Vlotho ist die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2022 gestiegen. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Vlotho 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 Vlotho rechtmäßig. Die vergleichsweise hohen Fallzahlen lassen auf die Notwendigkeit von zusätzlichen Checklisten und Arbeitshilfen schließen. So kann die Stadt auch zukünftig die Rechtssicherheit bei höherem Arbeitsaufkommen sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Vlotho ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenso ermittelt die Ordnungsbehörde neben Bestattungspflichtigen auch mögliche Erben bzw. meldet die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Die teilweise erhobene Verwaltungsgebühr deckt aus Sicht der gpaNRW nicht den entstandenen Verwaltungsaufwand. Die Stadt sollte diese Einnahmemöglichkeit nach Möglichkeit vollständig realisieren und eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Ziel sollte die Deckung des mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwandes sein.

Im Vergleichsjahr 2022 konnte die Stadt die entstandenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig aus Kostenerstattungen und dem Nachlass von Verstorbenen decken. Somit ist kein Fehlbetrag entstanden und dies bestätigt wiederum das bisherige Vorgehen der Stadt Vlotho. Auch bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle positioniert sich Vlotho auf einem eher günstigen Niveau. Es empfiehlt sich daher, durch das Schließen von Rahmenverträgen die Preise für Bestattungsleistungen möglichst langfristig zu vereinbaren.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Vlotho** 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 Vlotho befinden sich vier Seniorenpflegeeinrichtungen. Diese beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Stadt maßgeblich, da nach Auskunft der Stadt ein großer Anteil der Fälle bislang von hier gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Vlotho 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	6	6	6	9
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	0	3	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	5	6	3	8

Bei einem Großteil der Fälle war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Stadt Vlotho über.

Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung zeigen in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2022 eine steigende Tendenz. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Vlotho mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,71	3,26	1,63	4,36

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

Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,36	0,00	0,98	1,73	3,43	8,29	28

Die Stadt Vlotho zählt im interkommunalen Vergleich 2022 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 Vlotho 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 Vlotho** 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 bzw. 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. Außerhalb der Dienstzeiten unter der Woche wird die Rufbereitschaft

der Stadt Vlotho kontaktiert, am Wochenende übernimmt die Rufbereitschaft der Stadt Bad Oeynhausen diese Aufgabe. Die notwendigen Schritte werden in beiden Konstellationen eingeleitet. Auf diese Weise ist der Fachdienst Ordnung der Stadt Vlotho umgehend handlungsfähig, wenn er Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Während der allgemeinen Erreichbarkeit der Verwaltung werden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle dem Ordnungsamt der Stadt Vlotho direkt gemeldet.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

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

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

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

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

Bislang nutzt die Stadt nach eigener Auskunft nicht immer die Möglichkeit im Zuge der Nachlass-Sicherung die Wohnung der verstorbenen Person zu begehen. Hierdurch könnte sie perspektivisch eine Möglichkeit zur weiteren Informationsbeschaffung ungenutzt lassen. Auch können sich im privaten Umfeld Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden.

- **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte Standards schaffen, nach denen sie auch innerhalb der Wohnung der verstorbenen Person ermittelt, um hier Hinweise auf die gewünschte Bestattungsart und etwaige Angehörige zu finden. Zudem besteht die Möglichkeit Nachlass zu sichern, der zur Deckung der Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung eingesetzt werden kann.

Recherche- und Ermittlungsergebnisse werden in einem Vorgang dokumentiert. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Checklisten verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (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**

Mit Hilfe einer strukturierten Checkliste trägt die Stadt Vlotho dazu bei, die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

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

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diesen in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Be-

stattungspflichtigen 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 Vlotho weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

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

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

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

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

Die **Stadt Vlotho** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten. Für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Stadt Vlotho keine angemessene Verwaltungsgebühr. Wenn überhaupt erhebt die Stadt einen Betrag, der aus Sicht der gpaNRW nicht den entstandenen Verwaltungsaufwand deckt. Dadurch lässt sie ihren Rechtsanspruch weitestgehend ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

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

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

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die 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 Vlotho** hat Standards bisher nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Bislang hat die Stadt für die Bearbeitung von ordnungsbehördliche Bestattungen noch keine Checklisten erstellt. Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Den informationsbezogenen Austausch stellt die Stadt Vlotho sowohl innerhalb des Ordnungsamtes als auch mit angrenzenden Kommunen sicher.

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

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

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,

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

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

→ **Empfehlung**

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Vlotho vergleichsweise niedrig. 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 gerade im Vergleichsjahr 2022 darin wider, dass keine Kosten für die ordnungsbehördlichen Bestattungen ungedeckt blieben.

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

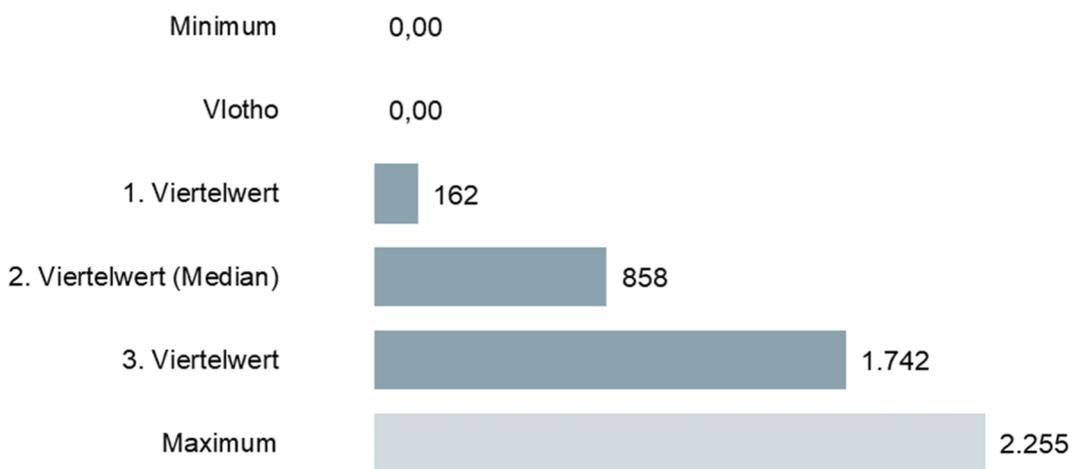
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	383	227	949	0,00

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführten ordnungsbehördliche Bestattung schwankt im Betrachtungszeitraum. Im Vergleichsjahr ist es der Stadt Vlotho gelungen die entstandenen Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen komplett aus Kostenerstattungen von verpflichteten Angehörigen und weiteren Erträgen wie z.B. dem Nachlass der verstorbenen Personen zu decken.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In 2022 konnte die Stadt die Aufwendungen vollständig decken. In den Jahren 2019 und 2020 entstand in Vlotho nur ein sehr geringer Fehlbetrag. Eine hilfsweise Einordnung des Werte aus 2021 von 949 Euro zeigt jedoch eine überdurchschnittliche Positionierung im interkommunalen Vergleich. Sowohl die Kostenerstattungen bzw. weitere Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Vlotho bieten, den Fehlbetrag dauerhaft auf einem möglichst niedrigen Niveau zu stabilisieren.

4.6.2 Aufwendungen

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

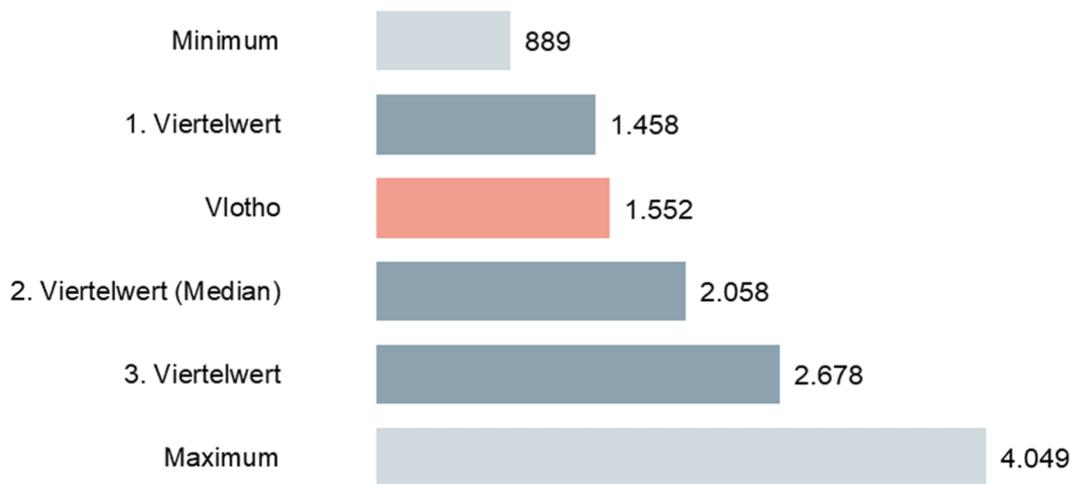
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Vlotho in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	7.134	8.973	4.719	12.418
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.427	1.495	1.573	1.552

Die Anzahl der durch die Stadt Vlotho durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt weisen die Fallzahlen von 2019 bis 2022 eine steigende Tendenz auf. Die Aufwendungen der Stadt entwickeln sich im betrachteten Zeitraum entsprechend.

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen von 2019 bis 2021 sind in Vlotho relativ konstant.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Vlotho zählt in 2022 zu den Kommunen mit eher niedrigen Aufwendungen je Fall bei ordnungsbehördlichen Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt regelmäßig für eine Dauer von zwei Jahren die Bestattungsleistung ausschreibt.

Sie erzielt hierdurch noch größere Transparenz über die Aufwendung und kann beurteilen, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden. Mit der Schließung von Rahmenverträgen kann es ihr darüber hinaus gelingen, die günstigen Aufwendungen auch über einen längeren Zeitraum zu stabilisieren. Um die Beauftragung der Bestattungen mittels Rahmenvertrag rechtssicher zu gestalten, müssen die Vorschriften des § 15 Unterschwellenverordnung (UVgO) eingehalten werden. Die Vergabe erfolgt dann entweder in einem öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungsverfahren. Die Laufzeit des zu schließenden Rahmenvertrages darf hierbei sechs Jahre nicht überschreiten.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

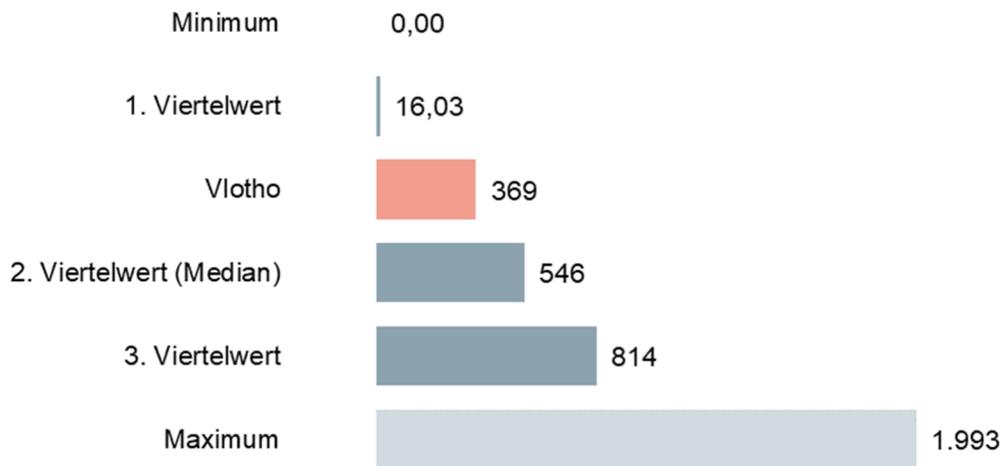
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Vlotho 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	3.585	0,00	2.948
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	598	0,00	369

In den Jahren 2019 und 2021 konnte die **Stadt Vlotho** für die durchgeführte ordnungsbehördliche Beisetzung keine Kostenerstattung realisieren. In den Jahren 2020 und 2022 zeigt sich ein anderes Bild. Hier konnte die Stadt zumindest Teilerstattungen durch zur Bestattung verpflichtete Angehörige verzeichnen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Vlotho zählt im Jahr 2022 zu den Kommunen, die eher geringe Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen erzielen.

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

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Vlotho 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	5.219	4.025	1.871	9.470
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.044	671	624	1.184

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Vlotho, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen.

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 Vlotho noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	110	E1.1	Die Stadt Vlotho sollte Standards schaffen, nach denen sie auch innerhalb der Wohnung der verstorbenen Person ermittelt, um hier Hinweise auf die gewünschte Bestattungsart und etwaige Angehörige zu finden. Zudem besteht die Möglichkeit Nachlass zu sichern, der zur Deckung der Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung eingesetzt werden kann.	110
			E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste trägt die Stadt Vlotho dazu bei, die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	111
F2	Die Stadt Vlotho macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine angemessene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Vlotho bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	113	E2	Die Stadt Vlotho sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	113
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Vlotho hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert.	114	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	115

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

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

In Vlotho gibt es seit rund zwanzig Jahren mehr Urnen- als Sargbestattungen. Diese Entwicklung führt zwangsläufig dazu, dass zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Vlotho bewusst auch mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen und einem muslimischen Grabfeld ab. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt Vlotho die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Vlotho im Betrachtungszeitraum dauerhaft auf einem nicht auskömmlichen Niveau. Zudem befindet sich hier die Stadt im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte Vlotho bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiterhin auch die dauerhafte Kostendeckung verfolgen. Gute Ansätze hat sie durch die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren mit Hilfe eines Äquivalenzziffernmodells geschaffen. So setzen sich die Grabnutzungsgebühren aktuell aus einem flächenunabhängigen und einem flächenbezogenen Anteil zusammen. Weitere Parameter, wie z.B. die Nutzungsdauer und Pflegeaufwand fließen in die Berechnung ein. Hierdurch wird der Effekt des flächenabhängigen Faktors reduziert.

Ein anderes Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Hier zählt Vlotho zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Kostendeckung. Gegenwärtig erfolgen Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten an der Trauerhalle auf dem Friedhof Vlotho. Absehbar ist auch ein Handlungsbedarf an Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an der Trauerhalle auf dem Friedhof Uffeln. Die

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

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Vlotho noch keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Es ist erforderlich, dass sie grundsätzlich einheitliche Standards für die kommunalen Friedhöfe festlegt. Diese Standards können dazu beitragen, die bislang sehr hohen Unterhaltungskosten zu reduzieren. Insgesamt sollte die Stadt prüfen, ob sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringen kann. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen und somit die Kostendeckung positiv beeinflussen.

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 2022

Grund- / Kennzahlen	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2	1	2	4	6	22	34
Kommunale Friedhofsfläche in qm	53.613	4.900	54.201	68.567	85.584	125.818	34
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	45,96	6,94	52,23	69,31	77,24	107	34
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,44	1,20	1,98	2,44	2,91	4,08	34
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	81,86	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	3.435	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,92	0,24	2,63	3,41	4,24	6,73	34

In der **Stadt Vlotho** gibt es zwei kommunale Friedhöfe:

- Friedhof Vlotho an der Wasserstraße/Lindenweg und
- Friedhof Uffeln.

Insgesamt werden knapp 46 Prozent der in Vlotho Verstorbenen auf diesen kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Diese Aufteilung passt dazu, dass es neben den kommunalen Friedhöfen fünf weitere Ruhestätten in Vlotho gibt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommunen mindestens einen Anteil von knapp 70 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl.

Um ein Abwandern zu anderen Bestattungsmöglichkeiten auch außerhalb des Stadtgebietes zu begrenzen, bietet Vlotho vielfältige Möglichkeiten für pflegearme- und pflegefreie Bestattungsarten sowie ein muslimisches Grabfeld an.

Im interkommunalen Vergleich zählt Vlotho zu den Kommunen mit einer kleineren Friedhofsfläche. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Vlotho zeichnet sich wiederum durch einen unauffälligen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und eine überdurchschnittlich große Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Vor diesem Hintergrund ist zudem die eher ländliche Lage der Stadt zu beachten. Daher ist die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen in Vlotho niedriger als in Städten und Gemeinden, die eher urbane Strukturen vorweisen. Bei der Besichtigung der kommunalen Friedhöfe wurde teilweise die Weitläufigkeit der Friedhofsflächen wie z.B. auf dem Friedhof Vlotho offensichtlich.

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

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

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Vlothoer Wirtschaftsbetrieben angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.

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

Alle Aufgaben der **Stadt Vlotho**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, werden im Bereich „Friedhof“ der Vlothoer Wirtschaftsbetriebe erledigt. Der

Austausch mit dem Baubetriebshof erfolgt auskunftsgemäß reibungslos. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege der zwei Friedhöfe und der zugehörigen Trauerhallen sind klar geregelt. Hierzu finden u.a. wöchentliche Dienstbesprechungen statt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in den jeweiligen Fachgebieten.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Vlotho hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.

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 Vlotho** hat weder in ihrem Produktplan für die Friedhöfe noch im Wirtschaftsplan der Wirtschaftsbetriebe Ziele hinterlegt. Ergänzende Kennzahlen sind daher auch nicht definiert.

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

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

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

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

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

→ **Empfehlung**

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

Nachdem die Stadt Vlotho durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten nutzen und in das bestehende Flächennutzungskonzept integrieren.

5.4.3 Digitalisierung

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

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

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Vlotho** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr wie Bescheide werden hierüber abgewickelt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist eingerichtet.

In Hinblick auf die digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern und Grün- und Wegeflächen ist Vlotho gut aufgestellt. Alle Informationen zu den Grab-, Grün- und Wegeflächen kann sie digital abrufen. Somit kann die Stadt Vlotho auf die steuerungsrelevanten Informationen zugreifen. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

Aktuell arbeitet die Friedhofsverwaltung neue und umgestaltete Grabfelder in die Software ein, um auch diese Informationen optisch aufbereitet auswerten zu können.

Perspektivisch plant die Stadt den Einsatz von mobilen Endgeräten für die auf den Friedhöfen Beschäftigten des Bauhofes, um den Informationsfluss positiv zu unterstützen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Stadt Vlotho betreibt zwar bislang keine aktive Öffentlichkeitsarbeit, verfügt jedoch über ein breites Informationsangebot.

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 Vlotho** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für ihre Friedhöfe. Mit Hilfe eines informativen Internetauftritts und eines Flyers informiert sie jedoch umfassend über ihre Bestattungsangebote.

Generell sollte die Stadt für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken. Ein richtiger Schritt ist sicherlich auch das Vorhaben der Friedhofsverwaltung, zukünftig mit Hilfe von sozialen Medien über das kommunale Bestattungsangebot zu informieren. Sie erhofft sich dadurch auch jüngere Generationen zu erreichen.

So kann sich die Stadt Vlotho als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung verbessern. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürgerinnen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Dies unterstützt die Stadt Vlotho dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

5.5 Gebühren

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

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

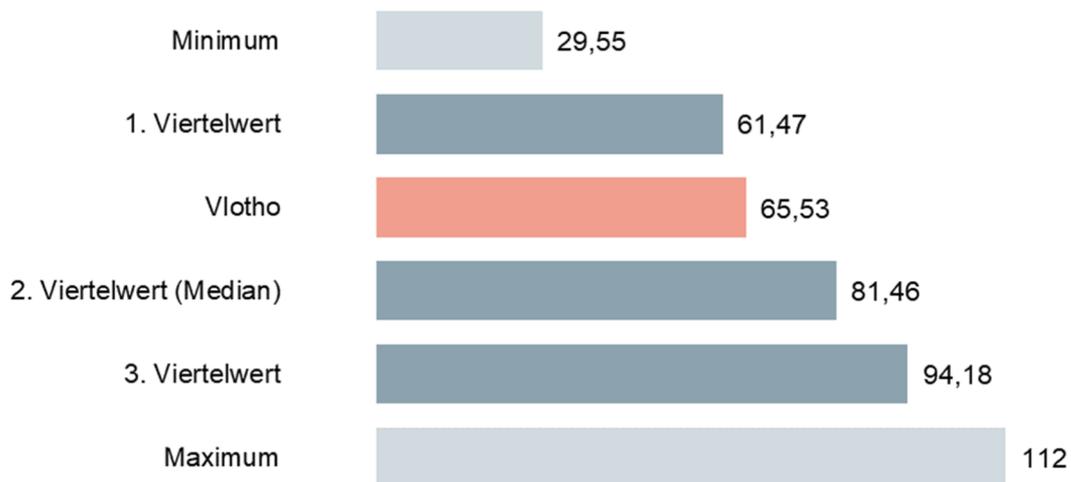
5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Vlotho erzielt im Friedhofswesen keinen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Für das Jahr 2022 ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 163.000²⁶ Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen wurde.

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

²⁶ Die Kennzahlen in diesem Kapitel basieren auf noch vorläufigen, jedoch hinreichend belastbaren Werten der Stadt Vlotho. Sie sind jedoch nicht in die interkommunalen Vergleiche eingeflossen, sondern wurden danebengestellt.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Nach Aussage der Stadt beträgt dieser in Vlotho 25 Prozent der Flächen. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Vlotho in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
54,68	39,07	51,34	65,53

Die Betrachtung der Zeitreihe des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt ein dauerhaft stark defizitäres Ergebnis. Für das Jahr 2022 ergibt sich bei Gesamtkosten von rund 474.000 Euro ein Gebührendefizit von circa 163.000 Euro, das durch den Kernhaushalt ausgeglichen wurde. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauer-

haft entsprechen. Der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Wir verweisen in diesem Kontext auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

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

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Vlotho kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Möglichkeiten, die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bereits.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁷ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Vlotho** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Stadt passt die Grabnutzungsgebühren jährlich an. Dadurch erreicht Vlotho, dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

Hierbei sind die Bestimmungen des § 6 KAG zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Deckungsausgleich zu beachten.

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

Vlotho wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Hierzu nutzt die Stadt unterschiedliche Parameter. Die Gebühren orientieren sich an einem flächenunabhängigen und einem flächenbezogenen Anteil. Neben der Grabgröße und der Nutzungsdauer berücksichtigt sie bei ihrer Kalkulation unter anderem den Pflegeaufwand.

Somit ist die Grabfläche durch eine Verschiebung der Gewichtung nicht der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden.

²⁷ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Durch das angewendete Äquivalenzziffernmodell konnte die Stadt bei ihrer Gebührenkalkulation den Einfluss des Flächenfaktors reduzieren. Die Berücksichtigung weiterer Parameter wie z.B. die Kosten für die Pflege und Unterhaltung belegter Friedhofsflächen kann sich somit positiv auf die Kostendeckung auswirken.

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Stadt bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- beziehungsweise Urnengräber Einfluss nehmen.

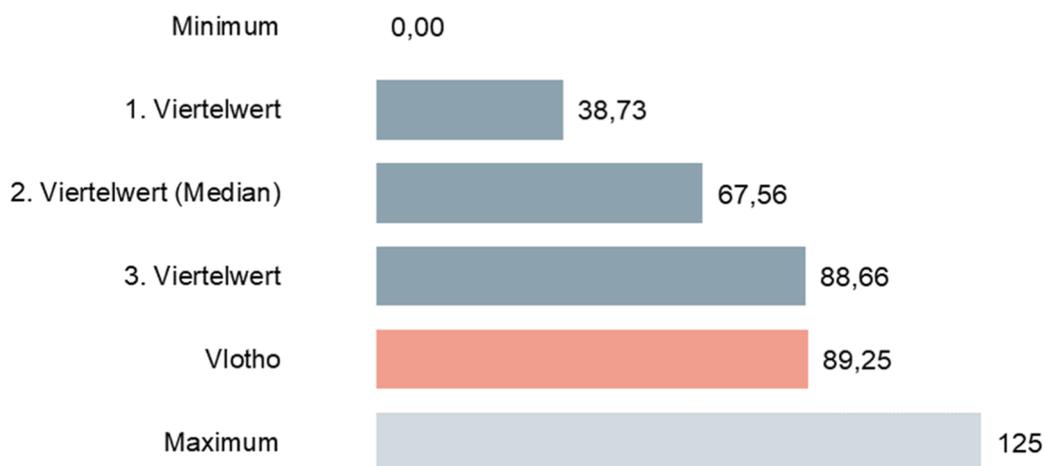
5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist zwar nicht auskömmlich, jedoch vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten auf dem Friedhof Uffeln machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad in der **Stadt Vlotho** für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist im Vergleichsjahr zwar nicht auskömmlich, im interkommunalen Vergleich aber auf einem mehr als zufriedenstellenden Niveau. Vlotho zählt zu den Kommunen mit der höchsten Kostendeckung.

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

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2022

Kennzahl	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	12,81	0,00	5,66	8,62	12,70	30,00	31
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	74,81	0,00	31,82	43,14	64,48	93,63	32

Die Trauerhallen auf den kommunalen Friedhöfen Vlothos werden vergleichsweise viel genutzt. Andererseits ist der Anteil der Kosten für die Trauerhallen an den Gesamtkosten für die Friedhöfe in nur wenigen Kommunen so hoch wie in Vlotho.

Gleichzeitig wird der Kostendeckungsgrad durch die Erlöse aus der Nutzung der Kühlkammern beeinflusst. Da nicht alle ortsansässigen Bestatter über Kühlkammern verfügen, wird das kommunale Angebot häufig nachgefragt.

Kostendeckungsgrad Trauerhalle Vlotho in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
98,08	39,39	61,02	89,25

Der Zeitreihenvergleich zeigt die Auswirkungen der Kontaktbeschränkungen in den Pandemie-jahren 2020 und 2021 deutlich. In den übrigen Jahren erzielte Vlotho eine nahezu ausreichende Kostendeckung.

Aktuell wird die Trauerhalle auf dem Friedhof in Vlotho saniert. Nach Einschätzung der Stadt sind auch auf dem Friedhof Uffeln in der näheren Zukunft Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten an der Trauerhalle erforderlich. Hier stellt sich nun die Frage, ob und wie umfassend diese Arbeiten durchgeführt werden sollten. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann möglicherweise in einem nicht auskömmlichen, tendenziell weiter rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln. Diese Lücke muss Vlotho dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt sollte daher entscheiden, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhalle positionieren möchte. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme der Trauerhalle durch Bestatter an. Eine andere Möglichkeit ist es, die Trauerhalle zusätzlich als Kolumbarium zu nutzen. Wiederum andere Kommunen bieten die Räumlichkeiten für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse hierdurch kann der Kostendeckungsgrad ebenfalls positiv beeinflusst werden.

→ **Empfehlung**

Vlotho sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

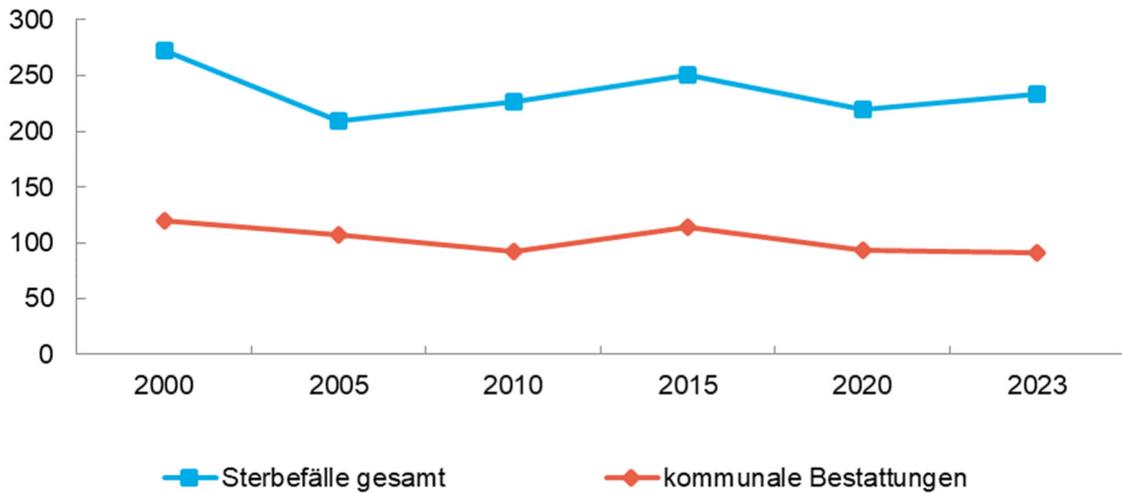
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es für die **Stadt Vlotho** wichtig, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Analysen sollten auch in ein Friedhofsentwicklungskonzept einfließen. Die Bevölkerung in Vlotho ist in der Vergangenheit gesunken. So wohnten im Jahr 1993 20.176 Personen in Vlotho. Dreißig Jahre später in 2023 hatte die Stadt 18.403 Einwohner. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl auch künftig in der Stadt Vlotho um etwas mehr als zehn Prozent abnehmen wird auf dann etwa 16.480 Einwohner.

Die Sterbefälle insgesamt unterlagen in der Vergangenheit in Vlotho Schwankungen. Diese Entwicklung zeigt sich weitestgehend auch bei den kommunalen Bestattungen, jedoch mit leicht absteigender Tendenz. Die Prognosedaten von IT.NRW weisen auf zukünftig recht konstante kommunale Sterbefällen bis zum Jahre 2039 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Vlotho in der Zeitreihe von 2000 bis 2023²⁸



Die Zahl der kommunalen Bestattungen hat sich nicht analog zu den Sterbefällen entwickelt. Sie zeigt eine leicht zurückgehende Nachfrage nach kommunalen Angeboten.

Wie oben bereits ausgeführt, werden knapp 46 Prozent der in Vlotho Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2022 erfolgte, zeigen die folgenden Kennzahlen.

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

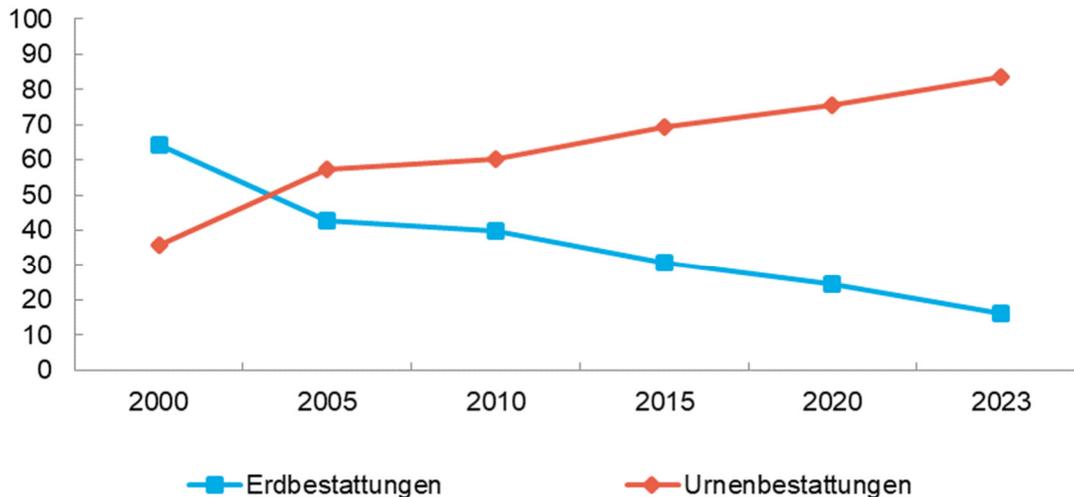
Kennzahlen	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	28,24	12,77	21,94	30,83	38,23	71,08	34
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	71,76	28,43	59,36	68,22	77,05	87,23	34

In der Stadt Vlotho wurden von den kommunalen Bestattungen rund 28 Prozent in Erdgräbern beigesetzt. Hingegen zählt Vlotho in 2022 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit etwa

²⁸ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Stadt Vlotho, 2024

72 Prozent zu den Vergleichskommunen, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird. Die Tendenz zu Urnenbestattungen ist in Vlotho somit ausgeprägter als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Erd- und Urnenbestattungen in Vlotho in der Zeitreihe von 2000 bis 2023 in Prozent²⁹



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 2000 lag der Anteil der Erdbestattungen in Vlotho noch bei über 64 Prozent, im Jahr 2023 nur noch bei 16 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 36 Prozent in 2000 auf 84 Prozent im Jahr 2023 gestiegen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Vlotho vor Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als bei der früheren Planung der Friedhöfe erwartet wurde. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Vlotho mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

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

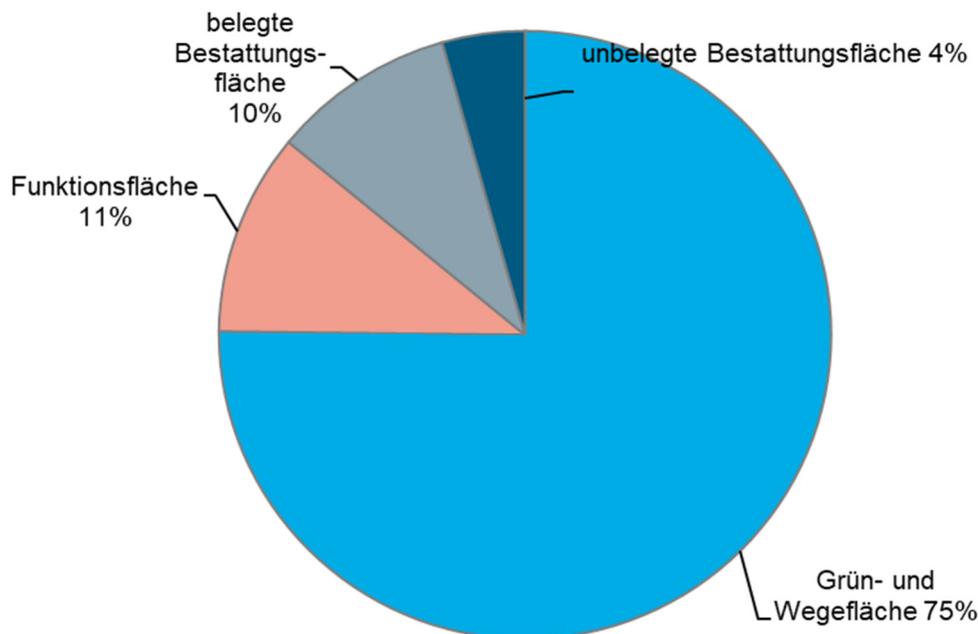
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert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

²⁹ Quelle: Stadt Vlotho (inkl. Kindergräber und Beisetzungen im Leichentuch), 2024

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 Vlotho** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt und teilen sich wie folgt auf.



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

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	68,92	11,43	28,97	38,79	54,39	86,10	25
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	55,21	7,94	26,71	36,45	49,28	79,37	25
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	13,71	0,80	2,24	3,34	5,49	13,71	25

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

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

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

→ Empfehlung

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

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

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

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Vlotho

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	23
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	56
Neukäufe Urnengräber 2022	79
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	25

Auf Basis der Nachfrage 2022 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich mehr als doppelt so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Vlotho** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet.

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

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

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

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

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

Generell hat die Stadt für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensität beziehungsweise gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet Vlotho neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. an Bäumen an. Seit 2023 wird das Bestattungsangebot auf dem Friedhof Vlotho durch ein muslimisches Grabfeld ergänzt.

Die Stadt Vlotho sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern und Urnengräber zwischen Erdgräbern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Stadt Vlotho verfügt über grundlegende Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Jedoch lassen sich die Wegeflächen nicht vollständig trennscharf ermitteln. Hierdurch entsteht eine Steuerungslücke.

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

Die **Stadt Vlotho** verfügt über grundlegende Informationen zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen. So liegen ihr auch aktuelle Daten zu den unterschiedlichen Vegetationsarten- und -flächen auf den Friedhöfen im Geoinformationssystem vor. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der differenzierten Erfassung der befestigten und unbefestigten Wege auf den Friedhöfen.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Vlotho	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	75,18	23,58	46,97	63,88	71,65	79,86	25
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	14,96	45,03	59,60	66,99	81,93	17
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	18,07	33,01	40,40	54,97	85,04	17

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

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

→ Empfehlung

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Daher sollte die Stadt zukünftig auch die Wegeflächen trennscharf zuordnen können. So erzielt sie wichtige Informationen für die Friedhofsentwicklungsplanung.

Inwieweit die Bemühungen der Stadt Vlotho, die Pflege der Grün- und Wegeflächen preis- und kostengünstig sicherzustellen, Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

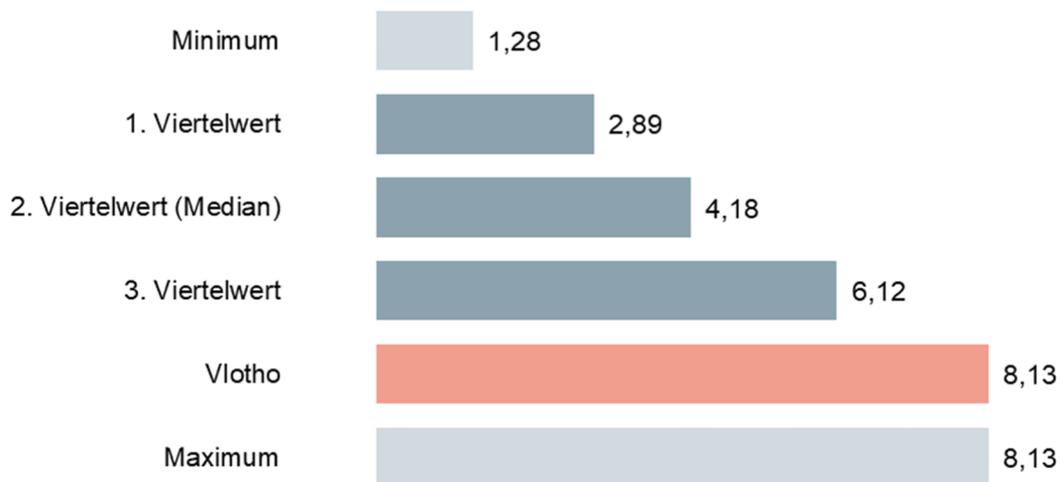
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Vlotho so hoch wie in keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



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



In keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen sind die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche so hoch wie in Vlotho. Die Stadt sieht Gründe unter anderem dem teilweise alten Baumbestand auf dem Friedhof in Vlotho und der Topographie. Zusätzlich ist der Aufwand für die Pflege der wassergebundenen Wege, die durch das Gefälle häufig ausspülen.

Die Stadt Vlotho hat bislang keine verbindlichen Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. Die Friedhofsgärtner legen die Pflege in eigenem Ermessen fest. Richtgrößen sind für sie eine möglichst kostengünstige und bedarfsorientierte Aufgabenerledigung. So können nach Einschätzung der Stadt auch individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen berücksichtigt werden. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang keinem regelmäßigen Controlling.

→ Empfehlung

Die Stadt Vlotho sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.

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

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

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

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

→ **Empfehlung**

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

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Vlotho die Wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung übernimmt aktuell zu großen Teilen der Baubetriebshof der Stadt Vlotho. Je nach Auslastung des Baubetriebshofes wurde in der Vergangenheit auch die Wegepflege an private Firmen vergeben. Gleichzeitig werden Arbeiten wie z.B. die Grabbereitung und nach Grabaufgabe durch einen privaten Friedhofsgärtner sichergestellt. Die spezielle Gehölzpflege wird generell durch Drittfirmen erledigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Vlotho sollte regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können. Die o.g. zu erstellenden Pflegestandards bieten hierbei eine Entscheidungsgrundlage.

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

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 Vlotho hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	125	E1	Die Stadt Vlotho sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.	126
Gebühren					
F2	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist zwar nicht auskömmlich, jedoch vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten auf dem Friedhof Uffeln machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	130	E2	Vlotho sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.	132
Friedhofsflächen					
F3	In der Stadt Vlotho existieren auf den Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	134	E3	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Vlotho die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.	136
Grün- und Wegeflächen					
F4	Die Stadt Vlotho verfügt über grundlegende Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Jedoch lassen sich die Wegeflächen nicht vollständig trennscharf ermitteln. Hierdurch entsteht eine Steuerungslücke.	138	E4	Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Daher sollte die Stadt zukünftig auch die Wegeflächen trennscharf zuordnen können. So erzielt sie wichtige Informationen für die Friedhofsentwicklungsplanung.	139

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Vlotho so hoch wie in keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt bislang keine steuerungsrelevanten Pflegestandards definiert, die ein aktives Controlling unterstützen.	139	E5.1	Die Stadt Vlotho sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.	140
			E5.2	Die Stadt Vlotho sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.	141
			E5.3	Die Stadt Vlotho sollte regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können. Die o.g. zu erstellenden Pflegestandards bieten hierbei eine Entscheidungsgrundlage.	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