

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Beverungen
2024/2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Beverungen	9
0.2.1 Strukturen	9
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.4 Überörtliche Prüfung	13
0.4.1 Grundlagen	13
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	16
0.6 Prüfungsablauf	16
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	18
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	24
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	25
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Beverungen	31
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	35
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	35
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Beverungen	39
1. Finanzen	40
1.1 Managementübersicht	40
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltsstatus	44
1.3.2 Ist-Ergebnisse	46
1.3.3 Plan-Ergebnisse	49
1.3.4 Eigenkapital	54
1.3.5 Schulden und Vermögen	56
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	64

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	70
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
2.	Vergabewesen	86
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	Organisation des Vergabewesens	88
2.3.1	Organisatorische Regelungen	88
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	93
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	95
2.5	Sponsoring	99
2.6	Nachtragswesen	101
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	101
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	103
2.7	Maßnahmenbetrachtung	106
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
3.	Informationstechnik an Schulen	111
3.1	Managementübersicht	111
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	112
3.3	IT an Schulen	112
3.3.1	IT-Steuerung	112
3.3.2	Stand der Digitalisierung	116
3.3.3	IT-Sicherheit	121
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	124
4.1	Managementübersicht	124
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	125
4.3	Örtliche Strukturen	125
4.4	Rechtmäßigkeit	127
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	127
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	128
4.4.3	Art der Bestattung	129
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	130
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	130
4.5	Verfahrensstandards	131
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	133
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	133
4.6.2	Aufwendungen	135
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	136

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	138
5.	Friedhofswesen	139
5.1	Managementübersicht	139
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	140
5.3	Örtliche Strukturen	140
5.4	Friedhofsmanagement	142
5.4.1	Organisation	142
5.4.2	Steuerung	142
5.4.3	Digitalisierung	144
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	144
5.5	Gebühren	145
5.5.1	Kostendeckung	145
5.5.2	Grabnutzung	147
5.5.3	Trauerhallen	148
5.6	Friedhofsflächen	149
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	152
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	154
5.7	Grün- und Wegeflächen	156
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	156
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	156
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
	Kontakt	161

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

In Beverungen besteht ein erkennbarer Handlungsbedarf zur Verbesserung der **Haushaltssituation**. Dieses gilt trotz der positiven Entwicklung mit den seit 2015 durchgängig erwirtschafteten Jahresüberschüssen. Verantwortlich für den Handlungsbedarf sind insbesondere die weiterhin hohen Gesamtverbindlichkeiten inklusive der Liquiditätskredite des Kernhaushaltes sowie die nach dem Haushaltsplan 2025 bis 2028 kalkulierten Defizite. Nach den analysierten Jahresabschlüssen 2018 bis 2023 bewegen sich die Überschüsse zwischen 0,1 Mio. Euro und 1,9 Mio. Euro jährlich. In Summe sind es deutliche 4,8 Mio. Euro. Damit steigt die Ausgleichsrücklage auf 8,5 Mio. Euro. Beverungen profitiert, wie viele Kommunen, grundsätzlich von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft und hierbei in besonderem Maße von der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer steigt bis auf den Einbruch in 2020 grundsätzlich an. Diese positive Gewerbesteuerentwicklung hat zu den Jahresüberschüssen wesentlich beigetragen. Sie ist zugleich ursächlich dafür, dass in Beverungen letztendlich keine Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) eingetreten sind. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Planungen jeweils besser aus. Das zeichnet sich auch für 2024 ab. Es wird jedoch mit einem Defizit von bis zu 0,6 Mio. Euro gerechnet. Nach der Modellrechnung ist der Haushalt 2023 strukturell nicht ausgeglichen. Die Stadt kalkuliert nach dem Haushaltsplan 2025 bis 2028 jährlich deutliche Defizite. Auch unter Abzug des jährlichen globalen Minderaufwands sind es insgesamt 9,5 Mio. Euro und ein in dieser Größenordnung kritischer Eigenkapitalverzehr. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung. Sie betreffen die in der mittelfristigen Planung kalkulierten Personalaufwendungen sowie die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage.

Erfreulich ist, dass Beverungen im Kernhaushalt durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse das Eigenkapital nennenswert aufbauen konnte. Bis Ende 2023 ermittelt sich auf Basis der Jahresabschlüsse ein Eigenkapitalzuwachs von 4,5 Mio. Euro. In früheren Jahren bestand in Beverungen eine äußerst schwierige Haushalts- und Finanzsituation. Hierzu zählten die bis einschließlich 2014 laufende formelle Haushaltssicherung, die zugleich teils hohen Defizite, der dadurch verursachte Eigenkapitalverzehr und Liquiditätskreditbedarf. Seit nunmehr 2015 kann die Stadt ununterbrochen Überschüsse in den Jahresabschlüssen ausweisen. Beverungen hat im Kernhaushalt eine grundsätzlich gute Eigenkapitalausstattung. Hierauf hat die ausgeprägte Ausgliederungsstruktur einen erkennbaren Einfluss. Die prägende, maßgebliche Eigenkapitalquote 1 ist im aktuellen Vergleichsjahr 2022 höher als bei drei Viertel der Kommunen. Die Eigenkapitalquote 2 ist aufgrund der ausgliederungsbedingt geringen Sonderposten interkommunal deutlich unterdurchschnittlich. Sollten die Haushaltplanungen ab 2025 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein erheblicher Eigenkapitalverzehr eintreten.

Bezogen auf den Kernhaushalt zeigt sich zur aktuell guten Eigenkapitalausstattung tendenziell spiegelbildlich für Beverungen eine im interkommunalen Vergleich zumindest unterdurchschnittliche Verschuldungssituation im städtischen Haushalt. Die Schulden des Kernhaushaltes sind stark von den seit Jahren bestehenden Liquiditätskreditverbindlichkeiten von zuletzt rund 9,0 Mio. Euro geprägt. Die ansonsten überschaubaren Investitionskredite von zuletzt 1,2 Mio. Euro sind maßgeblich in dem hohem Ausgliederungsgrad begründet. Das Gebäude- sowie das Infrastrukturvermögen und die damit korrespondierenden Kreditverbindlichkeiten sind bei den Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) und Abwasserwerk der Stadt Beverungen bilanziert. Zusammen mit der Stadtwerke Beverungen GmbH und dem Kernhaushalt bilden sie die für die Gesamtverbindlichkeiten zu berücksichtigenden Konzernbereiche. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Altersstruktur des Gebäudevermögens sowie der Verkehrsflächen ist unausgewogen. Beide zeigen eine bilanzielle Überalterung und damit ein kritisches Bild. Daraus lassen sich erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe für die Zukunft erwarten.

Die notwendigen Informationen zur unterjährigen **Haushaltssteuerung** liegen der Verwaltung und Politik überwiegend nicht rechtzeitig vor. Dieses betrifft die Haushaltspläne und bis 2023 auch die Zuleitung der Jahresabschlüsse. Letztere werden hingegen fristgerecht festgestellt. **Ermächtigungsübertragungen** werden in Beverungen im konsumtiven sowie im investiven Bereich praktiziert. Die investiven Ermächtigungsübertragungen sind im aktuellen Vergleichsjahr 2022 interkommunal unterdurchschnittlich. Im Mittel aller Jahre werden in Beverungen 63 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen. Bei der Stadt Beverungen ist das **Fördermittelmanagement** heterogen organisiert. Die Fördermittelakquise erfolgt zentral in der Bauabteilung. Die übrigen Aufgaben werden von den jeweiligen Fachabteilungen wahrgenommen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen unter anderem in der Einrichtung einer zentralen Datei oder Datenbank. Sie ermöglicht einen schnellen, umfassenden Überblick über alle gesamtstädtischen Förderprojekte. Die Stadt hat keine verschriftlichten Festlegungen für das **Kredit- und Anlagemanagement**. Wir empfehlen, einen schriftlichen Handlungsrahmen zu schaffen, in dem strategische Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben fixiert sind. Dieses kann in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung erfolgen.

Die Stadt Beverungen hat das **Vergabewesen** grundsätzlich gut organisiert. Sie besitzt eine zentrale Vergabestelle und verfügt über eine aktuelle Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2024. Mithilfe der zentralen Vergabestelle fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabever-

fahren. Außerdem werden hierdurch eine wichtige Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung sowie ein Beitrag zur Korruptionsprävention erreicht. Einen solchen Beitrag kann ebenfalls eine unabhängige und regelmäßige Prüfung von Vergaben liefern. Handlungsbedarf besteht im Bereich der **Korruptionsprävention**. Die Stadt sollte insbesondere die korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen. Dieses kann mithilfe einer Schwachstellen- beziehungsweise Gefährdungsanalyse erreicht werden. Die Stadt hat zugesichert, dass sie die korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festlegen wird. Weiterhin erklärte sie, die verbindliche EU-Hinweisgeber-Richtlinie ebenfalls zeitnah umzusetzen, insbesondere eine Hinweisgeberstelle zu implementieren. Zum **Sponsoring** hat Beverungen bereits 2008 eine Rahmenrichtlinie erlassen. Sie sollte aktualisiert und ergänzt werden. In Nachtragswesen des Vergabewesens sind grundsätzlich Zuständigkeiten und Prozesse für eine sachliche Prüfung und vergaberechtliche Bewertung festgelegt. Hier empfehlen wir eine zentrale, systematische Analyse von Änderungen und Nachträge. Durch sie können Ursachen für Nachträge und Verbesserungsmöglichkeiten, exemplarisch bei Bedarfsermittlungen sowie Leistungsverzeichnissen, für zukünftige Ausschreibungen festgestellt werden. Die Stadt Beverungen konnte die erforderlichen Daten zu den umgesetzten und abgerechneten Baumaßnahmen nur für das Jahr 2024 zur Verfügung stellen, nicht jedoch für unseren etablierten Betrachtungszeitraum. Daher musste die standardmäßige Analyse der Nachträge anhand der Abweichungen zum Auftragswert inklusive eines interkommunalen Vergleiches unterbleiben. Hingegen konnten wir bei den beiden Maßnahmenbetrachtungen grundsätzlich strukturierte Vergabeakten und eine gute Dokumentation vorfinden.

Die Stadt Beverungen ist bei der Steuerung der **Informationstechnik an den Schulen** gut aufgestellt. Zwei der fünf wesentlichen Aspekte einer systematischen IT-Steuerung werden grundsätzlich vollständig und zwei weitere Aspekte überdurchschnittlich erfüllt. Als maßgebliche Steuerungsgrundlage besteht ein bis einschließlich 2024 gehender schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP). Dieser sollte fortgeschrieben und regelmäßig aktualisiert werden. Optimierungspotenziale sehen wir außerdem in verbindlichen und schriftlichen Festlegungen des Ausstattungsprozesses sowie der regelmäßigen Kommunikation mit allen an der Medienentwicklungsplanung Beteiligten. Die quantitative IT-Ausstattung an den kommunalen Schulen in Beverungen stellt sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich dar. Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten ist im Grundschulverbund sowie bei der Sekundarschule und dem Gymnasium als weiterführende Schulen deutlich höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Für die Oberstufe des Gymnasiums ist zudem ein „Bring Your Own Device“ (BYOD) Konzept umgesetzt. Werden diese genutzten privaten Endgeräte hinzugerechnet, steigt die Quote nochmals erkennbar. Bei den Präsentationsgeräten liegt der Schwerpunkt in Beverungen maßgeblich bei den Beamern sowie den Dokumentenkameras und Visualizern. Deren Ausstattungsquoten sind im interkommunalen Vergleich des Schuljahres 2022/2023 beim Grundschulverbund und den weiterführenden Schulen jeweils weit überdurchschnittlich. Bei der IT-Sicherheit an den Schulen erzielt die Stadt Beverungen mit 93 Prozent den höchsten Gesamterfüllungsgrad bei den bisher geprüften Kommunen. Die Stadt besitzt zudem ein aktuelles IT-Sicherheitskonzept für die Schulen. Es gibt insoweit nur noch geringe Optimierungspotenziale bei einzelnen wenigen, der von uns geprüften Sicherheitsbereiche. Dagegen ist bei vielen Kommunen die IT-Sicherheit an den Schulen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 56 Prozent der geprüften Sicherheitsanforderungen.

Bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** zeigen sich ebenfalls in Beverungen schwankende Fallzahlen im Betrachtungszeitraum. Von diesen hatte die Stadt ab 2020 letztendlich zwischen einem und vier Fälle mit durchgeführter Bestattung zu bearbeiten. In 2019 gab es keinen

durchgeführten Bestattungsfall. Aktuell stellen sich diese Fallzahlen im interkommunal Vergleich als durchschnittlich und somit unauffällig dar. Die Stadt hält die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Ebenfalls handelt Beverungen bei der Wahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen sind durch die Erstellung von Checklisten möglich. Hiermit kann die Stadt auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement erbringen. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch geltend, sofern bestattungspflichtige Angehörigen bestehen. Hier empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben. Die ab 2020 eingetretenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen je Fall schwanken nennenswert ohne eine augenscheinliche Tendenz. Im interkommunalen Vergleich sind diese Aufwendungen in 2020 überdurchschnittlich und seitdem unterdurchschnittlich. Dennoch sollte Beverungen zukünftig regelmäßige Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durchführen. Seit 2020 weist Beverungen höhere Fehlbeträge auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Verantwortlich hierfür ist, dass die Stadt durchgängig keine Kostenerstattungen und lediglich in 2020 anteilige Erträge aus dem Nachlass realisieren konnte.

Der Wandel der Bestattungskultur bedeutet auch für die Stadt Beverungen im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist ebenso in Beverungen augenscheinlich, wenn auch möglicherweise etwas später als in zahlreichen anderen Kommunen. Seit 2015 liegen die Zahlen deutlich über denen der Sargbestattungen. Diese Entwicklung trägt zu wachsenden Flächenüberhängen bei den elf kommunalen Friedhöfen bei. Daneben bestehen in Beverungen noch ein konfessioneller Friedhof sowie ein privatwirtschaftlich betriebener Ruhepark. Das städtische Angebot in Beverungen ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Hierfür sind die zwölf Ortsteile und die interkommunal größere Gemeindefläche mit ursächlich. Auch vor dem Hintergrund des beachtlichen Flächenangebotes empfehlen wir eine zukunftsorientierte Friedhofsentwicklungsplanung.

In Beverungen unterliegt der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen deutlichen Schwankungen. Er ist in allen Jahren nicht auskömmlich sowie interkommunal unterdurchschnittlich. Im Jahr 2021 blieben in Beverungen von 330.100 Euro Gesamtkosten rund 97.400 Euro ungedeckt. Dieses hohe Defizit wurde vom Kernhaushalt letztendlich mit anderen, allgemeinen Haushaltsmitteln ausgeglichen. Das zeigt offenkundig einen Handlungsbedarf. Die Stadt sollte eine deutlich höhere Kostendeckung anstreben. Diese kann maßgeblich durch eine regelmäßige Neukalkulation tendenziell kostendeckender Friedhofsgebühren und dabei insbesondere Anpassungen bei den Grabnutzungsgebühren erreicht werden. Dem ist die Stadt aktuell grundsätzlich nachgekommen. Zum 01. August 2024 ist die letzte Änderung der Friedhofsgebührensatzung in Kraft getreten. Hierbei wurden maßgeblich die Grabstellengebühren erhöht. Die separate Betrachtung der Trauerhallen zeigt ebenfalls einen schwankenden, nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad. Er stellt sich mit rund 55 Prozent im Jahr 2021 interkommunal geringfügig überdurchschnittlich dar. Die Kommune hat sich aktuell in 2024 gegen eine weitere Erhöhung dieser Benutzungsgebühren entschieden. Die Stadt sollte analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit auch die Kostendeckung der zwölf Trauerhallen langfristig stärken kann. Die auf die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen entfallenden Kosten kann die Stadt nicht beziffern. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen für diesen Bereich. Wir empfehlen, die Datenlage zu verbessern. Hierdurch kann

Beverungen die Wirtschaftlichkeit dieser Leistungen feststellen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten. Dazu zählt auch die Festlegung von Pflegestandards.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Beverungen

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.

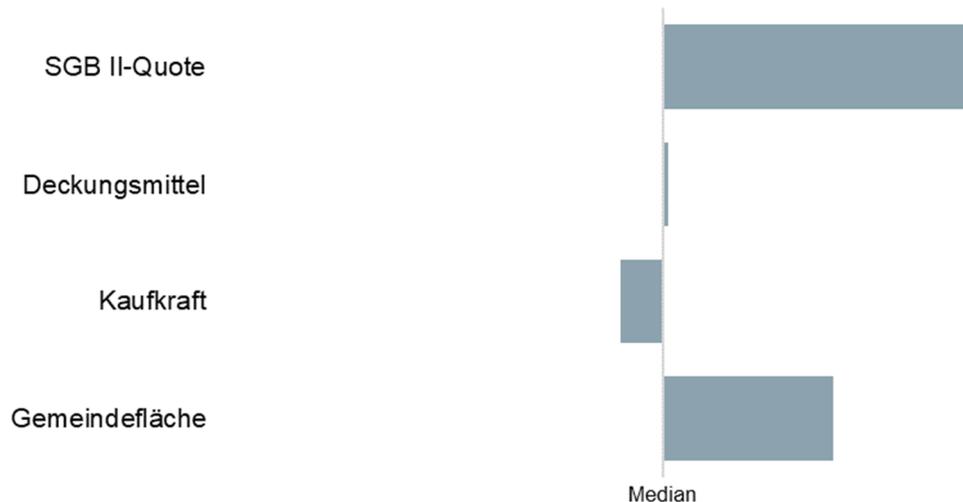
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Beverungen 2024



Der Anteil der Einwohner der Stadt Beverungen, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 8,61 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit weit über dem interkommunalen Median von 5,07 Prozent. Basis für diesen sowie für die weiteren Strukturmerkmale sind die insgesamt 108 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 Einwohnern und 18.000 Einwohnern. In der letzten überörtlichen Prüfung 2019 wies Beverungen eine niedrigere SGB II-Quote von 7,50 Prozent auf. Diese zeigte jedoch gleichfalls ein im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittliches Niveau.

Minimal erhöht stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Beverungen im interkommunalen Vergleich dar. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel sind insoweit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Mit 1.560 Euro je Einwohner überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von rund 1.540 Euro geringfügig um 1,2 Prozent. Hierzu tragen die durchgängig erhaltenen Schlüsselzuweisungen sowie das Realsteuerhebesatzniveau bei. Die Hebesätze von Beverungen liegen 2024 bei der Grundsteuer A sowie der Gewerbesteuer über und bei der Grundsteuer B geringfügig unter den fiktiven Hebesätzen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). In Relation zu den Kommunen gleichen Größenklasse sind die drei Hebesätze aktuell hingegen erkennbar unterdurchschnittlich. Weitergehende Ausführungen enthält der Finanzbericht. In der letzten überörtlichen Prüfung bestand mit 1.210 Euro und einem damaligen Mittelwert von 1.239 Euro ein leicht unterdurchschnittliches Ertragsniveau von Beverungen.

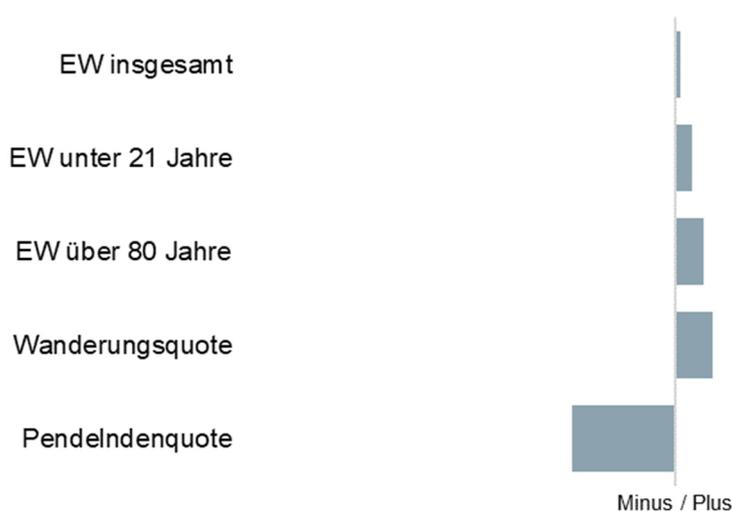
Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Beverungen rund 24.780 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median von circa 27.440 Euro, ebenso wie bei der letzten Prüfung, eine erkennbare Unterschreitung. Diese Unterschreitung fällt mit 9,7 Prozent niedriger aus als seinerzeit mit 17,0 Prozent.

Beverungen weist mit 98,1 qkm eine gegenüber dem Durchschnitt der 108 Vergleichskommunen von 70,8 qkm erkennbar größere Gemeindefläche auf. Dieses stellt neben der Anzahl von zwölf Ortsteilen sowie der Topografie ungünstigere Rahmenbedingungen als bei zahlreichen Vergleichskommunen. Hiermit sind größere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Beverungen 2024



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

Die Einwohnerzahl insgesamt ist in Beverungen um 1,2 Prozent auf 13.277 gestiegen. Ohne den Wiederanstieg in den beiden letzten Jahren wäre ein geringfügiger Rückgang eingetreten. Im gleichen Zeitraum hat sich ebenfalls die Bevölkerung der unter 21-Jährigen erhöht, und zwar um 3,8 Prozent auf 2.603. Die prozentuale Zunahme beim Anteil der über 80-Jährigen fällt mit 6,7 Prozent erkennbar höher aus. Aktuell sind es 1.084 Einwohnerinnen und Einwohner. Letzte-

res ist bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Dieses macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar. Die Wanderungsquote beträgt 108,6 Prozent. Damit profitiert die Stadt Beverungen im fünfjährigen Betrachtungszeitraum erkennbar von Zuzügen, per Saldo um fast 570 Einwohner. Hierfür sind die deutlich höheren Zuzüge in den beiden letzten Jahren ursächlich. Auskunftsgemäß hat sich die Stadt Beverungen bei der Zuweisung von Flüchtlingen erfolgreich um die Zuweisung von Familien mit Kindern bemüht. Dieses habe sich positiv auf die Einwohner- sowie Schülerzahlen ausgewirkt.

Die Pendlerquote beträgt 75,85 Prozent in 2023 und zeigt insoweit einen vielfach festzustellenden negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen die Einpendlerzahlen jeweils deutlich unter den Auspendlerzahlen, zuletzt um rund 1.940 Personen. In 2023 stehen etwa 1.570 Einpendlern circa 3.510 Auspendler gegenüber.

In diesem Kontext äußern Vertreter der Stadt Beverungen deutliche Kritik an den von IT.NRW für die Stadt Beverungen mitgeteilten Bevölkerungszahlen und ebenso an den Bevölkerungszahlen nach dem Zensus 2022. Diese Bevölkerungszahlen würden um etwa 800 Einwohner niedriger ausfallen als die städtischen Einwohnermeldezahlen. Eine Überprüfung der eigenen Einwohnerzahlen für drei kleinere Ortsteile von Beverungen habe gezeigt, dass die höheren Zahlen des Einwohnermeldeamtes korrekt sind. Diese abweichenden Bevölkerungszahlen haben unter anderem erheblichen Einfluss auf das Volumen der Schlüsselzuweisungen. Nach unserer Wahrnehmung hatte eine Systemkritik an der Erhebungspraxis bereits im Zensus 2011 keinen Erfolg gehabt. Im Zensus 2022 ist die identische Systematik angewandt worden. Rechtsbehelfe, die hierauf abzielen, dürften vermutlich ebenso wenig erfolgsversprechend sein. Auch eigene Erhebungen der Kommunen werden danach kaum Beweiskraft entfalten, weil diese Erhebungen von der gewählten statistischen Methode abweichen und damit nahezu folgerichtig andere Ergebnisse aufzeigen. Wir haben die Veränderungen vom Zensus 2022 zur Bevölkerungsfortschreibung zum 30. Juni 2022 auf Basis des Zensus 2011 näher betrachtet. Für das Segment der 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern ergeben sich bei 45 Prozent der Kommunen positive und bei 55 Prozent negative Veränderungen. Beverungen zählt mit rund 4,1 Prozent zu den Kommunen mit den höchsten negativen Veränderungen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2019 im November 2019 im Rat der Stadt Beverungen vor. Die Kommune hat sich mit diesen Prüfungsergebnissen, und zwar mit den Feststellungen sowie den Empfehlungen, umfassend und differenziert auseinandergesetzt. Dieses erfolgte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW. Der Rat hat in diesem Verfahren am 25. Juni 2020 in öffentlicher Sitzung über die gegenüber der gpaNRW und dem Kreis Höxter abzugebende Stellungnahme beschlossen. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Bei einzelnen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Beverungen aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

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)

einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Beverungen hat die gpaNRW von Dezember 2023 bis März 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Beverungen überwiegend Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die analysierten Jahresabschlüsse 2018 bis 2023 sowie die Haushaltsplanung 2025 inklusive der bis 2028 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Stefanie Weppler
Vergabewesen	Michael Essler
Informationstechnik an Schulen	Okka Dini Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Jean-Philippe Franke
Friedhofswesen	Alexander Bauer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 25. März 2025 wurden in Beverungen der Bürgermeister sowie die Abteilungsleitungen beziehungsweise dessen Vertreter über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 19. Mai 2025

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne hält die Stadt Beverungen derzeit nicht ein. Die Vorgaben der GO zur Zuleitung und Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat erfüllt sie seit 2024 für den letzten vorliegenden Jahresabschluss 2023. Die Gesamtabschlüsse 2010 bis einschließlich 2018 wurden nicht aufgestellt. Ein aktueller Beteiligungsbericht anstelle des seit 2019 nicht mehr erforderlichen Gesamtabschlusses liegt nicht vor.	E1.1	Die Stadt Beverungen sollte angesichts der negativen Entwicklung ihrer haushaltswirtschaftlichen Situation ihr Finanzcontrolling und Berichtswesen systematisieren. Dieses sollte die konsequente, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten sowie die ausgegliederten Aufgabenbereiche einschließen.
F2	Die Stadt Beverungen akquiriert Fördermittel aufgrund strategischer Vorgaben. Diese hat sie bislang noch nicht schriftlich festgelegt.	E2.1	Die Stadt Beverungen sollte die bereits gelebten Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.
		E2.2	Die dezentral vorhandenen Informationen über Fördermaßnahmen sollte die Stadt Beverungen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.
F3	Die Stadt Beverungen hat bislang keinen Handlungsrahmen zum Umgang mit der Aufnahme von Krediten schriftlich festgelegt.	E3	Die Stadt Beverungen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.
F4	Die Stadt Beverungen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	E4	Die Stadt Beverungen sollte sich für künftige Anlageaktivitäten einen verbindlichen Handlungsrahmen geben.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Beverungen verfügt über gute Strukturen im Vergabewesen. Die aktualisierte Dienstanweisung für das Vergabewesen und die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle stellen einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Vergabeprozesse dar.	E1.1	Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Beverungen das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss des politischen Gremiums abhängig machen.
		E1.2	Die Stadt Beverungen sollte die Anwendung des Dokumentenmanagementsystems ausdehnen und die digitale Akte für die Vergaben nutzen. In der digitalen Akte sollte sie alle Unterlagen des Projektes zentral speichern.
F2	Die Stadt Beverungen hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sonstige Regelungen zur unabhängigen Überprüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht erlassen. Die Prüfung von Vergabeverfahren könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	E2	Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Hierdurch wird eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen gefördert.
F3	Die Stadt Beverungen hat zur Korruptionsprävention Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei der Festlegung der (besonders) gefährdeten Bereiche und Dienstposten und der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie.	E3.1	Die Stadt Beverungen sollte eine aktualisierte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfassen, in der sie alle einschlägigen Aspekte dazu nach aktuellem Stand zusammenführt.
		E3.2	Die Stadt Beverungen sollte die Benennung eines Beauftragten für Korruptionsschutz / -prävention prüfen. Eine explizit benannte Stelle beziehungsweise eine zentrale Ansprechperson für Korruptionsprävention könnte zur Verbesserung des internen Korruptionsschutzes beitragen.
		E3.3	Die Stadt Beverungen sollte alle Mitarbeitenden gemäß Ziffer 2a des geltenden Handlungskonzeptes zur Vermeidung von Manipulation und Korruption regelmäßig zur Korruptionsprävention schulen. Hierdurch wird das Bewusstsein für dieses Thema geschärft und ein einheitliches Verständnis der Verhaltensregeln sichergestellt.
		E3.4	Die Stadt Beverungen sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.5	Die Stadt Beverungen sollte dringend das Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen und ein eigenes Hinweisgebersystem installieren. Diesem sollte sie einen verbindlichen Prozess mit den jeweiligen Arbeitsschritten und Zuständigkeiten zugrunde legen.
		E3.6	Die Stadt Beverungen sollte zur Einhaltung der Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 und § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz klare Zuständigkeiten festlegen. Eine eindeutige Zuständigkeitsregelung trägt dazu bei, dass die Veröffentlichungspflichten zuverlässig erfüllt werden.
F4	Die Stadt Beverungen nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt in der Rahmenrichtlinie über Sponsoring aus dem Jahr 2008 festgelegt.	E4	Die Stadt Beverungen sollte den Umgang mit Sponsoring aktualisieren. Dazu sollte sie die Dienstanweisung / Handlungsrichtlinie anpassen und den Regelungen zum Sponsoring einen aktuellen Mustervertrag hinzufügen.
F5	Die Stadt Beverungen konnte die erforderlichen Daten für eine Auswertung von Abweichungen zum Auftragswert nur für das Jahr 2024 zur Verfügung stellen. Die gpaNRW hat daher keine Datenbasis für einen interkommunalen Vergleich der Jahre 2021 bis 2023.	E5	Die Stadt Beverungen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Stadt Beverungen prüft die Notwendigkeit von Nachträgen aus vergaberechtlicher Sicht. Diese werden nicht weiter dokumentiert. Regelungen zur Handhabung von Nachträgen hat die Stadt nicht erlassen.	E6.1	Die Stadt Beverungen sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen festlegen. Damit wird eine einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.
		E6.2	Im Zuge der Einführung der digitalen Akte sollte die Stadt Beverungen auch die Nachträge erfassen. Hierin wären sämtliche Nachtragsbegründungen, Kalkulationen und Freigaben vollständig hinterlegt. Damit können auch spätere Analysen oder Anfragen aus Politik und Verwaltung vereinfacht bearbeitet werden.
F7	Die Stadt Beverungen hat zu den zwei betrachteten Maßnahmen gut strukturierte Vergabeakten geführt. Sie dokumentiert die Vergaben anhand der internen Regelungen. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen zeigt Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Stadt Beverungen sollte künftig stets einen kurzen Vermerk in der Vergabeakte aufnehmen, warum bestimmte Unternehmen ausgewählt wurden. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit und gewährleistet, dass keine Ungleichbehandlung entsteht oder vermutet wird.
		E7.2	Bei jeder Vergabe sollte die Stadt Beverungen einen kurzen schriftlichen Vermerk anfertigen. In diesem kann sie auf Basis der Kostenschätzung die Gründe festhalten, warum die jeweilige Vergabeart (z. B. beschränkte Ausschreibung) angewandt wird. Dies sorgt für Transparenz und schützt vor späteren Rückfragen oder Vergabebeschwerden.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.3	Die Stadt Beverungen sollte die ex-ante und ex-post-Veröffentlichungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.
		E7.4	Die Stadt Beverungen sollte zukünftig die Bieterkommunikation einheitlich über die zentrale Vergabestelle und der eingesetzten digitalen Vergabepattform abwickeln. So lässt sich in jedem Fall dokumentieren, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt an welche Bieter gingen. Dies stärkt die Transparenz und verringert Korruptionsrisiken.
		E7.5	Die Stadt Beverungen sollte künftig die Submissionen durch eine neutrale und unabhängige Stelle außerhalb der Fachabteilung durchführen, welche nicht in den Prozess der Angebotserstellung oder Vergabedurchführung eingebunden ist. Dies dient der Transparenz, der Korruptionsprävention und schützt letztlich auch die Mitarbeitenden.
		E7.6	Die Stadt Beverungen sollte künftig alle vorgeschriebenen ex-post-Veröffentlichungen nach § 20 VOB/A in die Vergabeakte aufzunehmen.
		E7.7	Die Stadt Beverungen sollte jeden Nachtrag schriftlich mit Unterschriften von zwei befugten Personen beauftragen.
		E7.8	Die Stadt Beverungen sollte der schriftlichen Dokumentation zur Begründung der Wahl der Vergabeart im Vergabevermerk nachkommen, um den Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu entsprechen.
		E7.9	Die Stadt Beverungen sollte in der Ausschreibungsphase die Bieterkommunikation anonym über die zentrale Vergabestelle in Verbindung mit der genutzten Ausschreibungsplattform durchführen. Auch bei öffentlichen Ausschreibungen ist es empfehlenswert, sämtliche Bieterfragen und Antworten in der Vergabeakte zu dokumentieren.
		E7.10	Die Stadt Beverungen sollte die Absagen nach § 19 Abs. 1 VOB/A an die unterlegenen Bieter zukünftig schriftlich vornehmen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E7.11	Die Beseitigung von Mängeln sollte die Stadt Beverungen in der Vergabeakte dokumentieren. Dadurch lässt sich im Nachhinein belegen, wann und ob die Beanstandungen tatsächlich beseitigt wurden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Beverungen ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen insbesondere durch eine schulübergreifende Planung und der Festlegung von Standards gelöst. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere noch bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses.	E1.1	Die Stadt Beverungen sollten den Medienentwicklungsplan (MEP) fortschreiben und auch in Zukunft regelmäßig aktualisieren.
		E1.2	Die Stadt Beverungen sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.
		E1.3	Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen verbindlich festlegen und in der Praxis umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Beverungen erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen, soweit vorhanden, die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Sie macht den Erstattungsanspruch konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird nicht erhoben. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	E1	Die Stadt Beverungen sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F2	Die Stadt Beverungen hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Beverungen nicht.	E2.1	Die Bediensteten, welche ordnungsbehördliche Bestattungen bearbeiten, sollten regelmäßig an fachlichen Fortbildungen teilnehmen.
		E2.2	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Beverungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.
F3	Die Stadt Beverungen beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Regelmäßige Preisabfragen führt Beverungen nicht durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Beverungen unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt vielfach nicht, Kostenerstattungen sowie Vermögenseinsätze von Verstorbenen zu realisieren. Letzteres spiegelt sich in einem höheren Fehlbetrag je Fall wider.	E3	Die Stadt Beverungen sollte regelmäßige schriftliche Preisabfragen bei den ortsnahen Bestattern durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Beverungen stellt die jährliche Organisation und Planung des Friedhofswesens durch die Sachbearbeitungsebene und den Arbeitskreis Friedhof sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen und Planungen hat die Stadt bisher nicht definiert.	E1	Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie Ziele formulieren und die Zielerreichung mittels Kennzahlen messbar machen.
F2	Die Stadt Beverungen setzt bereits eine Fachsoftware ein. Eine Erstellung digitaler Friedhofspläne ist in der Fachsoftware möglich. Diese Friedhofspläne werden auskunftsgemäß als unübersichtlich bewertet.		
F3	Die Stadt Beverungen informiert auf der eigenen Homepage bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.	E3	Die Stadt Beverungen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern, indem sie insbesondere umfassend auf ihrer Homepage informiert. Zusätzlich könnten digitale Möglichkeiten und Angebote die Nutzung erleichtern.
F4	Die Stadt Beverungen erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Beverungen soll bei den zukünftigen Gebührenkalkulationen eine tendenzielle vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.
F5	Die Stadt Beverungen erreicht im Vergleichsjahr 2021 mit rund 55 Prozent keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen.	E5	Die Stadt Beverungen sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Möglichkeiten sind neben Gebührenerhöhungen auch das Aufgeben von einzelnen, wenig genutzten, sanierungsbedürftigen Trauerhallen oder eine Übertragung auf Bestattungsunternehmen.
F6	Die Stadt Beverungen hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen zum Teil angepasst und ihre Friedhöfe den Nachfragen entsprechend neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung ergeben sich Optimierungspotenziale.	E6	Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsflächen klar und einheitlich strukturieren, um weitere Flickenteppiche zu vermeiden. Hierdurch können freiwerdende Friedhofsflächen besser genutzt und gleichzeitig Kosten eingespart. Auch das perspektivische Aufgeben und die Umnutzung von Teilflächen sollte die Stadt eingehend analysieren.
F7	Die Stadt Beverungen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht benennen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist daher nicht möglich.	E7	Die Stadt Beverungen sollte die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen ermitteln. Hiermit kann sie die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung dieser Friedhofsflächen feststellen und im Bedarfsfall Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergreifen. Ebenfalls sollte die Stadt Pflegestandards festlegen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

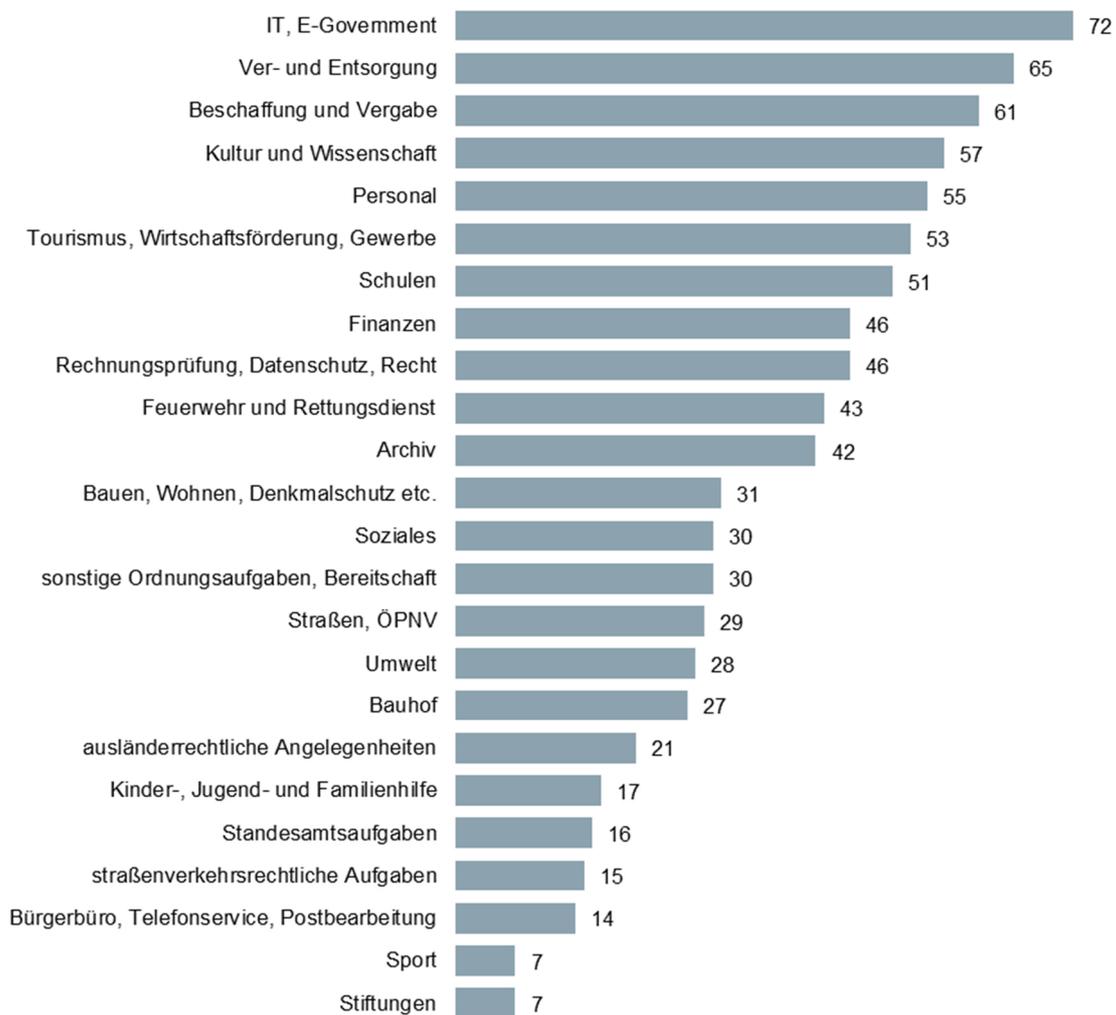
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

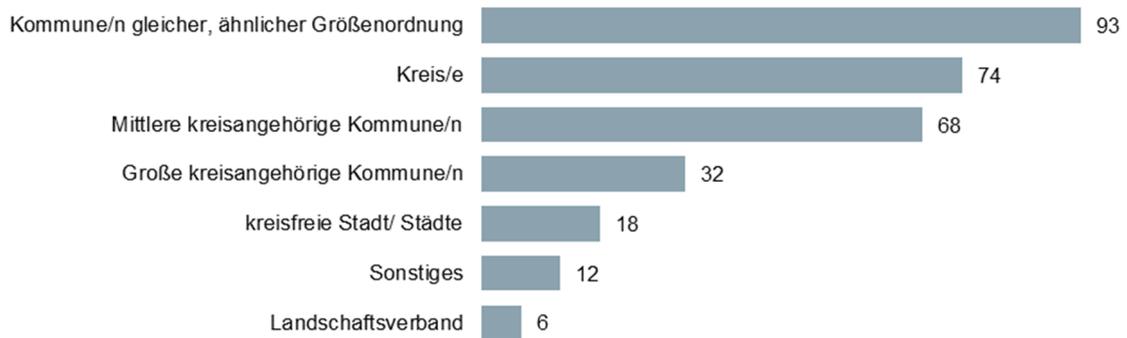


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



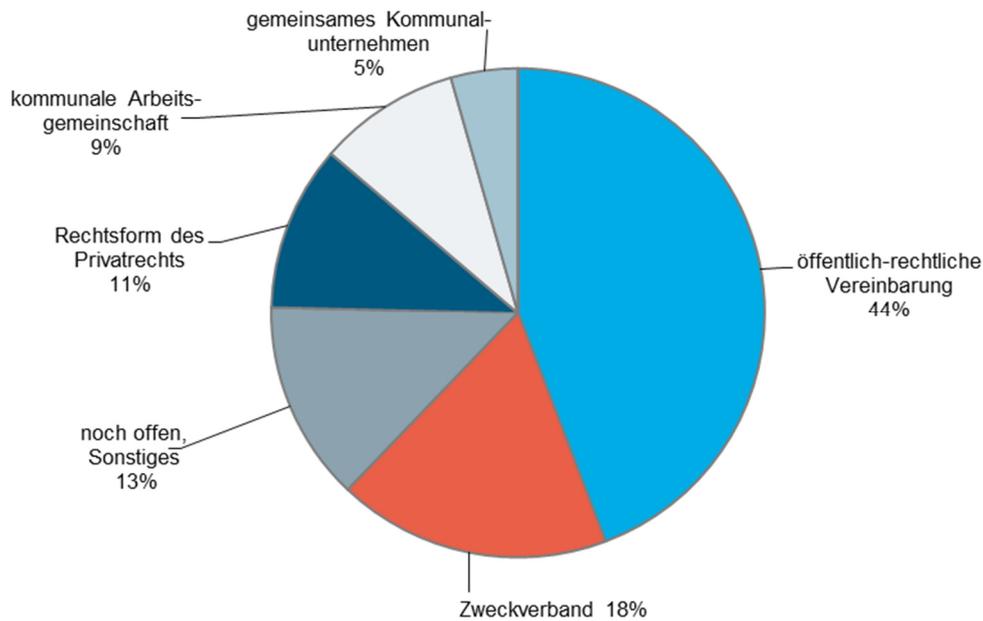
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



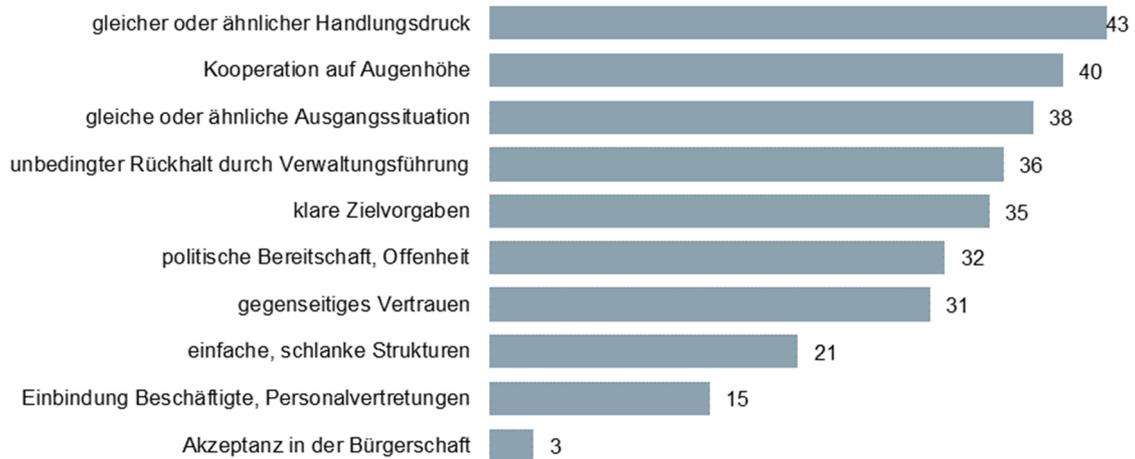
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Beverungen

Die Stadt Beverungen arbeitet in vielen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit zahlreichen Partnern zusammen. Beverungen ist weiterhin damit befasst, den Umfang der Kooperationen durch neue Projekte auszudehnen. Es bestehen aktuell 22 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf die kreisangehörigen, sowie bundeslandübergreifenden Nachbarkommunen aus Hessen und Niedersachsen, den Kreis Höxter selbst sowie auf mehrere Zweckverbände. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Stadt Beverungen wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Beverungen eher von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Stadt Beverungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich:

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Sicherung der Aufgabenerledigung sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Mit diesen Genannten verfolgt die Stadt Beverungen ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig dargelegten Ziele.

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Stadt eine der beiden interkommunal dominierenden Formen, und zwar den Zweckverband, in einem ebenfalls deutlichen Umfang. Mit vier Zweckverbänden und damit 18 Prozent der 22 Kooperationen ist diese Organisationsform ähnlich ausgeprägt wie im interkommunalen Vergleich. Dagegen wird die interkommunal mit 44 Prozent herausragende öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Beverungen mit vier Zusammenarbeiten beziehungsweise mit 18 Prozent deutlich weniger genutzt. Elf Arbeitsgemeinschaften stellen in Beverungen dagegen mit 50 Prozent die herausragende Kooperationsform. Diese Form wird im interkommunalen Vergleich mit 13 Prozent von den Kommunen eher seltener praktiziert.

Die Stadt Beverungen ist in den von vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen genannten Aufgabenfeldern ebenfalls Kooperationen eingegangen. Dieses betrifft auch die fünf bisher am meisten genannten Aufgabenfelder, und zwar IT/E-Government, Ver- und Entsorgung, Beschaffung/Vergabe, Kultur/Wissenschaft sowie Personal. Darüber hinaus bestehen in Beverungen weitere Kooperationen in Aufgabenfeldern, die von Kommunen nicht so häufig genannt werden. Zu den meisten Kooperationen in Beverungen machen wir im Nachfolgenden weitergehende Ausführungen.

Im Bereich IT/E-Government bestehen mehrere Kooperationen. Vorrangig zu nennen ist der Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT). Die Stadt Beverungen nutzt hier verschiedene Dienstleistungen. Innerhalb des Zweckverbandes wurde eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet, deren Projekte in allen Mitgliedskommunen umgesetzt werden. Durch die Mitarbeit in den Arbeitskreisen „DMS“ und „IT und Digitalisierung“ werden Digitalisierungs- und IT-Themen gemeinsam umgesetzt, z.B. die Einführung der elektronischen Akte, des elektronischen Rechnungsworkflows etc.. Einzelne der von der Stadt Beverungen genutzten Zweckverbandsdienstleistungen sind primär anderen Aufgabenbereiche zuzuordnen. Dazu zählen der Datenschutz sowie der Personalbereich. Zu Letzterem gehört die Erstellung der monatlichen Gehalts- und Besoldungsabrechnungen. In dem Aufgabenfeld Personal gibt es eine weitere Kooperation. Die Beihilfesachbearbeitung für die Bediensteten der Stadt Beverungen erfolgt durch die Beihilfekasse der Kommunale Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) in Münster.

Daneben besteht in dem Aufgabenbereich IT/E-Government seit 2023 eine anteilig geförderte interkommunale Kooperation der zehn kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Höxter. Ziel dieser Kooperation ist der Aufbau eines Digitalnetzwerkes, um den digitalen Wandel innovativ zu gestalten. Hierbei sollen Dienstleistungen und Angebote intelligent und bürgernah kombiniert werden. Die Hauptverantwortung liegt beim Kreis Höxter. Hierbei sollen sogenannten SmartCity-Themen zentral koordiniert und umgesetzt werden. In diesem Prozess ist auch eine regionale Koordinierungsstelle in Ostwestfalen-Lippe eingebunden, die die Kommunen und den Kreis zu Digitalisierungsthemen unterstützt. In diesem Kontext ist ebenfalls die interkommunale Digitalisierungsstrategie der zehn kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Höxter sowie weiterer Beteiligter zu nennen. Hierbei geht es um Optimierung der Verwaltungsprozesse und Schaffung von Synergieeffekten. Damit sollen die Kommunen insbesondere mithilfe von digitalen und innovativen Strategien für die Zukunft fit gemacht werden.

Die laufenden und auch die geplanten Digitalisierungsaktivitäten betreffen ebenfalls weitere kommunale Aufgabenfelder. Eine neue Kooperation bezieht sich die Digitalisierung des Kreisbauamtes und deren Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen. Das Ziel ist es, digital und medienbruchfrei das Baugenehmigungsverfahren abzuwickeln.

Eine geplante Kooperation soll sich mit der Digitalisierung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Kreises Höxter befassen. Diese soll ebenfalls in Form eines Arbeitskreises organisiert werden.

Zum Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung gehört auch die Energieversorgung sowie Abwasserentsorgung. Hinsichtlich der Versorgung haben die Stadtwerke Beverungen ihre Stromnetze an die Westfalen Weser Netz (WWN) übertragen. Im Verbund mit insgesamt 57 kommunalen Anteilseignern steuert die WWN die Stromnetze in einem Verbundgebiet, das OWL und Südniedersachsen umfasst. In dieser Struktur geht man gemeinsam die Herausforderungen der Energiewende an. Hierzu zählen die kommunale Wärmeplanung, die Installation von Ladesäulen oder der Bau von Batteriespeichern und Windkraftanlagen. Darüber hinaus ist die Stadtwerke Beverungen GmbH an zwei Gesellschaften der Trianel beteiligt, die Windkraftanlagen errichtet haben. Bei der Entsorgung ist die Stadt Beverungen der Klärschlammkooperation OWL beigetreten, die ab 2029 den Klärschlamm der Kläranlage abnehmen und in einer Müllverbrennungsanlage entsorgen wird. Darüber hinaus hat sich die Stadt Beverungen in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verpflichtet, die im Gebiet der Gemeinde Derental und des Fleckens Lauenförde einschließlich des Ortsteiles Meinbrexten der Samtgemeinde Boffzen anfallenden

Schmutzwässer in ihre Kläranlage aufzunehmen und ordnungsgemäß zu reinigen beziehungsweise zu beseitigen.

Die Stadt Beverungen ist ebenfalls im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe aktiv. Hier erfolgt eine kreisweite Beschaffung von Kopierpapier für die weiterführenden Schulen. Außerdem ist Beverungen eines von zahlreichen Mitgliedern in einer kommunalorientierten Einkaufsgemeinschaft.

Die Kooperation im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf den 1975 gegründeten VHS-Zweckverband Diemel-Egge-Weser. Die Verbandskommunen sind Beverungen, Borgentreich, Warburg und Willebadessen. Neben dem Hauptsitz in Warburg befindet sich eine Geschäftsstelle in Beverungen. Das Bildungsangebot der VHS umfasst Kurse und Veranstaltungen in sieben Fachbereichen, exemplarisch berufliche Bildung/EDV, Kultur und Gestalten sowie Gesundheit. Es werden Kurse mit Veranstaltungsorten in den vier Kommunen sowie online angeboten.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Beverungen mehrere interkommunale Kooperationen eingegangen. Zusammen mit dem Kreis Höxter sowie den übrigen kreisangehörigen Kommunen ist 2007 die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Höxter mbH (GfW Höxter) gegründet worden. Mit den Dienstleistungen für heimische und ansiedlungswillige Unternehmen soll letztendlich eine nachhaltige Erhöhung der Wirtschaftskraft, Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit im Kreis Höxter erreicht werden. Auch die Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter und allen weiteren kreisangehörigen Kommunen in der LEADER-Region Kulturland Kreis Höxter ist hier anzuführen. Es handelt sich dabei um ein Förderprogramm der EU zur Stärkung des ländlichen Raumes. Das formulierte Ziel der Kooperation ist es, gemeinsam die Attraktivität der ländlichen Region zu stärken und Synergien zu schaffen. Die Stadt Beverungen ist darüber hinaus auch eine von zahlreichen Kommunen in der REGIONALE 2022 – Urban-Land OstWestfalenLippe. Mit dem Strukturprogramm des Landes NRW soll die Entwicklung eines umfassenden regional und proaktiv ausgerichteten Infrastrukturprogramms verfolgt werden. Neben diesen Zusammenarbeiten kann auch der Austausch mit anderen benachbarten Verbänden angeführt werden. Zu diesen zählen der Weserbergland Tourismus, der Teutoburger Wald Tourismus sowie die ebenfalls länderübergreifende Weserschifffahrt.

Im Aufgabenfeld Schulen ist die Stadt Beverungen Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft der Schulverwaltungsämter.

Das Archivwesen ist das Aufgabenfeld, in denen viele Kommunen für die Zukunft Kooperationen planen. Hier ist die Stadt Beverungen bereits eine Kooperation eingegangen. Sie betrifft die Zusammenarbeit mit dem Archiv der Stadt Brakel. Diese umfasst die Digitalisierung des Zeitungsarchives. Es ist geplant, diese Kooperation noch weiter auszubauen.

Im Aufgabenfeld Soziales haben vor Jahren die kreisangehörigen Kommunen inklusive Beverungen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über einen Solidarfonds in der Flüchtlingsbetreuung geschlossen. Dieser mildert übermäßige fiskalische Belastungen der einzelnen Kommune durch kostenintensive Krankheitsfälle ab.

Die Stadt Beverungen hat ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt eine Kooperation abgeschlossen. Beverungen sowie die anderen kreisangehörigen Kommunen verfolgen hiermit als Projektziel

die Renaturierung kleinerer Fließgewässer im Kreis Höxter nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Hiermit werden zugleich Arbeitsgelegenheiten und Fortbildungen für Langzeitarbeitslose geschaffen.

Im sozialen Aufgabenfeld der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist die Stadt Beverungen in einer Arbeitsgruppe Kindertagesbetreuung aktiv, die beim Kreis Höxter implementiert ist. Darin sind sowohl öffentliche als auch konfessionelle sowie weitere Träger von Kindertageseinrichtungen vertreten. Daneben ist das aktuelle große, viele Bereiche umspannende Themenfeld der Digitalisierung auch hier präsent. Die Stadt Beverungen wird sich in einem Arbeitskreis zur Digitalisierung der Kindertageseinrichtungen im Kreis Höxter engagieren.

In dem Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst besteht eine öffentlich-rechtliche und zugleich bundesländerübergreifende Vereinbarung mit den Städten Bad Karlshafen, Boffzen und Borgentreich Höxter sowie Trendelburg. Weitere Kooperationen in diesem Aufgabenfeld umfassen gemeinsame Lehrgänge, Beschaffungen sowie den Atemschutz.

In dem Aufgabenfeld ausländerrechtliche Angelegenheiten ist eine kreisweite Vernetzung im sogenannten Case-Management implementiert worden.

Eine ebenfalls bundesländerübergreifende Kooperation betrifft das Aufgabenfeld Straßen und ÖPNV. Mit dieser werden die Busverbindungen mit den Nachbarkommunen abgestimmt.

Die Stadt Beverungen hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Kommune offen für neue und weitere Kooperationen.

Von den bisher bestehenden Kooperationen wurde keine Zusammenarbeit rückabgewickelt. Die umgesetzten Kooperationen werden als wichtig und erfolgreich bewertet. Hierbei bemisst die Stadt Beverungen den Kooperationen im Bereich IT/E-Government eine herausragende Bedeutung bei.

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

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt Beverungen insbesondere eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, einfache und schlanke Strukturen, klare Zielvorgaben sowie gegenseitiges Vertrauen. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem einen unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung sowie einen gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Beverungen vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation sowie klare Zielvorgaben. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommune ein eher geringeres Gewicht zu.

Die im August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von der Stadt Beverungen als Chance und zusätzlichen Impuls für zukünftige Zusammenarbeiten gewertet. Neue Chancen für IKZ-Projekte werden außerdem durch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren gesehen. Die Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten habe in diesem Kontext auskunftsgemäß eine eher nachgelagerte Bedeutung.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

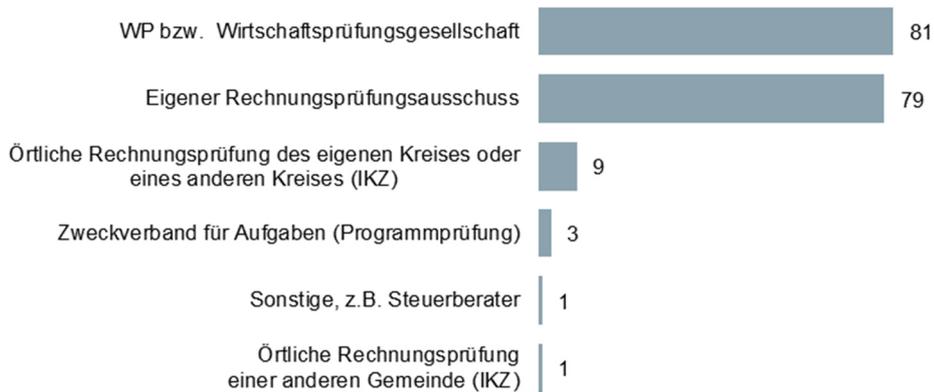
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

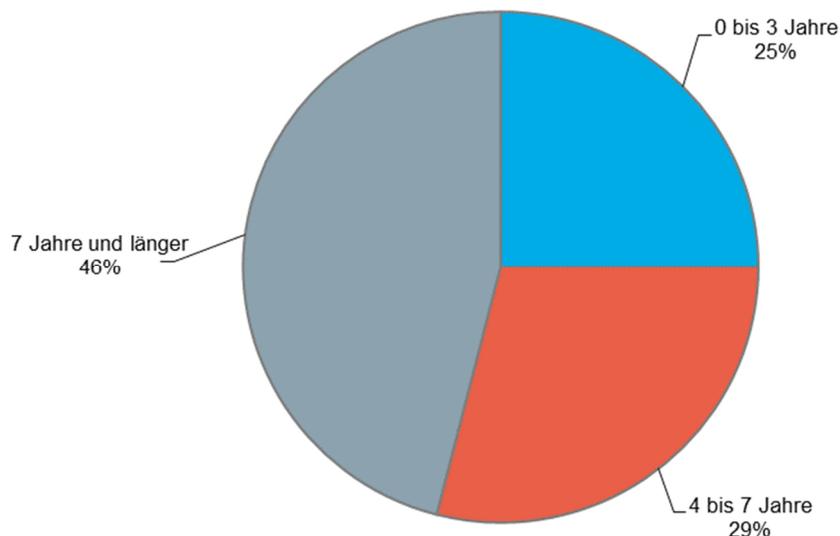
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in neun Fällen (Neun Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

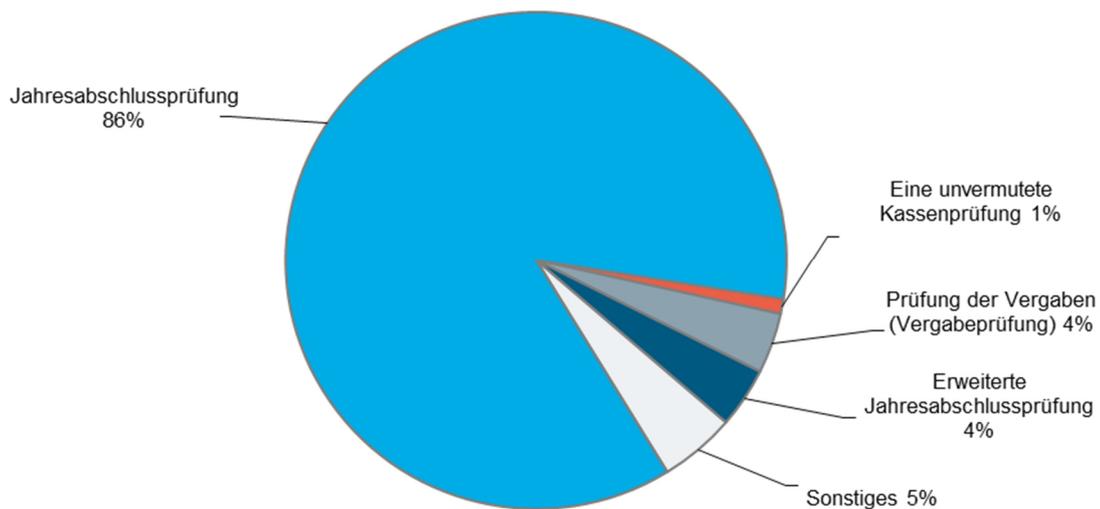
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

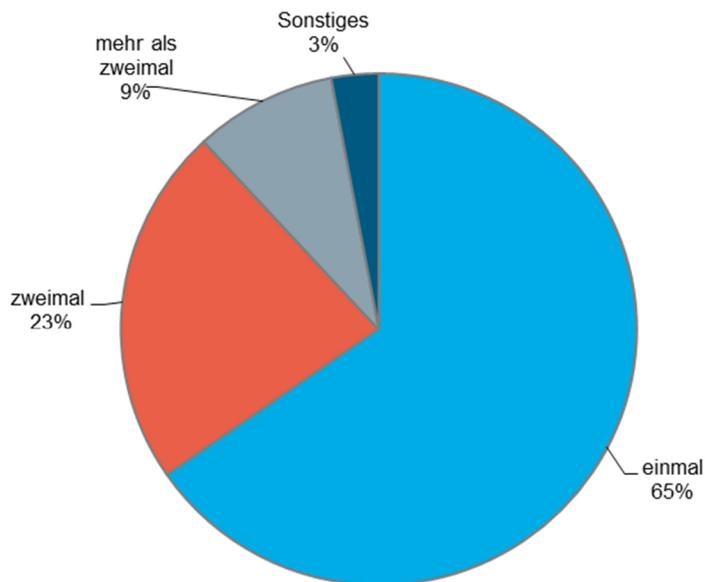
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 2022



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Beverungen

In der Stadt Beverungen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2007. Seit diesem Zeitpunkt ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ununterbrochen für die Stadt Beverungen tätig.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist durchgängig seit der Umstellung auf das Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) 2007 von der Kommune beauftragt worden. In diesem Zeitraum erfolgte einmalig, und zwar für die Jahresabschlussprüfung 2014 eine Ausschreibung dieser Dienstleistungen. Hierbei hat die bisher und auch weiterhin tätige Gesellschaft das Günstigste von fünf Angeboten abgegeben. Die gpaNRW hält einen regelmäßigen Wechsel des Abschlussprüferinnen für geboten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes sowie die der beiden Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) sowie Abwasserwerk der Stadt Beverungen. 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 Beverungen tagte im Jahr 2021 zwei Mal und im Jahr 2022 ein Mal. Dabei beschäftigte er sich in 2021 mit der Prüfung der beiden Jahresabschlüsse 2019 und 2020 sowie der zweckentsprechenden Mittelverwendung nach dem Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in NRW (KInvFöG NRW). Im Folgejahr 2022 beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2021. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Beverungen entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen 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 Beverungen ist aktuell haushaltsrechtlich voll handlungsfähig. Zwischen 2018 und 2023 erzielt sie durchgängig Jahresüberschüsse. Strukturell ist der Haushalt 2023 allerdings nicht ausgeglichen. Pandemie- beziehungsweise kriegsbedingte finanzielle Schäden sind nach städtischen Angaben nicht entstanden. Somit hat Beverungen keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG¹⁰) verbucht. Die ab 2024 bis 2028 geplanten erheblichen Jahresdefizite von rund 12,3 Mio. Euro verdeutlichen jedoch weiteren Handlungsbedarf zur Konsolidierung. Die erwarteten Defizite setzen die jährliche Realisierung eines globalen Minderaufwands voraus. Dieser summiert sich bis 2028 auf rund 3,6 Mio. Euro.

In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken bedingt durch die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Zuletzt beeinflussten nicht planbare Faktoren wie die Pandemie, der Ukraine-Krieg und die erhebliche Inflation einschließlich der Tarif- und Besoldungserhöhungen die kommunale Haushaltswirtschaft. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung.

Die Stadt Beverungen verfügt über eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Durch die Überschüsse seit 2018 hat sich dieses bis 2023 um rund 4,5 Mio. Euro erhöht. Damit gehört Beverungen zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1 im Vergleichsjahr 2022. Aufgrund der Ausgliederung wesentlichen Anlagevermögens nebst zugehörigen Sonderposten fällt hingegen die Eigenkapitalquote 2 unterdurchschnittlich aus.

Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Schulden des Kernhaushaltes fallen interkommunal verglichen unterdurchschnittlich aus, enthalten aber weiterhin Liquiditätskredite von neun Mio. Euro. Der hohe Ausgliederungsgrad zeigt sich bei den Verbindlichkeiten der städtischen Eigenbetriebe und Beteiligungen. Diese sind zwischen 2018 und 2022 um rund 6,6 Mio. Euro gestiegen und machen insgesamt

¹⁰ 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 Nord-rhein-Westfalen (NKF-CUIG)

rund zwei Drittel der Gesamtverbindlichkeiten aus. 2025 ist erstmals wieder die Aufnahme eines Investitionskredites im Kernhaushalt vorgesehen. Die vorhandenen liquiden Mittel werden spätestens 2026 aufgebraucht sein und erneute Liquiditätskredite erfordern.

Die Altersstruktur des kommunalen Gebäudevermögens lässt auf zeitnahe Ersatzinvestitionen und Sanierungsbedarfe schließen. Die Verkehrsflächen zeigen nach einer Auswertung der bilanziellen Daten ebenfalls eine Überalterung. Für beide Vermögensbereiche sind in der Zukunft erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe zu erwarten.

Haushaltssteuerung

Die Informationen zur Haushaltssteuerung liegen überwiegend nicht rechtzeitig vor. Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne hält die Stadt Beverungen derzeit nicht ein. Die Vorgaben der GO zur Zuleitung und Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat erfüllt sie seit der Änderung der entsprechenden gesetzlichen Regelung nach dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (3. NKF-WG), somit seit 2024. Die Gesamtabchlüsse 2010 bis einschließlich 2018 wurden nicht aufgestellt. Ein aktueller Beteiligungsbericht anstelle des seit 2019 nicht mehr erforderlichen Gesamtabchlusses liegt allerdings nicht vor. Das bestehende Finanzcontrolling und das Berichtswesen sollten zur aktiven unterjährigen Haushaltssteuerung weiterentwickelt und ausgebaut werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund des künftig zu realisierenden globalen Minderaufwands erforderlich.

Die Analyse der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen zumindest bis 2019 anteilig kompensieren kann. Dieses gelingt ihr ab dem Jahresabschluss 2020 sowie ab dem Planjahr 2024 bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums nicht mehr.

Die Stadt Beverungen überträgt im Kernhaushalt konsumtive und investive Ermächtigungen in die Folgejahre. Die Ansätze für investive Auszahlungen nimmt sie zu durchschnittlich 63 Prozent in Anspruch.

Die Fördermittelakquise erfolgt derzeit zentral in der Bauabteilung. Ein Fördermittelcontrolling erfolgt auskunftsgemäß in den Fachabteilungen, während ein Berichtswesen bislang nicht vorgesehen ist. Die Stadt sollte grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise verschriftlichen. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde einen schnellen und umfassenden Überblick über alle gesamtstädtischen Förderprojekte ermöglichen.

Die Stadt Beverungen betreibt auskunftsgemäß ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlage-
management. Einen schriftlichen Handlungsrahmen dazu hat sie bislang nicht fixiert. Dieser sollte strategische Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben beinhalten. Auch für ein Anlagemanagement empfehlen wir strategische Rahmenbedingungen zu fixieren. Die städtischen Ausgliederungen sollten aufgrund der engen finanziellen Verflechtungen ebenfalls einbezogen werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Beverungen 2018 bis 2025

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

Die letzte überörtliche Prüfung betraf die Jahresergebnisse 2010 bis 2017. Diese Prüfung berücksichtigt daher die Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2018 bis 2023. Darüber hinaus sind die Daten der Haushaltsplanung 2024 und 2025 sowie der mittelfristigen Finanzplanung bis 2028 Bestandteil der Prüfung.

Die seit 2010 bis einschließlich 2018 aufzustellenden Gesamtab schlüsse hat die Stadt Beverungen nicht nachgeholt. Seit 2019 bis einschließlich 2023 erfüllt die Stadt die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses gemäß § 116a GO NRW und nimmt diese in Anspruch. Dieses wird für die Folgejahre ebenso erwartet.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Beverungen hat von 2018 bis 2023 ausgeglichene Jahresabschlüsse vorgelegt. Ab 2024 plant sie bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2028 mit Jahresdefiziten. Unter Berücksichtigung eines globalen Minderaufwands kann sie planerisch jeweils einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Derzeit unterliegt die Stadt somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Beverungen 2018 bis 2025*

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x	x	x		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							x	x

* Basis: 2018 bis 2023: Jahresabschlüsse, ab 2024: Haushaltspläne

Die Kommunalaufsicht hat die Anzeigeverfahren der Haushaltssatzungen ohne rechtliche Bedenken abgeschlossen. Teilweise hat sie Hinweise zur Haushaltsausführung sowie Berichterstattung aufgenommen. Letzteres gilt für die geplanten Haushalte ab 2024, die den fiktiven Haushaltsausgleich nur durch einen globalen Minderaufwand erreichen.

Die Planung sah im Betrachtungszeitraum für das jeweilige Haushaltsjahr den fiktiven Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage vor. Entgegen der Planung schlossen bis 2023 alle Haushaltsjahre ausgeglichen beziehungsweise mit einem Überschuss ab.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Beverungen 2018 bis 2023 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro ¹¹	325	892	104	834	771	1.920
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.973	4.864	4.969	5.803	6.574	8.494

¹¹ Durch die Darstellung in Tausend Euro können Rundungsdifferenzen entstehen.

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.737	27.737	27.737	27.737	27.737	27.737
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

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.

Die Stadt Beverungen weist entgegen der Planung zwischen 2018 und 2023 ausgeglichene Haushalte aus. Durch die Jahresüberschüsse hat sich ihre Ausgleichsrücklage um insgesamt 4,5 Mio. Euro erhöht.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Beverungen in Tausend Euro 2024 bis 2028 (PLAN)

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.749	-3.940	-2.372	-1.840	-1.391
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.745	1.805	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.737	27.737	27.170	25.330	23.939
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	-567	-1.840	-1.391
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	2,04	6,77	5,49
Fehlbetragsquote in Prozent	7,59	11,77	8,03	6,77	5,49

Mit dem im Februar 2024 rückwirkend zum 31. Dezember 2023 beschlossenen 3. 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 Beverungen nutzt diese Möglichkeiten des Verlustvortrages aktuell noch nicht. Sie weist seit 2024 in ihrer Haushaltsplanung anfänglich noch einen fiktiven Haushaltsausgleich durch einen jeweils zweiprozentigen globalen Minderaufwand aus. Zunächst nutzt die Stadt die

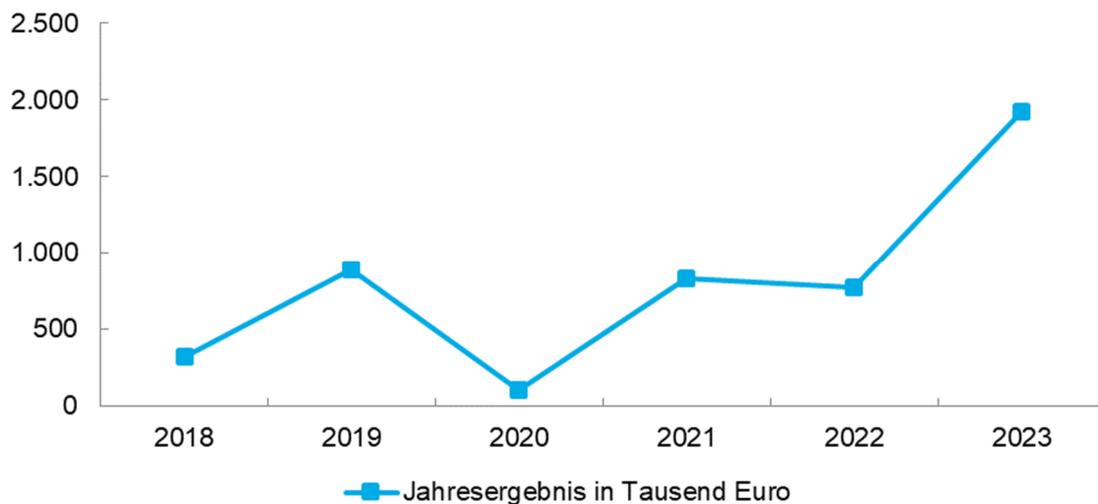
Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage zum Ausgleich der Plandefizite. Ab 2026 ist eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage erforderlich. Das Jahresergebnis 2024 wird voraussichtlich besser ausfallen. Aktuell geht die Stadt Beverungen von einem Defizit von bis 0,6 Mio. Euro aus. Entsprechend geringer fällt die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage aus. Gleichwohl wird diese bei planmäßiger Umsetzung des folgenden Haushaltes 2025 ff. spätestens im Jahr 2027 aufgezehrt sein.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Beverungen weist im Betrachtungszeitraum durchgehend bessere Jahresergebnisse aus als geplant. Sie erzielt mit Ausnahme des ersten Pandemiejahres in allen Haushaltsjahren aufgrund der bislang positiven konjunkturellen Entwicklung höhere Steuererträge. Aufwandsseitig bleiben zudem insbesondere die Verlustausgleiche für die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) hinter den Ansätzen zurück. Strukturell ist das Haushaltsjahr 2023 nicht ausgeglichen.

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

Jahresergebnisse Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2023



Die Stadt Beverungen hat in allen Jahresabschlüssen des Betrachtungszeitraums ausgeglichene Haushalte mit Überschüssen vorgelegt. Gegenüber der Haushaltsplanung fallen die Jahresabschlüsse zwischen 0,85 Mio. Euro und 4,2 Mio. Euro besser ab. Dies ist im Wesentlichen auf höhere Steuererträge sowie geringere Transferaufwendungen zurückzuführen. Neben der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtumlage sind die städtischen Transferaufwendungen durch den Verlustausgleich für den Eigenbetrieb Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) geprägt.

Die Gewerbesteuererträge fallen mit Ausnahme des ersten Pandemiejahres durchgängig um 1,1 Mio. Euro bis 2,5 Mio. Euro besser aus als geplant. Im Haushaltsjahr 2020 erhielt die Stadt Beverungen 1,4 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW. Es ergibt sich

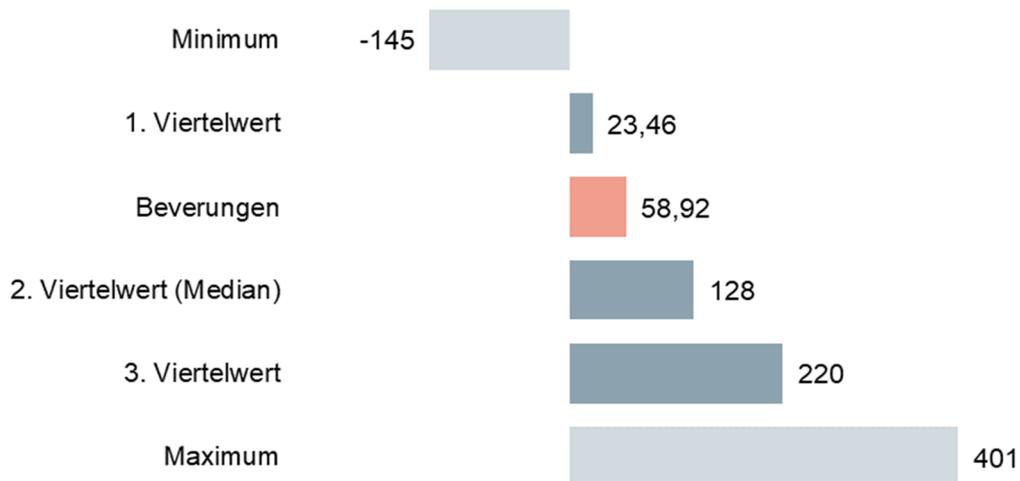
noch ein Minderertrag bei der Gewerbesteuer von 0,5 Mio. Euro. Die Anteile an der Einkommensteuer bleiben 2020 pandemiebedingt um 0,5 Mio. Euro sowie 2023 um 0,2 Mio. Euro hinter dem Ansatz zurück. In den übrigen Haushaltsjahren lagen die Erträge zwischen 0,1 und 0,6 Mio. Euro über dem Ansatz.

Aufwandsseitig ergeben sich Schwankungen und Abweichungen neben den Transferaufwendungen vor allem bei Personal- und Versorgungsaufwendungen. Die wesentlichen Minderaufwendungen gegenüber dem Haushaltsansatz liegen an geringeren Verlustausgleichen für die SIB. Soweit dort geplante Maßnahmen nicht umgesetzt werden können, verringert sich der Verlustausgleich des Kernhaushaltes entsprechend. Die entsprechenden Projekte skizziert die Stadt Beverungen jährlich in ihrem Lagebericht.

Die Stadt Beverungen kann in den von der Pandemie und dem Ukrainekrieg betroffenen Haushaltsjahren 2020 bis 2023 saldiert etwaige Ertragsausfälle oder Mehraufwendungen kompensieren. Sie hat daher keine verbleibenden Schäden ermittelt und insoweit auch keine Bilanzierungshilfe als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG gebucht.

Wir stellen hier sowie im weiteren Bericht interkommunale Vergleiche für das Jahr 2022 dar. Für das Haushaltsjahr 2023 liegen aktuell keine ausreichenden Vergleichswerte vor.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Die Stadt Beverungen hat 2022 keine Bilanzierungshilfe als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG gebucht. Mit ihrem Jahresergebnis positioniert sie sich daher wie folgt gegenüber den Vergleichskommunen, die diese überwiegend aufgrund pandemiebedingter Mindererträge oder Mehraufwendungen berücksichtigen mussten:

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

Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
58,92	-421	-3,07	63,27	195	401	27

Unter Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe reduziert sich der Median innerhalb der Vergleichskommunen signifikant um die Hälfte gegenüber dem obigen Vergleich. Die Stadt Beverungen erzielt somit ein knapp durchschnittliches einwohnerbezogenes Jahresergebnis. Zukünftige Belastungen im Zusammenhang mit der Ausbuchung oder Abschreibung der Bilanzierungshilfe entfallen zudem. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 1.3.4.

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 aktuellste Jahresergebnis 2023, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2019 bis 2023 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Als Sondereffekt haben wir dabei die Einsparung bei den Versorgungsaufwendungen sowie die Auflösung einer Rückstellung berücksichtigt. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro¹² 2023“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.920
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	13.825
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	810
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-12.715
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	11.853
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-862

Gegenüber dem tatsächlichen Jahresergebnis liegt das strukturelle Ergebnis rund -2,8 Mio. Euro darunter. Dies ist auf den Gewerbesteuerertrag zurückzuführen, der im Mittel 2019 bis 2023 um 1,9 Mio. Euro geringer ausfällt als im Jahr 2023 erzielt. Von 2019 bis 2023 steigt dieser absolut um 2,4 Mio. Euro. Während der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Haushaltsjahr 2023 rund 0,3 Mio. Euro höher ist als der Durchschnitt der Vorjahre bleibt die Umsatzsteuer mit 0,05 Mio. Euro dahinter zurück. Aufwandsseitig liegen Kreisumlage und Steuerbeteiligungen in 2023 rund eine Mio. Euro über den Durchschnittswerten.

Somit verbleibt für das Haushaltsjahr 2023 ein negatives strukturelles Ergebnis.

Durch die steigende Steuerkraft der Stadt Beverungen ergibt sich im auf den entsprechenden Referenzzeitraum folgenden Haushaltsjahr eine höhere Belastung im Finanzausgleich. Zwischen 2019 und 2023 kann die Stadt zunächst von steigenden Schlüsselzuweisungen profitieren. Dieser Trend setzt sich aufgrund der hohen Steuererträge in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 nicht weiter fort.

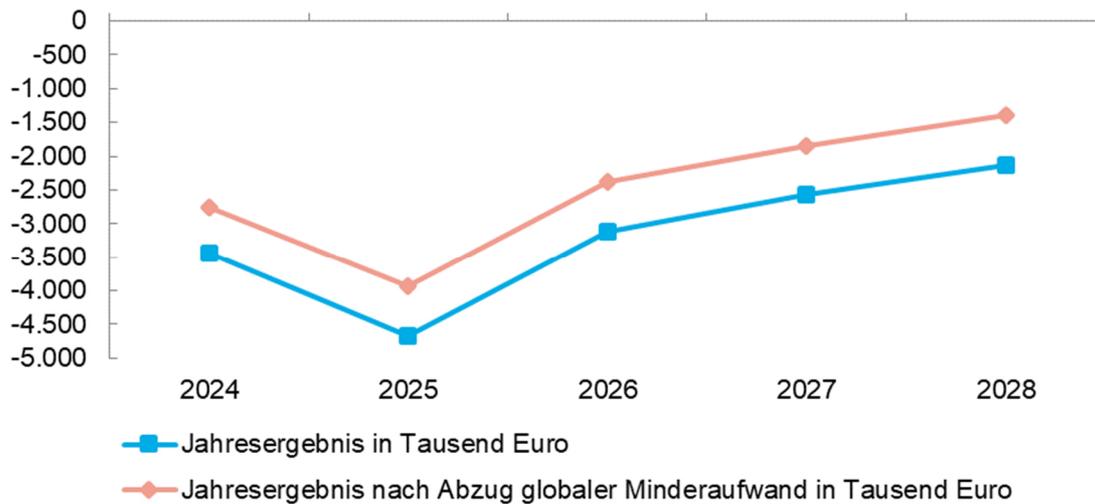
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Beverungen plant 2024 bis 2028 durchgängig negative Jahresergebnisse von gesamt rund 12,3 Mio. Euro. Die Planung enthält hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche sowie punktuelle zusätzliche Risiken.

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.

¹² Aufgrund der Darstellung in Tausend Euro sind Rundungsdifferenzen möglich

Jahresergebnisse Beverungen in Tausend Euro 2024 bis 2028 (Plan)



Die **Stadt Beverungen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2025 für 2028 ein Defizit von 1,4 Mio. Euro.

Auch dieses defizitäre Jahresergebnis kann nur erreicht werden, wenn die Stadt den geplanten globalen Minderaufwand von zwei Prozent beziehungsweise 0,7 Mio. Euro realisiert. Das Gleiche gilt für die Haushaltsjahre 2024 bis 2027. Das Jahresergebnis 2024 liegt auskunftsgemäß voraussichtlich bei -0,6 Mio. Euro und damit deutlich über den obigen Plandaten. Somit kann die Stadt Beverungen den geplanten globalen Minderaufwand im ersten davon betroffenen Haushaltsjahr tatsächlich einsparen. Das abschließende Jahresergebnis bleibt allerdings abzuwarten.

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 etwaige Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2023 und Plan-Ergebnis 2028 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2023 (Durchschnitt 2019 bis 2023)* in Tau- send Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	2.184	2.340	156	1,4
Gewerbesteuer	7.976 (6.004)	8.731	755 (2.727)	1,8 (1,8)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.565	7.605	2.040	6,4

Kennzahlen	2023 (Durchschnitt 2019 bis 2023)* in Tau- send Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(5.290)		(2.315)	(6,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	713 (771)	835	122 (64)	3,2 (3,2)
Schlüsselzuweisungen vom Land	7.255 (6.318)	7.558	303 (1.240)	0,8 (0,8)
Übrige Erträge	8.680	8.252	-428	-1,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	3.478	3.428	-49,85	-0,3
Allgemeine Kreisumlage	7.677 (6.801)	8.961	1.285 (2.160)	3,1 (5,7)
Jugendamtsumlage	5.285	7.229	1.944	6,5
Transferaufwendungen - standardbereinigt	11.028	14.455	3.427	5,6
Übrige Aufwendungen	2.985	3.382	397	2,5

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

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

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

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

Für ihre Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung zieht die Stadt Beverungen als Grundlage die Orientierungsdaten 2025 bis 2028 des Landes NRW heran.

Die **Grundsteuer B** ist eine der stetigen Einnahmequellen der Kommunen. Die Stadt Beverungen plant für das laufende Haushaltsjahr die aufkommensneutrale Steuererhebung aufgrund

der Grundsteuerreform. Für die Folgejahre sind keine Zuwächse bei der Grundsteuer geplant (weitere Ausführungen siehe Kapitel 1.4.1.1).

Die **Gewerbsteuer** schwankt aufgrund konjunktureller, branchenspezifischer oder firmeninterner Entwicklungen sowie aufgrund steuerrechtlicher Vorschriften auch in Beverungen durchaus erheblich. Im Haushaltsjahr 2020 ist ein pandemiebedingter Einbruch mit einem Minus von rund 23 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Danach kann die Stadt bis 2023 durchschnittlich jährliche Zuwächse von rund 23 Prozent realisieren. Im Haushaltsjahr 2023 erzielt die Stadt Beverungen gegenüber der Planung mit knapp acht Mio. Euro die bislang höchsten Gewerbesteuererträge. Dieses entspricht gegenüber dem Ansatz einem Plus von rund 45 Prozent. Die verlässliche Haushaltsplanung ist demnach vor allem in der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Situation sowie dem andauernden Ukrainekrieg erschwert. Daher wendet die Stadt hier nicht den Orientierungsdatenerlass an. Nach dem vorläufigen Ergebnis 2024 übersteigt das Aufkommen mit erneut rund acht Mio. Euro den Haushaltsansatz um rund 15 Prozent. Aufgrund der positiven Entwicklung plant die Stadt 2025 einen Ansatz von 7,7 Mio. Euro und damit gegenüber der Vorjahresplanung eine Steigerung von zehn Prozent. Zur Konsolidierung der Haushaltswirtschaft hat die Stadt eingeplant, den Hebesatz der um zehn Punkte auf 428 v. H. zu erhöhen. Ausgehend davon ist für das Haushaltsjahr 2026 eine weitere deutliche Steigerung von 13,7 Prozent vorgesehen. Weitere Steigerungen plant die Stadt für die Haushaltsjahre 2027 und 2028 aus Vorsichtsgründen zunächst nicht ein.

Die Gemeindeanteile an **Einkommens- und Umsatzsteuer** plant die Stadt ab 2025 mit Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten des Landes ein. Dies gilt auch für die **Schlüsselzuweisungen**. Aufgrund der Steuerkraft in der Referenzperiode des zweiten Halbjahres 2023 und ersten Halbjahres 2024 berücksichtigt die Stadt Beverungen 2025 nach der zur Verfügung stehenden Verteilmasse einen um 8,6 Prozent geringeren Ansatz gegenüber 2024. Ab 2026 setzt sie davon ausgehend die Orientierungsdaten 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 für die Ertragslage ausschlaggebend. Bei allen Positionen sind deutliche Steigerungen seit dem letzten vorliegenden Jahresergebnis eingetreten. Auch für den aktuellen Planungszeitraum ergeben sich entsprechende Steigerungsraten.

Die Stadt Beverungen plant für das Haushaltsjahr 2025 **Personalaufwendungen** aufgrund der Tarif- und Besoldungsregelungen. Sie berücksichtigt bekannte Fluktuationen und Aufgaben im Stellenplan. Der für die Tarifbeschäftigten geltende Tarifvertrag wurde 2023 mit einer Laufzeit von 24 Monaten bis zum 31. Dezember 2024 abgeschlossen. Aufgrund der zur Haushaltsplanung noch ausstehenden Tarifabschlüsse berücksichtigt Beverungen für die Tarifbeschäftigten im laufenden Haushaltsjahr 2025 eine Steigerung von zunächst zwei Prozent. Für die Jahre 2026 bis 2028 plant sie, wie bei den Dienstbezügen der Beamten, jeweils mit einer geringen Steigerung von einem Prozent. Inwieweit die Steigerungsraten ausreichen bleibt abzuwarten.

Angesichts der Gehaltsentwicklung der letzten Jahre erscheinen diese allerdings zu niedrig. Die kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen prognostizierten bereits 2023 für 2025 und 2026 prozentuale Steigerungen von 5,4 Prozent beziehungsweise 3,6 Prozent. Die letzte Prognose aus Juli 2024 geht für 2025 und 2026 von 5,5 Prozent und 4,5 Prozent aus sowie 3,4 Prozent für 2027. Insofern besteht aus Sicht der gpaNRW in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen bis 2028 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Stadt Beverungen legt die Umlagegrundlagen und den Hebesatz des Kreises Höxter gemäß dessen Plandaten für die Kreis- und Jugendamtsumlage zugrunde. Insbesondere die Haushaltsjahre 2023 und 2024 sind von deutlich steigenden Umlagen geprägt. Dies liegt zum einen an der positiven Entwicklung der Steuerkraft der Stadt Beverungen, aber auch an den steigenden Mehrbedarfen des Kreises, die über Kreis- und Jugendamtsumlage zu decken sind. Die Stadt Beverungen berücksichtigt gegenüber 2024 für das aktuelle Haushaltsjahr 2025 eine Steigerung von knapp 3,6 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage mit einem Ansatz von 8,7 Mio. Euro. Für 2026 sinkt diese auf rund 1,5 Prozent, ab 2027 prognostiziert die Stadt nur jeweils ein Prozent Steigerung. Der Kreis Höxter erwartet nach dem Haushaltsplan für 2025 bis 2028 bei beiden Umlagen jährlich höhere Zuwächse. Die allgemeine Kreisumlage steigt bis 2028 um 14,3 Prozent, die Jugendamtsumlage um 14,9 Prozent. Deshalb sehen wir ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der mittelfristigen Planung bis 2028 bei beiden Ansätzen. Zudem kann ein allgemeines Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die gpaNRW unterstellt hier einen unveränderten Anteil der Stadt Beverungen an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Höxter.

Die wesentlichen Sach- und Dienstleistungsaufwendungen fallen in den ausgegliederten Aufgabenbereichen an. Daher ist neben den Leistungen des Kernhaushaltes für die Bereiche Jugend und Soziales auch die Entwicklung des Verlustausgleiches für die SIB entscheidend. Diese finden sich bei den sonstigen bereinigten **Transferaufwendungen**. Die Stadt Beverungen plant einen detaillierten Haushaltsansatz für das jeweils aktuelle Haushaltsjahr, das entsprechende Maßnahmen sowie einmalige Aufwendungen berücksichtigt. Mit wenigen Ausnahmen fielen die tatsächlichen Verlustausgleichszahlungen nach Jahresabschluss geringer aus als geplant. Dies liegt überwiegend daran, dass geplante Maßnahmen nicht umgesetzt werden konnten. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung ist durch die hohe Inflation der vergangenen Jahre stark beeinflusst. Insgesamt steigen die betroffenen Transferaufwendungen planmäßig jährlich um 5,6 Prozent. Die tatsächliche Entwicklung bleibt wie in den Vorjahren abzuwarten.

Es bestehen somit neben den vorgenannten Unwägbarkeiten zusätzliche 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.

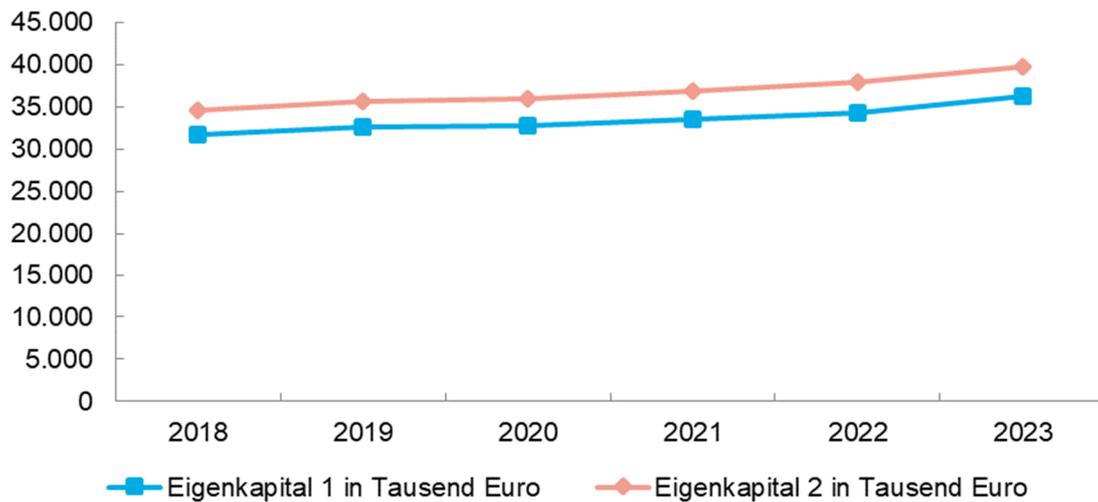
Im Haushaltsjahr 2024 ergibt sich voraussichtlich eine erneut bessere Ertragslage als geplant. Auch den globalen Minderaufwand von zwei Prozent kann die Stadt Beverungen nach bisherigen Erkenntnissen zum Jahresabschluss wahrscheinlich realisieren. Angesichts der oben genannten Risiken bleibt dies für die Folgejahre ungewiss.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Überschüsse der Haushaltsjahre 2018 bis 2023 trugen zu einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Stadt Beverungen bei. Die Eigenkapitalquote 1 des Kernhaushaltes ist deutlich überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Durch die ausgegliederten Aufgabenbereiche und den damit verknüpften Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ist die Eigenkapitalquote 2 hingegen unterdurchschnittlich.

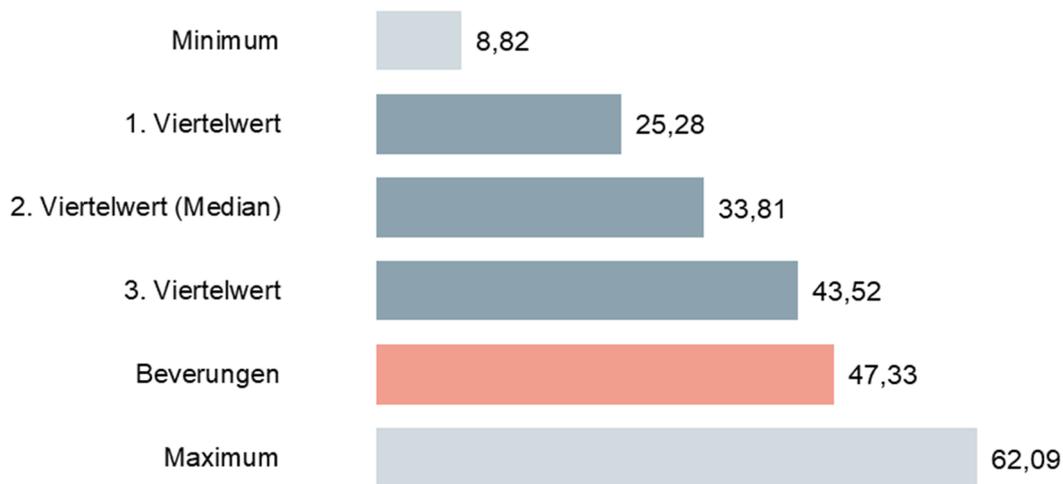
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2023



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes. Nach erheblichen Defiziten und entsprechendem Eigenkapitalverzehr in den Haushaltsjahren bis 2014 erzielt Beverungen seither Überschüsse. Diese haben das Eigenkapital 1 auf nunmehr 36,2 Mio. Euro in 2023 erhöht.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Mit der Eigenkapitalquote 1 gehört Beverungen im Vergleichsjahr 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Weitere Kennzahlen 2022

Kennzahl	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	47,33	5,80	23,69	33,40	43,10	61,60	27
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	52,25	33,99	60,99	64,19	69,18	81,29	27
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	502	0,00	330	484	871	1.524	27

Unter Berücksichtigung der von vielen Kommunen genutzten Bilanzierungshilfe verbessert sich die Positionierung nochmals leicht für Beverungen, da sie eine Bilanzierungshilfe nicht gebucht hat. Eine entsprechende Belastung in Folgejahren durch Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage oder Abschreibung über bis zu 50 Jahre entfällt gänzlich.

Dagegen fällt die Eigenkapitalquote 2 entsprechend unterdurchschnittlich aus. Dies liegt daran, dass die mit den ausgegliederten Aufgabenbereichen verknüpften Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge bei den SIB geführt werden. Im Kernhaushalt sind damit lediglich noch Sonderposten für Zuwendungen bilanziert, die mit zuletzt 3,6 Mio. Euro überschaubar ausfallen.

Der Bestand der Ausgleichsrücklage ist im Vergleichsjahr 2022 knapp überdurchschnittlich. Durch den Jahresüberschuss 2023 steigt die einwohnerbezogene Kennzahl auf 642 Euro. Damit kann die Stadt Beverungen zunächst die geplanten Defizite auffangen. Das voraussichtliche Defizit 2024 von 0,6 Mio. Euro reduziert die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage entgegen der Planung um rund 2,1 Mio. Euro. Damit verschiebt sich bei weiterer planmäßiger Haushaltsausführung der Zeitpunkt, an dem die allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden muss um ein Jahr nach hinten. Zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums reduziert sich das Eigenkapital 1 beziehungsweise die allgemeine Rücklage somit auf voraussichtlich 26 Mio. Euro. Dazu muss die Stadt Beverungen in jedem Planjahr den globalen Minderaufwand von zwei Prozent realisieren. In Summe sind dies ab 2025 rund 2,9 Mio. Euro.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

→ Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Beverungen sind weit überdurchschnittlich. Zwei Drittel entfallen auf die ausgegliederten Aufgabenbereiche Abwasserbeseitigung sowie das Straßen- und Immobilienvermögen. Diese sind zwischen 2018 und 2022 um rund 6,6 Mio. Euro gestiegen.

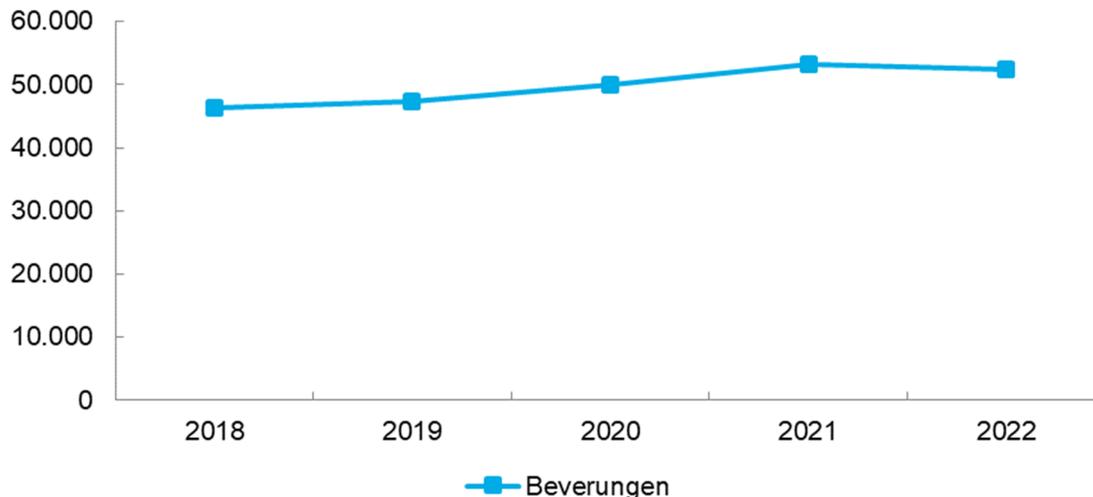
Die investiven Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind rückläufig. Gleichwohl bestehen weiterhin neun Mio. Euro langfristige Liquiditätskredite. 2023 verfügt die Stadt über rund 6,2 Mio. Euro an liquiden Mitteln. Diese sind allerdings aufgrund der geplanten Defizite spätestens 2026 aufgebraucht.

Die bilanzielle Altersstruktur der Gebäude und Verkehrsflächen weist auf kurz- bis mittelfristige Ersatzinvestitionen und Sanierungsbedarfe hin.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2022

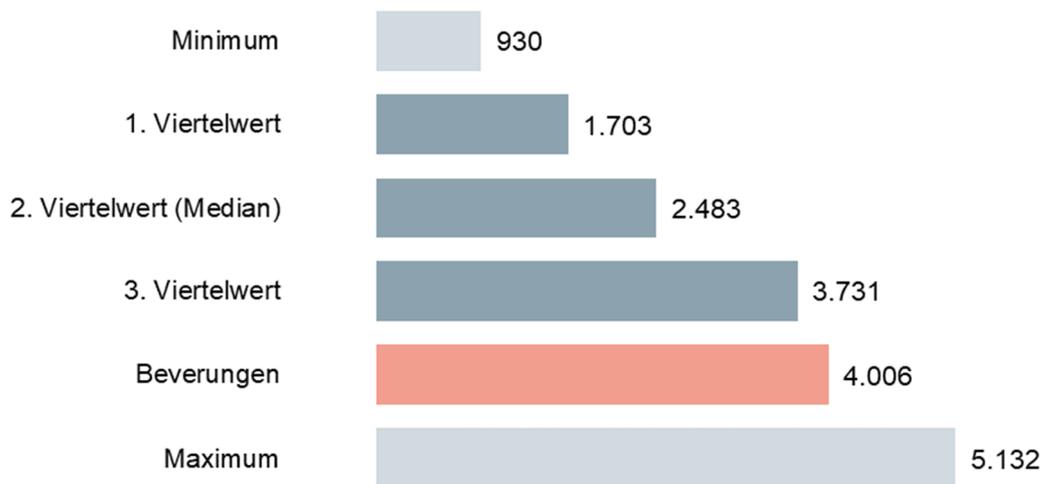


Da keine Gesamtabschlüsse vorliegen, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Für den gesamten Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 sind neben dem Kernhaushalt die Stadtwerke Beverungen GmbH, die Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) sowie das Abwasserwerk der Stadt Beverungen berücksichtigt worden. Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten ist der Tabelle 5 in der Anlage zu entnehmen.

Die Entwicklung der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes ergibt sich aus der Anlage 6. Der Anteil der auf das Abwasserwerk, die Stadtwerke Beverungen GmbH und die SIB entfallenden Verbindlichkeiten hat sich von 2018 bis 2022 von 30,2 Mio. Euro auf 36,8 Mio. Euro erhöht. Für den Kernhaushalt reduzieren sich die investiven Verbindlichkeiten von 1,8 Mio. Euro durch planmäßige Tilgung auf 1,2 Mio. Euro. Von ursprünglich 11 Mio. Euro an Liquiditätskrediten hat die Stadt 2022 zwei Mio. Euro abgelöst. Die verbleibenden neun Mio. Euro sind langfristig vereinbart. Mitte 2025 läuft ein Kreditvertrag über fünf Mio. Euro aus.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 gehört die Stadt Beverungen zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene. Rund zwei Drittel entfallen auf die ausgegliederten Aufgabenbereiche.

Schulden Kernhaushalt 2018 bis 2023

Grund- und Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Tausend Euro	15	15	17	16	63	68
Verbindlichkeiten in Tausend Euro	18.048	19.122	18.355	20.521	19.548	18.248
Rückstellungen in Tausend Euro	12.495	12.344	12.641	12.434	12.390	10.997
Schulden in Tausend Euro	30.559	31.481	31.013	32.970	32.001	29.313

Unter Berücksichtigung der Sonderposten für den Gebührenaussgleich sowie der Rückstellungen ergeben sich die Schulden der Stadt Beverungen.

Die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind überwiegend von den noch bestehenden Liquiditätskrediten in Höhe von neun Mio. Euro zum Bilanzstichtag 2022 sowie 2023 geprägt. Schwankungen ergeben sich im Verlauf durch die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leis-

tungen, sonstigen Verbindlichkeiten und die erhaltenen Anzahlungen. Den Schulden sind liquide Mittel und andere Vermögenspositionen gegenüberzustellen, die eine Kommune liquidieren kann. Daraus ergeben sich die effektiven Schulden. Die Effektivverschuldung enthält mit den Rückstellungen künftige Zahlungsverpflichtungen. Die Überschüsse im Betrachtungszeitraum haben sich auch positiv auf den Bestand der liquiden Mittel ausgewirkt. Zum 31. Dezember 2023 betragen diese 6,2 Mio. Euro. Die einzelnen Positionen ergeben sich aus Tabelle 6 der Anlage.

Im interkommunalen Vergleich 2022 des Kernhaushaltes positioniert sich Beverungen wie folgt:

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Schulden je EW in Euro	2.446	1.179	2.144	2.662	3.246	6.200	27
Effektive Schulden je EW in Euro	1.678	417	1.112	1.756	2.665	5.957	27
Investitionskredite je EW in Euro	101	43,61	352	804	927	2.765	27
Liquiditätskredite je EW in Euro	689	0,00	0,00	41,77	596	3.328	27

Die Stadt Beverungen ist bezogen auf den Kernhaushalt interkommunal unterdurchschnittlich verschuldet. Bei Berücksichtigung der liquiden Mittel ergibt sich ebenfalls eine unterdurchschnittliche Kennzahl für die effektiven Schulden. Die noch bestehenden Liquiditätskredite sind allerdings hoch. Die Stadt Beverungen gehört hier zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Liquiditätskrediten. Bis einschließlich 2023 haben sich daraus zwar keine wesentlichen fiskalischen Belastungen ergeben. Sobald die bislang günstigen langfristigen Zinsvereinbarungen auslaufen ist beim derzeitigen Zinsniveau eine Ablösung in Erwägung zu ziehen. Die Kommunalaufsicht hat mit der Genehmigung der Haushalte bereits darauf hingewiesen, den Abbau der Liquiditätskredite anzustreben.

Nach der mittelfristigen Planung des Haushaltsjahres 2025 ergeben sich zudem künftig Liquiditätsbedarfe, die nur durch Kreditaufnahmen zu decken sein werden.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Beverungen in Prozent 2023

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	80	22	73
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	70	2	97
Feuerwehrgerätehäuser	60	13	78
Schulgebäude	80	17	79
Schulsporthallen	55	14	75
Tageseinrichtungen für Kinder	60	6	90
Verkehrsflächen	40	6	84

Bei der Stadt Beverungen sind der gesamte Immobilienbestand, die Verkehrsflächen mit den Straßen und Wirtschaftswegen sowie die Abwasserbeseitigung aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Diese sind beim Sondervermögen Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) bilanziert.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die örtlich festgelegten Nutzungsdauern haben in unterschiedlicher Intensität einen teils nennenswerten Einfluss auf den ermittelten Anlagenabnutzungsgrad.

Die bilanziellen Anlagenabnutzungsgrade sind in allen Gebäudegruppen deutlich erhöht. Insofern ist davon auszugehen, dass Ersatzinvestitionen oder Sanierungsmaßnahmen wahrscheinlicher werden. Die Immobilien werden von den SIB unterhalten, gebaut und erneuert. Wesentliche Maßnahmen sind aktuell die Erweiterung sowie der Umbau der Grundschule Beverungen und der Abschluss des Neubaus des Hallenbades. Dafür sind allein im Wirtschaftsplan 2025 rund 10,6 Mio. Euro eingeplant. Für die laufende Unterhaltung der Gebäude sind 0,9 Mio. Euro vorgesehen.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) weisen einen Anlagenabnutzungsgrad von nunmehr 84 Prozent aus. Dieser wurde hilfsweise anhand der Anlagenbuchhaltung ermittelt und konnte nicht flächengewichtet ermittelt werden. Nichtsdestotrotz ergibt sich auch hier eine

Überalterung mit entsprechenden Risiken. Der Wirtschaftsplan 2025 sieht investive Maßnahmen mit einem Volumen von rund 1,5 Mio. Euro vor. Für die laufende Unterhaltung und Bewirtschaftung dieses Infrastrukturvermögens plant Beverungen knapp 0,7 Mio. Euro ein.

Die hohen Anlagenabnutzungsgrade machen deutlich, dass entsprechende Finanzmittel auch weiterhin benötigt werden. Über den Verlustausgleich durch den Kernhaushalt sind diese für Unterhaltung und Sanierung auch im Finanzplan enthalten.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Beverungen in Tausend Euro 2024 bis 2028

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.050	-4.276	-3.078	-2.503	-2.029
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	0	-400	0	0	0
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-4.050	-4.676	-3.078	-2.503	-2.029
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-80	318	-85	-88	-90
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.130	-4.358	-3.163	-2.591	-2.119

Die Stadt Beverungen berücksichtigt seit 2019 über ein Cashpooling mit ihren ausgegliederten Aufgabenbereichen auch deren Liquiditätsbedarf. Unterjährig werden so verfügbare Mittel bei Bedarf dem jeweiligen Bereich zur Verfügung gestellt. Die Stadt übernimmt seither auch die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der ausgegliederten Bereiche.

Mit Ausnahme der Haushaltsjahre 2020 und 2022 weist die Stadt seit 2018 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Sie schwanken zwischen -1,2 Mio. Euro und plus zwei Mio. Euro. Aktuell bestehen noch neun Mio. Euro an langfristig aufgenommenen Liquiditätskrediten. 2025 läuft ein Vertrag über einen Anteil von fünf Mio. Euro aus.

Die geplanten Defizite wirken sich allerdings auch auf die liquide Situation aus und wird bei planmäßiger Umsetzung auch die Aufnahme neuer Liquiditätskredite bedingen. Bislang hat die Stadt Beverungen allerdings noch keine entsprechenden Kreditaufnahmen eingeplant.

Nur in 2025 plant die Stadt Beverungen mit einem negativen Saldo aus Investitionstätigkeit, für den eine entsprechende investive Kreditaufnahme vorgesehen ist.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Bis 2019 kompensiert die Stadt Beverungen Aufwandssteigerungen noch weitgehend. Ab 2020 zeigt sich ein negativer Trend. Die bereinigten Jahresergebnisse verdeutlichen die Abhängigkeit der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung von der Gewerbesteuer und weiteren konjunkturabhängigen Ertragsarten.

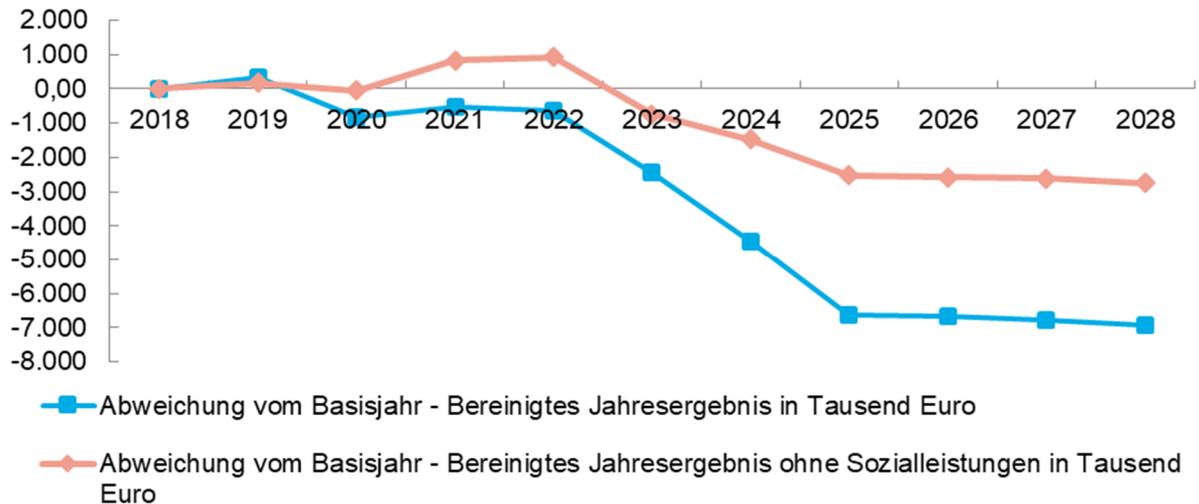
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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 etwaige Sondereffekte. Für die Stadt Beverungen haben wir Sondereffekte aus der Einsparung bei Versorgungsaufwendungen sowie die Auflösung einer Rückstellung ermittelt. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Beverungen langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2028



Werte 2018 bis 2022: Ist, ab 2024: Plan

Vom Basisjahr 2018 ausgehend verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse um knapp sieben 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 in 2028 rund 4,2 Mio. Euro. Gleichwohl bleibt die Entwicklung deutlich negativ und erfordert eine entsprechende Konsolidierung.

Die Überschüsse ab 2018 sind insofern überwiegend auf die gute konjunkturelle Entwicklung bei der Einkommensteuer sowie Gewerbesteuer zurückzuführen. Das voraussichtliche Jahresabschlussergebnis 2024 ist hier nicht berücksichtigt und wird voraussichtlich deutlich positiver als erwartet ausfallen. Die insgesamt deutliche Verschlechterung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt auf, dass die städtische Haushaltswirtschaft stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs abhängig ist.

Um ihre Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Beverungen eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Dabei sollte sie sich auch kritisch mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen auseinandersetzen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Beverungen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune geringfügig erhöht 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.

Die Stadt Beverungen hat von 2018 bis 2020 ihre Hebesätze nicht erhöht. Mit der Haushaltssatzung 2024 hat die Stadt erstmals seit 2018 den Hebesatz der Grundsteuer A von 275 v.H. auf

299 v.H. angehoben. Bei der Grundsteuer B hat sie den Hebesatz seit 2021 von 429 v.H. in zwei Schritten auf 499 v.H. in 2024 erhöht. Für die Gewerbesteuer galt ab 2021 ein Hebesatz von 418 v.H.. Bis 2020 betrug er 415 v. H..

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

Hebesätze 2024 im Vergleich (Angaben in vom Hundert)

Steuerart	Beverungen	Kommunen im Regierungsbezirk Detmold (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Höxter (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Grundsteuer A	299	284	324	316	259
Grundsteuer B	499	537	536	604	501
Gewerbesteuer	418	432	431	450	416

* gewogener Durchschnitt, kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 18.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember 2024)

Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10. April 2018 wurde das bisherige Einheitswertsystem bei Grundstücken für verfassungswidrig erklärt. Daher ergeben sich für 2025 auch in Nordrhein-Westfalen neue Hebesätze bei den Grundsteuern. Die Stadt Beverungen hat für 2025 den Hebesatz bei der Grundsteuer B auf 759 v.H. erhöht. Damit setzt die Stadt den sogenannten vom Landesfinanzministerium im September 2024 ermittelten aufkommensneutralen Hebesatz an. Die Politik hat zudem beschlossen, den Gewerbesteuerhebesatz auf 428 v.H. zu erhöhen. Der Hebesatz der Grundsteuer A ist auf 262 v.H. gesenkt worden. Das GFG 2025 sieht fiktive Hebesätze von 262 v.H. bei der Grundsteuer A und 505 v.H. bei der Grundsteuer B vor. Der Gewerbesteuerhebesatz bleibt mit 416 Hebesatzpunkten unverändert.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne hält die Stadt Beverungen derzeit nicht ein. Die Vorgaben der GO zur Zuleitung und Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat erfüllt sie seit 2024 für den letzten vorliegenden Jahresabschluss 2023. Die Gesamtabschlüsse 2010 bis einschließlich 2018 wurden nicht aufgestellt. Ein aktueller Beteiligungsbericht anstelle des seit 2019 nicht mehr erforderlichen Gesamtabschlusses liegt nicht vor.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend

sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die Stadt Beverungen hat bis zur Pandemie den Haushaltsplan im November eingebracht und im Dezember beschlossen. Seit 2020 wird der Haushaltsplan dem Rat im Dezember zur Beratung vorgelegt und in der Regel Ende Januar beschlossen. Aufgrund der Änderungen des 3. NKF-WG hat die Stadt Beverungen die Haushaltssatzung 2024 erst am 15. März 2024 der Kommunalaufsicht des Kreises Höxter angezeigt. Dieser hat das Anzeigeverfahren mit Verfügung vom 11. April 2024 abgeschlossen. Der Haushaltsplan 2025 wurde ebenfalls erst im Februar des laufenden Jahres verabschiedet und der Kommunalaufsicht angezeigt.

Die Stadt Beverungen kommt daher der gesetzlichen Verpflichtung zur Anzeige der Haushaltssatzung gemäß § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW aktuell nicht nach. Damit befindet sie sich zu Jahresbeginn zwischen zwei und vier Monaten in der vorläufigen Haushaltsführung und ist nicht voll handlungsfähig.

Die Jahresabschlüsse einschließlich der Sondervermögen bringt die Stadt Beverungen jeweils bis Ende Juni ein. Diese beschließt der Rat üblicherweise im Oktober. Mit dem 3. NKF-WG wurde Ende 2023 die Frist vom 31. März bis zum 30. Juni verlängert. Somit erfüllt die Stadt die Anforderungen der Zuleitung und Feststellung der Jahresabschlüsse seit 2024.

Die bis 2018 pflichtigen Gesamtabchlüsse hat die Stadt Beverungen nicht aufgestellt. Seit 2019 nutzt sie die Möglichkeit der Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabchlüssen gemäß § 116a GO NRW. Dazu prüft sie im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten, ob die entsprechenden Voraussetzungen zum Bilanzstichtag 31. Dezember vorliegen und dokumentiert diese für den Kernhaushalt und ihrer verselbstständigten Aufgabenbereiche.

Gemäß § 117 GO NRW ist bei Vorliegen der Befreiungstatbestände des § 116a GO NRW jährlich ein Beteiligungsbericht vorzulegen. Ein aktueller Beteiligungsbericht steht auskunftsgemäß aufgrund personeller Engpässe allerdings ebenfalls aus. Dieser sollte neben den wesentlichen bilanziellen Informationen auch die Leistungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen sowie Sondervermögen sowie zu deren wirtschaftlichen Entwicklungen enthalten.

Unterjährig erfolgt in der Finanzabteilung ein Finanzcontrolling mit internem Berichtswesen. Sie unterrichtet den Rat durch Finanzberichte über die Ertragslage, Investitionen und Liquidität. Feste Termine gibt es dafür nicht. Auskunftsgemäß berichtet der Kämmerer zwei- bis viermal jährlich zu diesen Inhalten. Grundsätzlich liegen den Entscheidungstragenden der Stadt Beverungen damit die wesentlichen Informationen zur haushaltswirtschaftlichen Lage vor. Aufgrund der weiterhin problematischen Liquiditätssituation und den geplanten Defiziten im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum sollte die Stadt Beverungen erwägen, ihr Berichtswesen mehr zu systematisieren. Dies sollte aufgrund der oben genannten Verflechtungen mit wesentlichen ausgegliederten Aufgabenbereichen auch diese berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte angesichts der negativen Entwicklung ihrer haushaltswirtschaftlichen Situation ihr Finanzcontrolling und Berichtswesen systematisieren. Dieses sollte die konsequente, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten sowie die ausgegliederten Aufgabenbereiche einschließen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Beverungen überträgt in allen Haushaltsjahren konsumtive und investive Ermächtigungen. Diese schwanken deutlich. Vor allem die investiven Ermächtigungen nutzt die Stadt nicht im Jahr der Bereitstellung in voller Höhe aus. Im Durchschnitt sind es rund 63 Prozent.

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 Beverungen hat mit Wirkung vom 19. November 2015 eine Dienstanweisung zur Bildung von Ermächtigungsübertragungen erlassen. Danach sind konsumtive Aufwendungen und die dazugehörigen Auszahlungen in begründeten Ausnahmefällen übertragbar. Diese stehen bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres zur Verfügung. Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Ermächtigungen für Baumaßnahmen und Beschaffungen sind bis längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann, verfügbar. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen und sind auch noch keine Auszahlungen getätigt, erfolgt keine Übertragung, sondern eine Neuveranschlagung im folgenden Haushaltsplan. Des Weiteren regelt die Dienstanweisung Dauer und Verfahren sowie Entscheidungskompetenzen.

Die Stadt überträgt jährlich konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungsermächtigungen. Sie weist diese gemäß der obigen Regelung im Jahresabschluss gesondert im Anhang aus. Eine spezifische Dienstanweisung besteht nicht zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen. Da Beverungen wesentliche Aufgabenbereiche und das zugehörige Anlagevermögen ausgegliedert hat, fallen dort entsprechende Maßnahmen an.

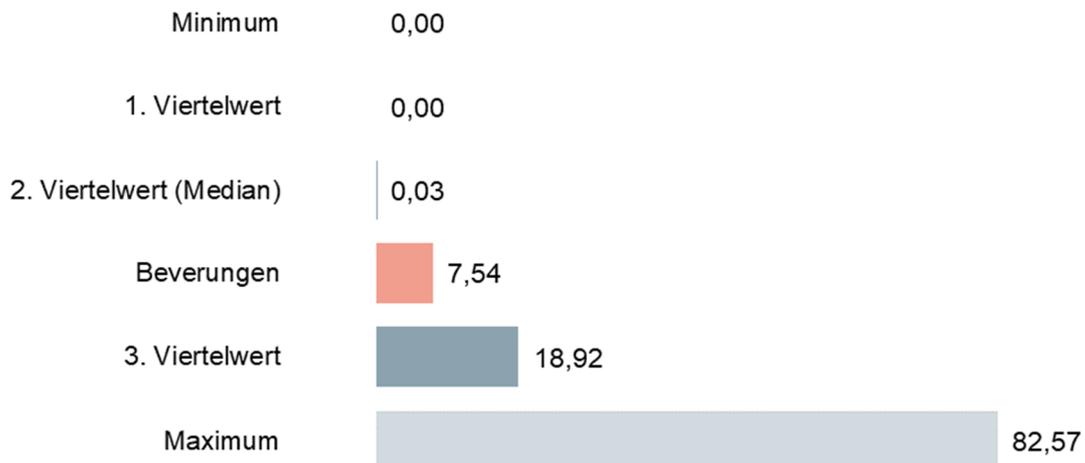
Die im Kernhaushalt verbleibenden Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen haben sich wie folgt entwickelt.

Ordentliche Aufwendungen Beverungen 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	26.222	27.817	28.004	28.619	33.842
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	144	6	6	99	326
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,55	0,02	0,02	0,34	0,96
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	26.366	27.823	28.010	28.717	34.167
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,55	0,02	0,02	0,34	0,95
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	26.199	26.350	26.943	28.683	30.413
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,37	94,71	96,19	99,88	89,01

Die übertragenen ordentlichen Aufwendungen schwanken stark, sind aber in der Höhe überschaubar. Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze in geringem Umfang. Diese nimmt die Stadt Beverungen zu durchschnittlich 96 Prozent in Anspruch. Vor allem in 2023 blieben die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen hinter dem fortgeschriebenen Ansatz zurück.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022



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



Zwölf der Vergleichskommunen übertragen keine Aufwandsermächtigungen. Die Stadt Beverungen positioniert sich daher im Vergleichsjahr 2022 überdurchschnittlich. Im Berichtsjahr 2023 steigt die Kennzahl von Beverungen auf 24,62 Euro.

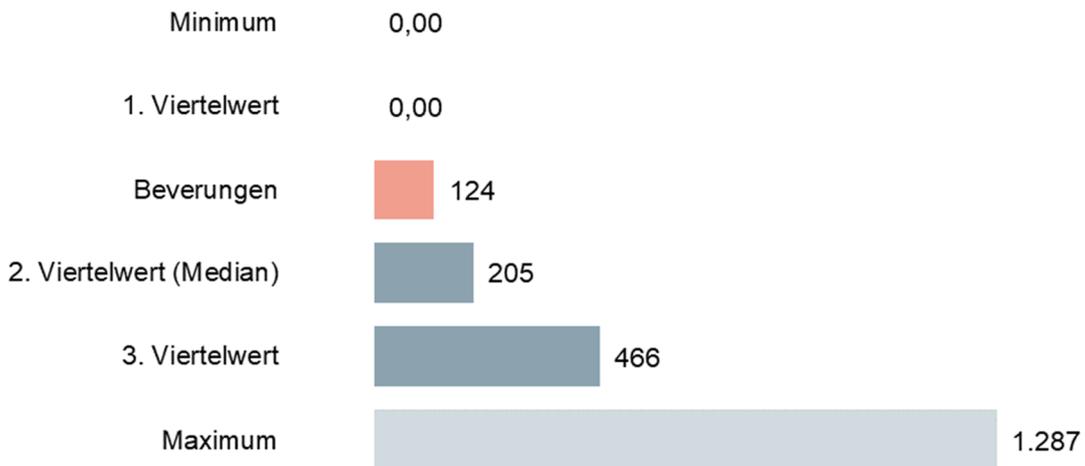
Die zugehörigen konsumtiven Auszahlungen sind nahezu identisch, so dass wir auf eine Darstellung verzichten.

Investive Auszahlungen Beverungen 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.530	4.152	4.723	2.701	3.888
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	538	302	1.021	1.623	578
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	21,27	7,28	21,61	60,07	14,86
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.068	4.454	5.744	4.324	4.466
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	17,54	6,79	17,77	37,53	12,94
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.507	2.576	2.678	867	3.507
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	114	57,84	46,64	20,06	78,54

Die Haushaltsansätze für investive Auszahlungen schwanken im Betrachtungszeitraum deutlich. Dies ist 2019, aber auch in den Folgejahren, vor allem der Weiterleitung investiver Zuschüsse an den Eigenbetrieb SIB geschuldet. Der Ansatzerhöhungsgrad durch die Ermächtigungsübertragungen ist insbesondere 2022 auffällig. Gleichzeitig ist 2022 die Inanspruchnahme der vorhandenen Mittel deutlich rückläufig. Im Wesentlichen blieben die Auszahlungen für Baumaßnahmen und das bewegliche Anlagevermögen hinter den fortgeschriebenen Ansätzen zurück.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2022



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



Aufgrund des Ausgliederungsgrades sind die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen in Beverungen unterdurchschnittlich, obwohl sie im obigen Betrachtungszeitraum im Jahr 2022 am höchsten sind.

Der Grad der Inanspruchnahme schwankt stark zwischen 20 und 114 Prozent zwischen 2019 und 2023. Beverungen erzielt damit im Jahr 2022 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022

Grund- und Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	20,06	6,16	33,04	45,22	54,52	149	29

Im Haushaltsjahr 2022 positioniert sich die Stadt Beverungen mit den in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen innerhalb des Viertels der Kommunen mit den geringsten Kennzahlenwerten.

Aufgrund der inkonsistenten Inanspruchnahme der Ermächtigungen weisen wir an dieser Stelle auf die Vorgaben der KomHVO zur Veranschlagung hin. Nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Daraus müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten hervorgehen. Die Unterlagen müssen einen Bauzeitenplan und die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen enthalten. Nach § 16 Abs. 3 Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW) ist für Investitionen der Sondervermögen § 13 KomHVO NRW entsprechend anzuwenden.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen akquiriert Fördermittel aufgrund strategischer Vorgaben. Diese hat sie bislang noch nicht schriftlich festgelegt.

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 Beverungen prüft im Rahmen der Haushaltsplanung Fördermöglichkeiten. Dazu recherchiert sie zu potenziellen Fördergebern und beantragt Fördermittel zentral für alle den Kernhaushalt betreffende Fachabteilungen. Die hierfür zuständigen Stellen sind derzeit in der Bauabteilung angesiedelt. Diese prüfen, ob Förderungen in Frage kommen sowie deren Erfolgsaussichten. Dies erfolgt für alle städtischen Bereiche. Die Stadt Beverungen ist Mitglied in verschiedenen Netzwerken und pflegt Kontakte zu entsprechenden Einrichtungen, um einen Überblick über mögliche Förderungen zu erhalten. Sie bewertet Förderverfahren oftmals als sehr bürokratisch und zu umfangreich. Zur Finanzierung städtischer Maßnahmen seien diese trotzdem in der Regel alternativlos. Die Förderfähigkeit geplanter Maßnahmen wird auskunftsgemäß regelmäßig geprüft beziehungsweise wie oben genannt im Prozess der Haushaltsplanung berücksichtigt. Diese strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Beverungen bislang nicht verbindlich schriftlich fixiert.

Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch 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 Beverungen sollte die bereits gelebten Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Stadt Beverungen bewirtschaftet die Fördermittel dezentral. Ein förderbezogenes Controlling findet in den Fachabteilungen statt. Ein Berichtswesen oder zentraler Überblick über alle Fördermaßnahmen besteht derzeit 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 Fördermittelbewirtschaftung erfolgt dezentral in den zuständigen Fachabteilungen. Diese sind dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen der Förderbescheide sowie damit verbundene Fristen und Dokumentationspflichten eingehalten werden. Dieses gilt auch für den Abruf der Fördermittel, das Festhalten der Projektumsetzung sowie das Erstellen der Verwendungsnachweise. Ein förderbezogenes Controlling findet in den Fachabteilungen statt. Aktuell erstellt die Stadt daraus allerdings keine standardisierten Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte oder zur Einhaltung des Budgets.

Durch Wiedervorlagen gewährleisten die Fachabteilungen den Abruf sowie die Einhaltung der mit der Fördermaßnahme verbundenen Vorgaben. Rückforderungen von Fördermitteln seien die Ausnahme beziehungsweise nur teilweise erfolgt. Die Dokumentation der Projektumsetzung erfolge lückenlos nach Baufortschritt und Verwendungsnachweise würden üblicherweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Eine zentrale Übersicht, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden führt die Stadt Beverungen derzeit nicht. Eine solche zentrale Übersicht kann aus Sicht der gpaNRW die Verwaltung der Fördermittel und betreffenden Projekte vereinfachen. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogram-

men 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 kann die Stadt Beverungen 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 dezentral vorhandenen Informationen über Fördermaßnahmen sollte die Stadt Beverungen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.

Auf dieser Basis kann die Stadt ein bedarfsgerechtes Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungstragenden sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen hat bislang keinen Handlungsrahmen zum Umgang mit der Aufnahme von Krediten schriftlich festgelegt.

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

Kreditportfolio Beverungen 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	1.229
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	9.014
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	1
Anzahl der Kreditverträge*	3**
Anzahl Kreditgeber	3**

*davon ein Kredit mit einem Volumen von 0,6 Mio. Euro aus dem Programm Gute Schule 2020 (Ausweis erfolgt in städtischer Bilanz, während Zins- und Tilgungsleistungen vom Land NRW übernommen werden)

**zuzüglich Liquiditätskredite

Die **Stadt Beverungen** hat im Kernhaushalt derzeit vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten aus investiven Krediten. Sie hat diese im Betrachtungszeitraum planmäßig getilgt. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht. Es besteht noch ein Zins-Swappgeschäft, das zum 31. Dezember 2023 einen positiven Marktwert ausweist. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt keine Investitionskredite oder Liquiditätssicherungskredite aufgenommen. Allerdings sind weiterhin rund neun Mio. Euro an Liquiditätssicherungskrediten vorhanden, die mit dem Einbruch der Gewerbesteuererträge ab 2010 zur Deckung des laufenden Bedarfs erforderlich waren. Diese machen für den Kernhaushalt den überwiegenden Kreditbestand zum obigen Bilanzstichtag aus. Daneben bestehen die Kredite aus dem Programm Gute Schule 2020, die vom Land NRW aufgenommen und zurückgezahlt werden. Der Haushaltsplan 2025 sieht eine investive Kreditermächtigung von 400.000 Euro sowie einen Höchstbetrag von 13 Mio. Euro an Liquiditätssicherungskrediten vor.

Die Stadt hat noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Dies könnte z.B. eine Dienstanweisung oder Richtlinie sein. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Beverungen dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Bislang setzt die Stadt für ihr Kreditportfolio als Ziel, Investitionen in langfristiges Anlagevermögen über Kreditaufnahmen mit möglichst langen und zugleich zinsgünstigen Zinsbindungen abzuschließen. Auch wenn die Stadt Beverungen beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin wie beschrieben auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der **Kreditaufnahme** sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Beverungen in Gänze oder auszugsweise ganz oder teilweise als Vorlage heranziehen kann¹³. Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schul-

¹³ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter 713 <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022

denmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet¹⁴.

Die Stadt Beverungen hat bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die vorgenannten Mindestinhalte jedoch in der Praxis bereits in Teilen an. Grundlage für Kreditaufnahmen waren in der Vergangenheit die haushaltswirtschaftlichen Ziele. Dies sind insbesondere Planungssicherheit sowie Wirtschaftlichkeit. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt Beverungen generell auf Fremdwährungskredite oder Derivate. Einzige Ausnahme hiervon ist das vor Jahren abgeschlossene und weiterhin laufende Zins-Swapgeschäft.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. Es bestehen auskunftsgemäß feste Abläufe sowie Verantwortlichkeiten. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Stadt Beverungen in Abstimmung mit dem Kämmerer. Diese informieren den Haupt- und Finanzausschuss über die Kreditaufnahme und wesentliche Informationen dazu, wie Kreditinstitut, Laufzeit, Zinsbindung, Zinssatz, etc. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt alle entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Alle Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann die Stadt unmittelbar erteilen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Eine Kommune sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Kommune sollte insbesondere regeln, welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und -anlagen Beverungen 2023

Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Tausend Euro	6.230
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	713
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	713
Ausleihungen	0

Die **Stadt Beverungen** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

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

Überschüssige Liquidität hält die Stadt Beverungen auf ihren Geschäftskonten oder legt diese in Tages- oder Festgeldanlagen an. Dazu bedient sie sich ausschließlich Bankinstitute mit einer entsprechenden Institutssicherung. Aktuell stehen der oben genannten Liquidität noch langfristig vereinbarte Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von neun Mio. Euro gegenüber. Ein Teilbetrag von fünf Mio. Euro wird in 2025 fällig.

Insbesondere Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden¹⁵.

Für zukünftige Anlageentscheidungen sollte die Stadt Beverungen entsprechende strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen und Entscheidungsbefugnisse schriftlich fixieren. Wie beim Kreditmanagement sollte der Wille des Stadtrates dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte sich für künftige Anlageaktivitäten einen verbindlichen Handlungsrahmen geben.

Dazu kann sie die Vorgaben, die sie bereits anwendet beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Beverungen ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), 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 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.

¹⁵ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

- Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch Ausgliederungen der Stadt 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 kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁶ können Vorgaben getroffen werden.
- 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, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

Auch ohne Ziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements verbindlich schriftlich fixiert zu haben, wendet die Stadt Beverungen die obigen Mindestinhalte bereits partiell an.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die gesetzliche Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne hält die Stadt Beverungen derzeit nicht ein. Die Vorgaben der GO zur Zuleitung und Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat erfüllt sie seit 2024 für den letzten vorliegenden Jahresabschluss 2023. Die Gesamtabchlüsse 2010 bis einschließlich 2018 wurden nicht aufgestellt. Ein aktueller Beteiligungsbericht anstelle des seit 2019 nicht mehr erforderlichen Gesamtabchlusses liegt nicht vor.	64	E1.1	Die Stadt Beverungen sollte angesichts der negativen Entwicklung ihrer haushaltswirtschaftlichen Situation ihr Finanzcontrolling und Berichtswesen systematisieren. Dieses sollte die konsequente, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten sowie die ausgliederten Aufgabenbereiche einschließen.	66
F2	Die Stadt Beverungen akquiriert Fördermittel aufgrund strategischer Vorgaben. Diese hat sie bislang noch nicht schriftlich festgelegt.	70	E2.1	Die Stadt Beverungen sollte die bereits gelebten Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.	71
			E2.2	Die dezentral vorhandenen Informationen über Fördermaßnahmen sollte die Stadt Beverungen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.	72
F3	Die Stadt Beverungen hat bislang keinen Handlungsrahmen zum Umgang mit der Aufnahme von Krediten schriftlich festgelegt.	72	E3	Die Stadt Beverungen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.	73
F4	Die Stadt Beverungen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	75	E4	Die Stadt Beverungen sollte sich für künftige Anlageaktivitäten einen verbindlichen Handlungsrahmen geben.	76

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Stadt Beverungen 2018	Stadt Beverungen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	102	101	83,86	100	104	108	116	27
Eigenkapitalquote 1	48,28	47,33	8,82	25,28	33,81	43,52	62,09	27
Eigenkapitalquote 2	52,60	52,25	33,99	60,99	64,19	69,18	81,29	27
Fehlbetragsquote	pos. Erg.		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	0,91	0,73	0,00	22,03	30,06	40,53	48,23	27
Abschreibungsintensität	1,20	1,66	1,66	7,22	8,49	9,90	15,17	26
Drittfinanzierungsquote	94,16	86,43	11,98	53,39	64,07	72,09	95,50	26
Investitionsquote	187	108	39,63	108	130	205	629	26
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	76,33	81,30	61,09	86,49	92,26	101	117	26
Liquidität 2. Grades	22,32	53,92	9,04	51,42	61,40	115	331	26
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	34,00	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	23,73	25,25	1,87	6,28	10,59	13,50	28,90	26
Zinslastquote	0,39	0,20	0,05	0,36	0,58	0,97	1,61	27
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	51,38	53,76	47,62	53,51	58,90	65,44	76,08	27
Zuwendungsquote	30,65	30,15	9,44	16,89	21,41	25,39	32,14	27
Personalintensität	8,81	12,92	9,03	15,33	17,14	19,41	24,41	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,86	14,23	9,40	15,02	18,43	20,19	25,19	27

Kennzahlen	Stadt Beverungen 2018	Stadt Beverungen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	59,16	61,36	32,15	43,76	45,88	49,09	69,47	27

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 Beverungen in Tausend Euro 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	892	104	834	771	1.920	904
Gewerbesteuer	5.565	4.287	5.521	6.670	7.976	6.004
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.153	4.843	5.373	5.515	5.565	5.290
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	784	860	795	701	713	771
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.719	6.095	6.709	5.811	7.255	6.318
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	632	1.908	425	537	645	829
Summe der Erträge	17.854	17.993	18.824	19.235	22.153	19.212
Steuerbeteiligungen	835	289	467	546	651	558
Allgemeine Kreisumlage	6.159	6.484	6.712	6.973	7.677	6.801

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	6.994	6.772	7.179	7.519	8.328	7.358
Saldo	10.859	11.221	11.645	11.716	13.825	11.853

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	31.710	32.601	32.706	33.540	34.311	36.231
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	31.710	32.601	32.706	33.540	34.311	36.231
Sonderposten für Zuwendungen	2.898	3.082	3.194	3.292	3.570	3.586
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	34.607	35.683	35.900	36.832	37.880	39.817
Bilanzsumme	67.458	69.601	69.423	72.405	72.500	71.803

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	18.048	19.122	18.355	20.521	19.548
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	900	2.057	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	730	646	1.635	1.695	2.249
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	30.228	32.052	36.248	35.691	36.784
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	416	1.229	2.950	1.332	1.670
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	46.229	47.243	50.018	53.185	52.413

*Berücksichtigt sind die Stadtwerke Beverungen GmbH, Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB) sowie das Abwasserwerk der Stadt Beverungen

Tabelle 6: Schulden

Grund- und Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Tausend Euro	15	15	17	16	63	68
Rückstellungen in Tausend Euro	12.495	12.344	12.641	12.434	12.390	10.997
Verbindlichkeiten in Tausend Euro	18.048	19.122	18.355	20.521	19.548	18.248
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	1.775	1.717	1.565	1.403	1.317	1.229
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	11.014	11.018	11.017	11.016	9.015	9.014
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Tausend Euro	1.745	2.654	2.543	4.018	5.215	6.124
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen in Tausend Euro	222	225	154	1.139	408	416
Sonstige Verbindlichkeiten in Tausend Euro	834	834	91	80	87	104
Erhaltene Anzahlungen in Tausend Euro	2.459	2.673	2.984	2.865	3.507	1.362
Schulden in Tausend Euro	30.559	31.481	31.013	32.970	32.001	29.313
Ausleihungen in Tausend Euro	902	2.059	3	3	3	3

Grund- und Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Forderungen in Tausend Euro	1.718	1.885	2.674	2.596	3.886	3.027
Sonstige Vermögensgegenstände in Tausend Euro	8	66	61	3	7	1
Liquide Mittel in Tausend Euro	3.122	3.716	3.804	7.017	6.157	6.230
Effektive Schulden in Tausend Euro	25.719	25.879	24.535	23.358	21.958	20.056
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	573	608	641	641	641	713
Erweiterte Effektivverschuldung in Tausend Euro	24.236	23.147	23.830	22.710	21.307	19.338

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis*	325	892	104	834	771	1.920	-2.749	-3.940	-2.372	-1.840	-1.391
Gewerbesteuer	5.193	5.565	4.287	5.521	6.670	7.976	7.000	7.700	8.731	8.731	8.731
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.989	5.153	4.843	5.373	5.515	5.565	5.388	6.501	6.872	7.256	7.605
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	707	784	860	795	701	713	700	784	800	817	835
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.105	5.719	6.095	6.709	5.811	7.255	7.250	6.623	6.935	7.260	7.558
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	473	632	1.908	425	537	645	617	613	635	653	671

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Summe der Erträge	17.466	17.854	17.993	18.824	19.235	22.153	20.955	22.221	23.973	24.717	25.400
Allgemeine Kreisumlage	5.898	6.159	6.484	6.712	6.973	7.677	8.358	8.656	8.785	8.872	8.961
Steuerbeteiligungen	954	835	289	467	546	651	580	590	600	610	620
Summe der Aufwendungen	6.852	6.994	6.772	7.179	7.519	8.328	8.938	9.246	9.385	9.482	9.581
Saldo der Bereinigungen	10.614	10.859	11.221	11.645	11.716	13.825	12.017	12.975	14.588	15.234	15.819
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	810	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.289	-9.968	-11.116	-10.811	-10.945	-12.715	-14.766	-16.915	-16.960	-17.074	-17.210
Abweichung vom Basisjahr	0,00	321	-827	-522	-656	-2.426	-4.477	-6.626	-6.671	-6.785	-6.921

*2024 bis 2028 Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Beverungen in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.289	-9.968	-11.116	-10.811	-10.945	-12.715	-14.766	-16.915	-16.960	-17.074	-17.210
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-552	-166	-667	-635	-400	-181	-631	-793	-627	-631	-636
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-452	-464	-473	-436	-437	-381	-449	-539	-542	-548	-478
Jugendamtsumlage	3.164	3.379	3.800	4.436	4.905	5.285	6.081	6.939	7.086	7.157	7.229

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus Sozialleistungen	-4.168	-4.009	-4.939	-5.507	-5.743	-5.847	-7.161	-8.271	-8.254	-8.336	-8.343
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.121	-5.958	-6.177	-5.304	-5.202	-6.868	-7.605	-8.644	-8.706	-8.738	-8.867
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	163	-55,88	817	919	-747	-1.484	-2.523	-2.585	-2.617	-2.746

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen 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.

Das Vergabewesen der Stadt Beverungen weist in der Organisation des Vergabewesens gute Strukturen auf. Dazu zählt aus Sicht der gpaNRW insbesondere die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle mit festgelegten Zuständigkeiten, um sowohl Rechts- und Verfahrenssicherheit als auch Korruptionsprävention zu gewährleisten. Die Nutzung einer Vergabepattform, eine vorhandene aktuelle Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2024 und die Einführung der e- Akte stellen weitere positive Aspekte dar. Eine gezielte Weiterentwicklung, beispielsweise durch den konsequenten Einsatz der digitalen Vergabeakte, die Einrichtung systematischer Auswertungsroutinen für Nachträge und die Einführung einer Bieterdatenbank, würden die Prozesse weiter vereinheitlichen und verbessern.

Die Prüfung von Vergaben ist in dem Vergabeprozess in Beverungen nicht vorgesehen. Eine unabhängige Kontrolle bei wichtigen Vergaben kann durch eine frühzeitige und feste Einbindung Risiken, insbesondere in Bezug auf Transparenz und Korruptionsprävention, reduzieren. Dazu gehören auch formelle und materielle Angebotsbewertungen oder Nachtragsprüfungen. Diese sollte die Stadt in den Vergabeprozess einbinden und schriftlich in der Vergabedienstanweisung regeln.

Die Stadt Beverungen verfügt über ein Handlungskonzept zur Vermeidung von Manipulation und Korruption aus dem Jahr 2005. Diese enthält bereits grundlegende Regelungen und Leitlinien. Allerdings sieht die gpaNRW verpflichtenden Handlungsbedarf bei der Festlegung der (besonders) gefährdeten Bereiche und Dienstposten und der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie. Zudem können regelmäßige Schulungen für die Mitarbeitenden durch eine stärkere Sensibilisierung die Prävention innerhalb der Verwaltung verbessern. Die Nennung eines formellen Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Ansprechperson könnte ebenso dazu beitragen.

Sponsoring wird nach Aussagen der Stadt Beverungen nach derzeitigem Stand nicht genutzt. Trotzdem hat Beverungen bereits seit 2008 spezifische Regelungen zum Sponsoring in Form einer Rahmenrichtlinie formuliert. Diese regelt Sponsoring, Spenden und mäzenatische Schenkungen. Sie enthält klare Richtlinien und Verfahren für Sponsoringaktivitäten, verbessert die Rechtssicherheit und trägt zur Transparenz im Umgang mit Sponsoring bei. Jedoch ist eine Überarbeitung oder Neufassung der bestehenden Rahmenrichtlinie sinnvoll, um zukünftigen Fällen sicher begegnen zu können. Eine aktualisierte Dienstanweisung, ergänzt durch einen aktuellen Muster-Sponsoringvertrag und eine interne Zuständigkeitsordnung, könnte wichtige Eckpunkte verbindlich klären.

Die Stadt Beverungen hat im Nachtragswesen bereits klare Zuständigkeiten und funktionale Prozesse für die sachliche Prüfung und die vergaberechtliche Einordnung etabliert. Die derzeitige Vorgehensweise ermöglicht eine gute Bearbeitung und Dokumentation von Nachträgen. Durch erweiterte Regelungen und eine zentralisierte Analyse könnten die Transparenz und Effizienz der Nachtragsbearbeitung weiter verbessert werden. Die zentrale Vergabestelle kann dazu beitragen, die Bearbeitung und Auswertung von Nachträgen zu vereinheitlichen. Ebenso kann sie die Analyse der Abweichungen vom Auftragswert vornehmen. Auf diese Weise würde sie nicht nur die Übersichtlichkeit bei laufenden Bau- und Dienstleistungsaufträgen verbessern, sondern auch den Nutzen aus den gewonnenen Erfahrungen deutlich steigern. Darüber hinaus ließe sich Korruptionsverdachtsfällen frühzeitig entgegenwirken.

Die Stadt Beverungen hat die erforderlichen Daten zu den umgesetzten und abgerechneten Baumaßnahmen nur für das Jahr 2024 zur Verfügung stellen können. Eine entsprechende Analyse der Nachträge anhand der Abweichungen zum Auftragswert inklusive eines interkommunalen Vergleiches konnten wir daher für die Vergleichsjahre 2021 bis 2023 nicht vornehmen.

In der vergaberechtlichen Betrachtung von zwei Baumaßnahmen zeigt sich in wichtigen Punkten eine gute Dokumentations- und Verfahrensweise, insbesondere bei Submission, Wertung und dem eigentlichen Zuschlagsverfahren. Positiv sind die geprüften Schlussrechnungen samt Bestätigung durch Fachplanung und Fachabteilung hervorzuheben. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich hingegen beispielsweise in der Dokumentation der Begründung der Vergabeart, der formellen Kommunikation mit den unterlegenen Bietern und der deutlichen Abweichung von 31 Prozent vom Auftragswert in einer Maßnahme. Die konsequentere Nutzung der elektronischen Vergabeplattform sowie der elektronischen Akte für die Vergabeverfahren können künftige Verfahren besser strukturieren und damit effizienter und rechtssicherer gestalten.

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 Beverungen 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 Beverungen verfügt über gute Strukturen im Vergabewesen. Die aktualisierte Dienstanweisung für das Vergabewesen und die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle stellen einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Vergabeprozesse dar.

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.

Dienstanweisung Vergabewesen / Zentrale Vergabestelle

In der **Stadt Beverungen** sind viele organisatorische Schritte zum Vergabewesen bereits festgelegt. So existiert seit April 2024 eine aktualisierte Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren. Eine zentrale Vergabestelle (ZVS) ist in der Bauabteilung verortet. Sie ist für die Stadt Beverungen und deren Eigenbetriebe zuständig. Die ZVS ist aktuell mit zwei Mitarbeitenden besetzt, die zusammengenommen mit 0,33 Vollzeit-Stelle für Vergabethemen eingesetzt sind. Aus Sicht der gpaNRW ist die Bündelung von Fachwissen und Zuständigkeiten hier grundsätzlich positiv zu bewerten.

Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe

Die Zuständigkeiten zwischen zentraler Vergabestelle und Bedarfsstelle ist in Ziffer 4 der Vergabedienstanweisung der Stadt Beverungen geregelt. Für die fachliche Bedarfsermittlung und die rechnerische Prüfung der Angebote bleiben die Bedarfsstellen oder bei größeren Bauprojekten auch externe Ingenieurbüros zuständig. Die formalen Gesichtspunkte wie Submission, Bieterkommunikation und Dokumentationspflege fallen in den Bereich der zentralen Vergabestelle. Diese Trennung senkt aus Sicht der gpaNRW das Korruptionsrisiko und vereinfacht die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

Submission, Angebotsprüfung, Auskünfte

Die Durchführung der Submission hat die Stadt Beverungen in der Dienstanweisung Vergabe aus 2024 verbindlich geregelt. So führt ausschließlich die Vergabestelle unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips die Submission durch, einschließlich der Erstellung der Submissionsniederschrift. Die Bedarfsstellen der Stadt sind an diesem Prozess nicht beteiligt und erhalten die entsprechenden Ergebnisse erst nach Abschluss der Submission. Diese Vorgehensweise sichert eine strikte Trennung zwischen der formalen Durchführung und der fachlichen Bewertung der Angebote.

Die formale Prüfung der Angebote erfolgt ebenso durch die zentrale Vergabestelle, während die rechnerische und inhaltliche Prüfung von den Fachabteilungen der Stadt Beverungen durchgeführt wird. Die Nachforderung von Unterlagen und die Überprüfung der Einhaltung von Fristen obliegt ebenfalls der zentralen Vergabestelle, welche auch gegebenenfalls Nachforderungen von Unterlagen über die genutzte Vergabepattform abgewickelt. Nicht berücksichtigte Bietende unterrichtet, nach Angaben der Stadt, ebenso die zentrale Vergabestelle auf Grundlage der Submissionsergebnisse.

Die Bekanntmachungen der Ausschreibungen erfolgen durch die zentrale Vergabestelle über die Vergabepattform. Zusätzlich werden die Bekanntmachungen auch auf der städtischen Homepage von Beverungen veröffentlicht, um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen und die Transparenz zu wahren.

Bieterdatenbank und Bieterkommunikation

Zurzeit ist noch keine zentrale Bieterdatenbank im Einsatz, die in Form eines Registers zu potenziellen Anbietern geführte Informationen zu Eignungs- und Zuverlässigkeitsnachweisen bündeln könnte. Eine solche Übersicht ließe sich ebenfalls in die digitale Aktenführung integrieren und würde zu mehr Transparenz beitragen. Dies käme den Fachabteilungen und der zentralen Vergabestelle zugute, um sich leichter ein umfassendes Bild von möglichen Bietern machen zu können.

Die Kommunikation mit den Bietern wird anonymisiert ebenso über die Vergabepattform abgewickelt. Bei Bieterfragen wird der Kommunikationsfluss zentral gesteuert: Die zentrale Vergabestelle leitet Fragen an die jeweilige Bedarfsstelle der Stadt Beverungen weiter. Die Antworten werden wiederum über die Plattform an alle Bieter zurückgespielt.

Auftragsvergabe

Wie in der Dienstanweisung Vergabe unter Ziffer 24 festgelegt, wird die personelle Trennung der Auftragsvergabe und -ausführung durch das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Den Auftrag erteilt die Bedarfsstelle grundsätzlich schriftlich. Vor der Ausschreibung stellt die Verwaltung die geplanten Maßnahmen in den jeweiligen politischen Gremien beziehungsweise dem Betriebsausschuss vor.

Einbindung von Rat und Ausschüssen

Die Stadt Beverungen beteiligt die politischen Gremien im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung, wobei diese ihr Budgetrecht ausüben. Die jeweiligen Beschlüsse zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bieten die Möglichkeit zur Einflussnahme. So kann der Rat oder der zuständige Ausschuss beispielsweise vor Durchführung eines Vergabeverfahrens Kriterien für den Zuschlag festlegen.

Zudem sind in den Betriebssatzungen die Zuständigkeiten von Rat und Ausschüssen wie folgt festgelegt:

Entscheidung über Auftragsvergaben¹⁷

Eigenbetrieb	Ausschuss / Person	Vergabehöhe / Wert	Bemerkungen
Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB)	Betriebsleitung	Unterhalb 50.000 Euro (netto) bei beschränkten / freihändigen Vergaben. Unterhalb 100.000 Euro (netto) bei öffentlichen Ausschreibungen.	Entscheidet alle Geschäfte, die unter den in § 4 Abs. 2 Buchst. a SIB-Satzung genannten Grenzen liegen. Führt die laufende Betriebsführung

¹⁷ Betriebssatzung der Stadt Beverungen für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Beverungen vom 13.12.2024

Eigenbetrieb	Ausschuss / Person	Vergabehöhe / Wert	Bemerkungen
			durch; bei kleineren Aufträgen allein entscheidungsbefugt.
Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB)	Betriebsausschuss (SIB)	Ab 50.000 Euro (netto) für beschränkte / freihändige Vergabe. Ab 100.000 Euro (netto) für öffentliche Ausschreibungen.	Zuständig für Auftragsvergaben oberhalb der genannten Grenzen, sofern sie nicht vom Rat vorbehalten werden. Dringlichkeitsentscheidungen möglich (§ 60 GO NRW).
Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB)	Rat der Stadt Beverungen	Keine feste Grenze in § 4 genannt, entscheidet bei Ratsvorbehalt	Der Rat behandelt Angelegenheiten, die ihm durch GO NRW, die Eigenbetriebsverordnung oder Hauptsatzung vorbehalten sind. Betriebsausschuss berät den Rat und kann in Eilfällen (Dringlichkeit) entscheiden.
Straßen- und Immobilienbetriebe Beverungen (SIB)	Dringlichkeitsentscheidungen	Unabhängig von der Vergabehöhe	In Fällen äußerster Dringlichkeit entscheidet der Bürgermeister zusammen mit dem/der Ausschussvorsitzenden oder einem anderen, dem Rat angehörenden Ausschussmitglied. Entspricht § 60 GO NRW.
Abwasserwerk der Stadt Beverungen	Betriebsleitung	Verträge bis 26.000 Euro	Entscheidet alle Geschäfte der laufenden Betriebsführung unterhalb der genannten Wertgrenzen (§ 4 Abs. 2).
Abwasserwerk der Stadt Beverungen	Betriebsausschuss (Abwasserwerk)	Zustimmung zu Verträgen ab 26.000 Euro	Übernimmt neben den Aufgaben nach § 4 alle Vergaben, die bestimmte Wertgrenzen überschreiten, sofern kein Ratsvorbehalt vorliegt. Kann in Dringlichkeitsfällen zusammen mit dem Bürgermeister entscheiden (§ 60 GO NRW).
Abwasserwerk der Stadt Beverungen	Rat der Stadt Beverungen	Keine feste Vergabegrenze in § 5, entscheidet in Ratsvorbehaltsangelegenheiten	Nach § 5 bleiben dem Rat all jene Angelegenheiten vorbehalten, die ihm durch GO NRW, Eigenbetriebsverordnung oder Hauptsatzung zugewiesen sind. Entscheidet ggf. auch bei großer Tragweite, sofern dies nicht dem Betriebsausschuss übertragen wurde.
Abwasserwerk der Stadt Beverungen	Dringlichkeitsentscheidungen	Unabhängig von der Vergabehöhe	§ 4 Abs. 3 und 4: Falls Angelegenheiten keinen Aufschub dulden, kann der Bürgermeister mit dem/der Ausschussvorsitzenden oder einem anderen dem Rat angehörenden Mitglied des Betriebsausschusses entscheiden. Angelehnt an § 60 GO NRW.

Bei Auftragsvergaben, die die genannten Betragsgrenzen überschreiten beziehungsweise von grundlegender Bedeutung für die Stadt sind, ist grundsätzlich der Rat der Stadt Beverungen zuständig. Auftragsvergaben, die einer Entscheidung des Rates oder des Fachausschusses bedürfen, werden im normalen Sitzungsablauf oder durch eine Dringlichkeitsentscheidung entschieden. Wenn erkennbar ist, dass eine Entscheidung des zuständigen Gremiums aufgrund

des Sitzungskalenders nicht möglich sein wird, ermächtigt eine Dringlichkeitsentscheidung die Betriebsleitung und den Bürgermeister zur Auftragserteilung.

Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Die Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht während des Vergabeverfahrens geprüft. Unter den wertbaren Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Der Bietende mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat gegebenenfalls sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung oder Aufhebung der Ausschreibung ist nur in engen Grenzen möglich. Unter Umständen kann dies sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bietenden mit dem wirtschaftlichsten Angebot verbunden sein.

Die Entscheidung über die Vergabe ist nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen und einer demokratischen Mehrheitsentscheidung nicht zugänglich. Aus Sicht der gpaNRW führt die zusätzliche Gremienbeteiligung bei der Zuschlagserteilung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens und oftmals auch zu längeren Bindungszeiten der Bieter an ihre Angebote. Alternativ kann die Politik immer im Nachgang der Vergabe informiert werden, wie es bereits bei den Dringlichkeitsentscheidungen in Beverungen praktiziert wird.

→ **Empfehlung**

Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Beverungen das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss des politischen Gremiums abhängig machen.

Vergaberügen und -beschwerden / Abnahme

Vergaberügen und -beschwerden bearbeitet die zentrale Vergabestelle der Stadt Beverungen. Bei komplexeren Fällen wird externe juristische Unterstützung hinzugezogen, um eine rechtskonforme Bearbeitung sicherzustellen. Der Kreis Höxter wird dann als Kommunalaufsicht in Kenntnis gesetzt.

Nach Abschluss der Maßnahmen protokolliert die Stadt Beverungen nach eigener Aussage immer die Abnahme und Mängelbeseitigungen gemäß § 12 VOB/B und wie in Ziffer 4.3 der Dienstanweisung Vergabe festgelegt.

Vergabemanagementsoftware / e-Akte

Die Stadt Beverungen nutzt zur Abwicklung von Vergabeverfahren ein Vergabeportal mit den dort zur Verfügung gestellten Unterlagen. Das Vergabeportal ist seit 2020 bei der Stadt Beverungen im Einsatz. Momentan hat nur die zentrale Vergabestelle Zugriff zum Vergabeportal. Die Bedarfsstellen haben aber die Möglichkeit, die Vergaben in dem Vergabeportal einzusehen.

Die Dokumentation und Archivierung der Vergabeunterlagen erfolgt noch nicht abschließend in einer digitalen Akte (e-Akte). Die Stadt Beverungen setzt hier zwar ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ein, nutzt dieses aber noch nicht umfänglich. Eine einheitliche, vollständig digitale Vergabeakte wäre ein wesentlicher Schritt, um Nachweise, Prüfberichte und Nachtragsentscheidungen lückenlos festzuhalten und transparenter zu gestalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die Anwendung des Dokumentenmanagementsystems ausdehnen und die digitale Akte für die Vergaben nutzen. In der digitalen Akte sollte sie alle Unterlagen des Projektes zentral speichern.

Nachträge

Die Stadt Beverungen verfügt über spezifischen Regelungen in der Dienstanweisung Vergabe unter Ziffer 28 zur Handhabung und Dokumentation von Nachträgen. Hierzu gehören laut der Dienstanweisung unter anderem die Nachtragsbegründung, eine Plausibilitätsprüfung sowie eine Kostenkalkulation. Ebenso ist ein Nachweis, dass der Nachtrag unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips geprüft und genehmigt wurde wie auch die schriftliche Vereinbarung mit dem Auftragnehmer, vorgegeben.

Schulungen und Fortbildungen

Die Mitarbeitenden der Stadt Beverungen haben generell die Möglichkeit, an Schulungen, Fortbildungen und Seminaren teilzunehmen. Hierdurch können sie ihre Kenntnisse im Vergabewesen vertiefen und auf dem neuesten Stand halten.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁸

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sonstige Regelungen zur unabhängigen Überprüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht erlassen. Die Prüfung von Vergabeverfahren könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen

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

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

Aufträge²⁰ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Beverungen** wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune führen.

Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bietenden mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

Die Stadt Beverungen verfügt, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen in NRW, über keine eigene örtliche Rechnungsprüfung, sondern über einen Rechnungsprüfungsausschuss. Dieser tagt in der Regel einmal im Jahr und widmet sich dabei auch allgemeinen Förder- oder Zuschussmaßnahmen. Eine systematische Prüfung von Vergabeverfahren und Nachtragsaufträgen durch den Rechnungsprüfungsausschuss ist nicht vorgesehen. Gem. § 102 Abs. 2 GO kann sich der Ausschuss für die Prüfung der Abschlüsse Dritter bedienen. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung möglichen weiteren Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, hat die Stadt Beverungen nicht weiter in der Zuständigkeitsordnung geregelt.

Die gpaNRW erachtet aber auch die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabepfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für erforderlich. Die Verwaltung ist entsprechend § 75 GO verpflichtet, die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, also Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einzuhalten. Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen beispielsweise durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabepfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können. Dabei kann die Stadt beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 GO NRW nutzen. Sie kann z.B. einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen, sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gelten dabei entsprechend.

²⁰ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Insgesamt zeigt sich, dass die Einbindung einer Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren der Stadtverwaltung wenig formalisiert ist. Es gibt keine schriftlichen Regelungen oder festgelegten Wertgrenzen für die Beteiligung einer Rechnungsprüfung. Dies könnte zukünftig überdacht werden, um Transparenz und Kontrolle in den Vergabeprozessen zu erhöhen. Die zentrale Vergabestelle kann dies unterstützen, die in enger Zusammenarbeit mit einer Rechnungsprüfung stehen könnte. Zudem sollten solche Regelungen, auch zur Korruptionsprävention, bei der nächsten Anpassung der Dienstanweisung berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Hierdurch wird eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen gefördert.

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 Beverungen hat zur Korruptionsprävention Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei der Festlegung der (besonders) gefährdeten Bereiche und Dienstposten und der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*

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

- *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.

In der **Stadt Beverungen** liegt bereits ein Handlungskonzept zur Vermeidung von Manipulation und Korruption aus dem Jahr 2005 vor. Dieses enthält grundsätzliche Verhaltensregelungen zur Korruptionsvermeidung. Diese Anweisung wurde jedoch bislang nicht aktualisiert. Da sich sowohl die Rechtslage als auch die praktischen Anforderungen an eine moderne Kommunalverwaltung in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark weiterentwickelt haben, empfiehlt es sich, alle relevanten Regelungen zu überarbeiten. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Dienstanweisung den aktuellen Vorgaben – etwa des KorruptionsbG NRW, des Wettbewerbsregistergesetzes oder der neuen EU-Hinweisgeber-Richtlinie – entspricht. Zugleich erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter praktikable und verständliche Leitlinien.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte eine aktualisierte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfassen, in der sie alle einschlägigen Aspekte dazu nach aktuellem Stand zusammenführt.

Diese sollte neben den Grundsätzen zur Vermeidung von Korruption auch detaillierte Verfahrensregeln für Verdachts- und Beschwerdefälle enthalten, die möglichen Meldestellen und den Umgang mit Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern festlegen sowie die zukünftige Rolle eines Korruptionsschutzbeauftragten oder einer Koordinierungsstelle klar beschreiben. Gerade um den inhaltlichen Anforderungen gerecht zu werden, bietet sich eine systematische Einbindung der Fachabteilungen, insbesondere des Vergabewesens und der Bauabteilung, an.

Korruptionsschutzbeauftragte

Derzeit ist in der Stadt Beverungen kein Korruptionsschutzbeauftragter benannt. Die Aufgabe des Korruptionsschutzes ist auf allgemeine gesetzliche Bestimmungen gestützt. Zur Bündelung der Aufgaben könnte Beverungen eine/n Korruptionsschutzbeauftragte/n benennen, welche/r organisatorisch in einer zentralen Abteilung angesiedelt wird. Diese Position sollte klar definiert sein und mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden. Sie sollte präventive Maßnahmen initiieren, Verdachtsfälle prüfen und als Anlaufstelle für Mitarbeitende bei Fragen zur Annahme von Geschenken, Nebentätigkeiten oder möglichen Interessenkonflikten beraten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die Benennung eines Beauftragten für Korruptionsschutz / -prävention prüfen. Eine explizit benannte Stelle beziehungsweise eine zentrale Ansprechperson für Korruptionsprävention könnte zur Verbesserung des internen Korruptionsschutzes beitragen.

Sensibilisierung und Fortbildung der Mitarbeitenden

Diese Vakanz eines Korruptionsschutzbeauftragten zeigt sich auch in der fehlenden Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden. Eine strukturierte Unterweisung, etwa zum richtigen

Umgang mit Einladungen oder zu den Grenzen zulässiger Geschenke, findet derzeit nicht statt. Ebenso wenig wird eine verpflichtende Aufklärung neuer Beschäftigter praktiziert, was das Risiko unbewusster Fehler erhöht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte alle Mitarbeitenden gemäß Ziffer 2a des geltenden Handlungskonzeptes zur Vermeidung von Manipulation und Korruption regelmäßig zur Korruptionsprävention schulen. Hierdurch wird das Bewusstsein für dieses Thema geschärft und ein einheitliches Verständnis der Verhaltensregeln sichergestellt.

Schwachstellenanalyse und Gefährdungsanalyse

Um Korruption in den Kommunen vorzubeugen, ist die Hauptverwaltungsbeamtin beziehungsweise der Hauptverwaltungsbeamte gemäß § 10 KorruptionsbG verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Die Festlegung nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG schafft die Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Dies trägt dazu bei, dass die Korruptionsprävention effektiv wirken kann und die von den Maßnahmen Betroffenen Verständnis und Akzeptanz zeigen. Unter anderem sind dazu die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen.

Eine systematische Analyse zur Identifizierung von Schwachstellen in der Korruptionsprävention wurde in der Stadt Beverungen bisher nicht durchgeführt. Ebenso wurden die Bediensteten nicht aktiv in eine Gefährdungsanalyse eingebunden, was eine umfassende Bewertung potenzieller Risiken im Bereich der Korruptionsprävention einschränkt.

Die gpaNRW empfiehlt, die Beschäftigten bei der Analyse korruptionsgefährdeter Bereiche aktiv zu möglichen Schwachstellen zu befragen. Werden die Bediensteten mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden. Die Durchführung solcher Analysen könnte dazu beitragen, spezifische Risiken zu identifizieren und gezielte Maßnahmen zur Risikominderung zu entwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Während der überörtlichen Prüfung hat die Stadt Beverungen hierzu Stellung genommen und versichert, dass sie die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche entsprechend dem KorruptionsbG zeitnah regeln und festlegen wird.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz

von Hinweisgebenden²² sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und ist damit ab 2024 durch die Kommunen anzuwenden.

Damit ist eine Beschäftigung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung und deren zeitnahe Umsetzung dringend geboten. Die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen. Die gesetzlichen Regelungen sind nun bereits seit mehr als einem Jahr anzuwenden.

Es bestehen derzeit in der Stadt Beverungen keine Regelungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte dringend das Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen und ein eigenes Hinweisgebersystem installieren. Diesem sollte sie einen verbindlichen Prozess mit den jeweiligen Arbeitsschritten und Zuständigkeiten zugrunde legen.

Im Rahmen der Prüfung hat die Stadt Beverungen verbindlich zugesichert, eine Hinweisgeberstelle zeitnah einzurichten. Eine solche Stelle ist wichtig, um Mitarbeitenden einen sicheren Kanal zur Meldung von Korruptionsfällen oder anderen Fehlverhalten zu bieten und sicherzustellen, dass diese angemessen untersucht und behandelt werden.

Überwachung der Veröffentlichungspflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz

Das KorruptionsbG enthält Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. In Beverungen finden sich diese Angaben vorwiegend im Ratsinfosystem.

Allerdings existiert hierzu keine konkrete Dienstanweisung oder anderweitige Festlegung darüber, wer die erforderlichen Informationen zusammenstellt und kontrolliert. Dies führt dazu, dass die innere Verwaltung in der Haupt- und Finanzabteilung laut Angaben der Stadt zwar grundsätzlich zuständig ist, die notwendigen Abläufe jedoch bislang nicht klar geregelt sind.

In der Praxis bedeutet dieser Mangel an formalen Zuständigkeiten, dass es weder einen eindeutigen Prozess für die Erfassung noch für die regelmäßige Aktualisierung dieser publikationspflichtigen Daten gibt. Damit besteht die Gefahr, dass Einträge über Nebentätigkeiten oder Funktionen unter Umständen verzögert oder unvollständig im Ratsinfosystem erscheinen.

Aus korruptionspräventiver Sicht ist es sinnvoll, eine schriftliche Regelung zu erlassen, die eindeutig beschreibt, wer wann für die Erhebung, Prüfung und Veröffentlichung der Daten aus

²² Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

§ 7 KorruptionsbG verantwortlich ist. Eine solche Regelung sollte festlegen, in welchen Abständen die Daten zu aktualisieren und wie Änderungen (etwa neu aufgenommene Nebenbeschäftigungen oder Mitgliedschaften) zu melden sind. Es sollte zudem überlegt werden, eine zentrale Stelle oder Person zu benennen, die sicherstellt, dass alle erforderlichen Angaben in einem bestimmten Rhythmus kontrolliert und veröffentlicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte zur Einhaltung der Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 und § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz klare Zuständigkeiten festlegen. Eine eindeutige Zuständigkeitsregelung trägt dazu bei, dass die Veröffentlichungspflichten zuverlässig erfüllt werden.

Im Rahmen der Digitalisierung könnte das bereits genutzte Ratsinfosystem erweitert werden, um die Meldung und Veröffentlichung der Angaben komfortabler zu gestalten und die Aktualität zu sichern. Mit automatischen Erinnerungen oder Bearbeitungsworkflows ließe sich sicherstellen, dass Ratsmitglieder ihre Tätigkeiten rechtzeitig melden und Veränderungen jederzeit nachvollziehbar sind. Dieser Ansatz würde überdies die innere Verwaltung entlasten, da weniger manuelle Abstimmungsprozesse nötig wären.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf Folgendes hin: Im 3. NKFVG NRW²³ wurde § 95 Abs. 3 GO gestrichen. Eine entfallende Regelung gab bisher vor, dass im Anhang zum Jahresabschluss Angaben zu Mitgliedschaften, Berufen, etc. der Gremienmitglieder abzubilden waren. Mit der Streichung dieser Vorschrift verfolgt der Gesetzgeber das Ziel einer Vereinfachung und Entbürokratisierung. Die Regelungen des § 7 KorruptionsbG sind allerdings nicht entsprechend angepasst worden. Das heißt – unabhängig von der weggefallenen Veröffentlichungspflicht gemäß § 95 Abs. 3 GO (a.F.) – gilt die Veröffentlichungspflicht im Kontext der Korruptionsprävention weiterhin. Nach derzeitigem Stand ist nicht mit einer Anpassung des KorruptionsbG zu rechnen. Die Stadt Beverungen hat die Vorgaben des § 7 KorruptionsbG daher weiterhin umzusetzen.

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 Beverungen nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt in der Rahmenrichtlinie über Sponsoring aus dem Jahr 2008 festgelegt.

²³ Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW), GV.NRW. 2024.S.136

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 Beverungen** hat bereits verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Diese sind in der Rahmenrichtlinie über Sponsoring aus dem Jahr 2008 geregelt. Diese enthält Leitlinien für den Umgang mit Sponsoring, Spenden und mäzenatischen Schenkungen. Ein Mustervertrag für Sponsoring ist nicht in der Richtlinie enthalten.

Obwohl Sponsoringleistungen nach Angaben der Stadt selten vorkommen, sind entsprechende Regelungen geschaffen worden. Sollte ein Sponsoring eintreten, sind dazu die einzelnen Abteilungen zuständig. Die in der Richtlinie benannte damalige Hauptabteilung, ebenso wie die Finanzabteilung ist über das Sponsoring zu informieren.

Für die Stadt Beverungen besteht aktuell kein unmittelbarer Handlungsdruck, da Sponsoring nach derzeitigem Stand nicht genutzt wird. Aus Sicht der gpaNRW ist eine zeitnahe Überarbeitung oder Neufassung der bestehenden Rahmenrichtlinie sinnvoll, um zukünftigen Fällen sicher begegnen zu können. Eine kurze, prägnante Dienstanweisung, ergänzt durch ein Muster-Sponsoringvertrag und eine interne Zuständigkeitsordnung, würde die wichtigsten Eckpunkte verbindlich regeln.

Auf diese Weise wären sowohl Politik als auch Verwaltung jederzeit in der Lage, Sponsoringleistungen transparent und rechtskonform zu steuern. Ein jährlicher Bericht über die Sponsoringaktivitäten der Gemeinde könnte ggf. bei Bedarf zentral durch die Verwaltung erstellt und den politischen Gremien einmal jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte den Umgang mit Sponsoring aktualisieren. Dazu sollte sie die Dienstanweisung / Handlungsrichtlinie anpassen und den Regelungen zum Sponsoring einen aktuellen Mustervertrag hinzufügen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁴ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung. Zudem verweisen wir auf unsere Muster-Dienstanweisung „Korruptionsprävention“²⁵. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

²⁴ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

²⁵ Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

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.²⁶ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen konnte die erforderlichen Daten für eine Auswertung von Abweichungen zum Auftragswert nur für das Jahr 2024 zur Verfügung stellen. Die gpaNRW hat daher keine Datenbasis für einen interkommunalen Vergleich der Jahre 2021 bis 2023.

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

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

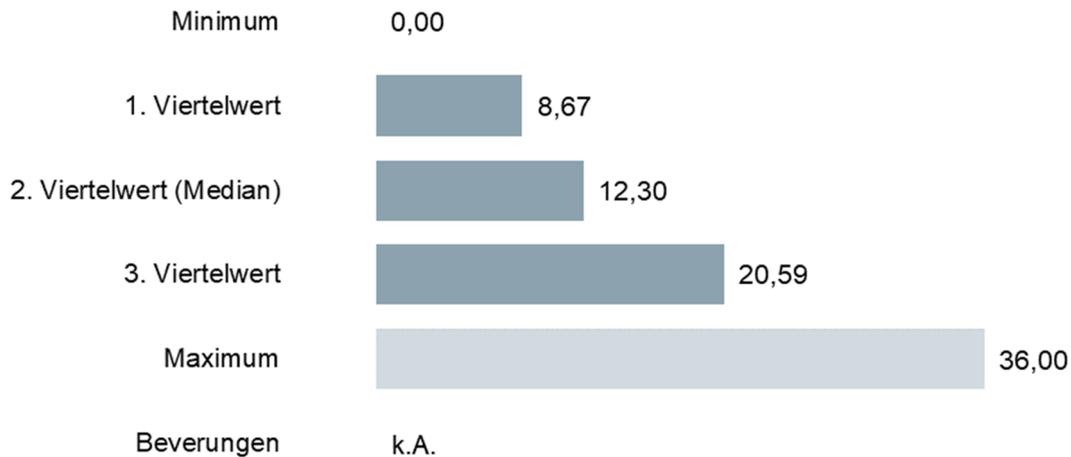
In den Vergleichsjahren von 2022 bis 2024 hat die Stadt Beverungen mehrere Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Daten zu den abgerechneten Maßnahmen konnten innerhalb der Prüfungsdauer durch mehrere Personalwechsel und der Umstellung auf die digitale Vergabeplattform nicht für die gpaNRW zur Verfügung gestellt werden. Aus dieser unzureichenden Datenlage konnten keine validen Daten für einen interkommunalen Vergleich gewonnen werden. Mit Schreiben vom 11. März 2025 hat die Stadt Beverungen dazu nochmals umfangreich Stellung genommen und die Gründe plausibel dargelegt. Zukünftig kann die Stadt Beverungen nach eigener Aussage valide und umfangreiche Daten für Prüfungen und Auswertungen aus den jetzt eingesetzten Systemen (Vergabeplattform, e-Akte) bereitstellen.

Wir stellen die Auswertung für das aktuelle Vergleichsjahr 2023 daher nur nachrichtlich mit den Werten der übrigen Kommunen dar. Die Stadt Beverungen hat so die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene Berechnungen interkommunal einzuordnen. Im Rahmen der Einführung der E-Akte in der Gesamtverwaltung in Beverungen wird die Stadt nach eigener Aussage zukünftig diese Daten erfassen und auswerten. Die Auswertungen sollen dann

²⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

in ein zukünftiges Controlling münden, um daraus weitergehende Erkenntnisse für Vergaben ziehen zu können.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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



Auf Basis der von der Stadt Beverungen für das Jahr 2024 zur Verfügung gestellten Daten ermittelt sich eine Abweichung zum Auftragswert von 13,22 Prozent. Diese zeigt in Relation zu den interkommunalen Vergleichsdaten des Jahres 2023 ein leicht überdurchschnittliches Niveau.

Bei den Abrechnungswerten fallen in den Vergleichskommunen meist erhebliche Schwankungen auf. Mehrere Auftragswerte werden mit der Schlussrechnung deutlich unterschritten, mehrere andere erheblich überschritten. Grundsätzlich sollte die ausgeschriebene und beauftragte Leistung möglichst den Auftragswerten entsprechend abgerechnet werden.

Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Kommune über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Außerdem unterliegen Nachtragspreise nicht den Wettbewerbsbedingungen. Dies sollte die Stadt Beverungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in den Ausschreibungen vermeiden.

Nach den allgemeinen Planungsgrundsätzen gemäß § 11 Abs. 1 KomHVO NRW sind die voraussichtlichen Aufwendungen sorgfältig zu schätzen. Bei Baumaßnahmen verweisen wir auf

die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW. Danach dürfen Ermächtigungen für Bau-
maßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kos-
tenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die
Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließ-
lich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan
beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter An-
gabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen
Haushaltsbelastungen ausweisen. Nach § 16 Abs. 3 Eigenbetriebsverordnung für das Land
Nord-rhein-Westfalen (EigVO NRW) ist für Investitionen § 13 KomHVO NRW sinngemäß anzu-
wenden. Damit gelten diese Regelungen analog für die beiden Sondervermögen.

Mitunter liegt die Begründung für höhere Kosten darin, dass die Kommune für die Umsetzungs-
phase qualitative oder quantitative Zugeständnisse im Vergleich zur ursprünglichen Konzeption
einplant. Ziel sollte deshalb sein, dem Vergabeverfahren eine möglichst realistische Kosten-
schätzung zugrunde zu legen. Dadurch muss die Kommune nicht unnötig weitere Haushaltsmit-
tel zur Verfügung stellen, die dann gegebenenfalls für andere Zwecke nicht mehr verfügbar
sind.

Dennoch ist es entscheidend, insgesamt die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert
gering zu halten. Denn niedrige Abweichungswerte deuten darauf hin, dass die Mengenberech-
nungen sorgfältig durchgeführt wurden und eine umfassende Leistungsbeschreibung als fun-
dierte Grundlage des Vergabeverfahrens vorlag. Andernfalls können erhebliche Abweichungen
zu ergänzenden Forderungen seitens des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen
führen. In solchen Fällen werden die Preise nicht immer im Rahmen eines Wettbewerbs ermit-
telt.

Bisher führt die Stadt Beverungen dazu keine strukturierten Auswertungen der Maßnahmen ei-
nes Jahres durch. Mit einer erweiterten Auswertung der Abrechnungsdaten könnte eine Daten-
basis für derartige Analysen aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungs-
summen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen
der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral
organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darüber hinaus ist die Nachbereitung
von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer
Ausschreibungen hilfreich. Zu diesem Thema verweisen wir auf die Ausführungen im nachfol-
genden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen prüft die Notwendigkeit von Nachträgen aus vergaberechtlicher Sicht.
Diese werden nicht weiter dokumentiert. Regelungen zur Handhabung von Nachträgen hat
die Stadt nicht erlassen.

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.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie

- bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und
- bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme

nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Die **Stadt Beverungen** verfügt über spezifischen Regelungen zum Nachtragswesen. Laut Ziffer 28.4 der Vergabeordnung übernimmt die zentrale Vergabestelle grundsätzlich die vergaberechtliche Prüfung von Auftragsänderungen und dokumentiert die Zulässigkeit im Vergabevermerk. Dagegen liegt die Verantwortung für die fachliche Plausibilisierung, die Kalkulation und die Freigabe bei der jeweiligen Fachabteilung oder extern beauftragten Ingenieurbüros. Eine übergreifende Koordination oder ein „zentrales Nachtragsmanagement“ bestehen nicht.

Diese Aufteilung führt zu einer Trennung zwischen Fachabteilung (Bedarfsstelle) und zentraler Vergabestelle und unterstützt damit das Vier-Augen-Prinzip. Sie erschwert aber eine Gesamtschau über alle Nachträge, weil jede Maßnahme nach Abschluss in einer eigenen „Fachakte“ verbleibt. Die Gründe für Nachtragsleistungen werden somit nicht zentral erfasst oder ausge-

wertet. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden und es erfolgt keine systematische Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert oder der Höhe der Nachträge. Daher liegt derzeit in Beverungen keine genaue Angabe über den Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen vor.

Zwar schreibt Ziffer 28.5 der städtischen Vergabeordnung vor, dass Nachtragsentscheidungen schriftlich zu erteilen und zu dokumentieren sind, doch gibt es momentan keine Regelungen, um diese Dokumentation in einer zentral geführten oder digitalen Projektakte abzubilden. Auch Mengenabweichungen werden meist projektbezogen analysiert, ohne dass die Erkenntnisse in eine Auswertung fließen. Auf diese Weise bleiben Informationen für das Vergabe- und Projektmanagement ungenutzt. Beispielsweise ließe sich durch eine statistische Auswertung von Nachträgen erkennen, ob bestimmte Leistungsbereiche regelmäßig zu höheren Nachträgen führen als geplant. Solche Hinweise könnten in die Ausschreibungsunterlagen einfließen und bei der Erstellung künftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden, um Abweichungen zu vermeiden und die Kostensicherheit zu erhöhen.

Obwohl die Stadt Beverungen bereits einzelne Verfahrensschritte, wie die Bedarfsfeststellung und die Prüfung der Nachtragskalkulation durch die Fachabteilung definiert hat, ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, dem Nachtragswesen mehr Verbindlichkeit und Transparenz zu geben. Folgende Punkte können die Stadt Beverungen bei der Umsetzung unterstützen:

- **Zentrales Nachtragsmanagement:**
Ein eingerichtetes zentrales niederschwelliges Nachtragsmanagement (z. B. bei der zentralen Vergabestelle) könnte sämtliche Nachträge ab einem bestimmten Schwellenwert erfassen und dokumentieren. Es könnte eine systematische Erfassung und Auswertung der Gründe für Nachtragsleistungen ermöglichen, um wiederkehrende Ursachen zu identifizieren und künftig zu minimieren.
- **Digitale Nachtragsakte:**
Im Zuge der geplanten Einführung der digitalen Aktenführung könnte die Stadt einen festen Bereich für Nachträge einrichten. Hierin wären sämtliche Nachtragsbegründungen, Kalkulationen und Freigaben hinterlegt, sodass auch spätere Prüfungen oder Anfragen vereinfacht möglich sind.
- **Analyse von Mengen- und Kostenabweichungen:**
Um systematisch Erkenntnisse für künftige Projekte zu gewinnen, sollten Fachabteilungen und zentrale Vergabestelle regelmäßig erheben, welche Ursachen Nachträge haben. Ein Vergleich verschiedener Maßnahmen liefert Rückschlüsse darauf, ob bestimmte Planungsdetails häufiger zu Anpassungsbedarfen führen und welche Kalkulationen in der Vergangenheit zu knapp bemessen waren. Daneben lassen sich gegebenenfalls Rückschlüsse auf Bieterstrategien und unter Umständen auf bestimmte Unternehmen ziehen.
- **Klare Wertgrenzen und Freigaben:**
Bisher existiert keine feste Regelung, ab welcher Höhe oder prozentualen Abweichung von der Auftragssumme eine unabhängige Kontrolle erfolgt. Gegebenenfalls könnte die Stadt solche Wertgrenzen definieren, um frühzeitige Information zu institutionalisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen festlegen. Damit wird eine einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Einführung der digitalen Akte sollte die Stadt Beverungen auch die Nachträge erfassen. Hierin wären sämtliche Nachtragsbegründungen, Kalkulationen und Freigaben vollständig hinterlegt. Damit können auch spätere Analysen oder Anfragen aus Politik und Verwaltung vereinfacht bearbeitet werden.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Beverungen verfügt über gute Strukturen im Vergabewesen. Die aktualisierte Dienstanweisung für das Vergabewesen und die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle stellen einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Vergabeprozesse dar.	88	E1.1	Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Beverungen das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss des politischen Gremiums abhängig machen.	92
			E1.2	Die Stadt Beverungen sollte die Anwendung des Dokumentenmanagementsystems ausdehnen und die digitale Akte für die Vergaben nutzen. In der digitalen Akte sollte sie alle Unterlagen des Projektes zentral speichern.	93
F2	Die Stadt Beverungen hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sonstige Regelungen zur unabhängigen Überprüfung von Vergabeverfahren hat sie nicht erlassen. Die Prüfung von Vergabeverfahren könnte einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	93	E2	Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Hierdurch wird eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Abwicklung der Vergabemaßnahmen gefördert.	95
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Beverungen hat zur Korruptionsprävention Regelungen und Maßnahmen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei der Festlegung der (besonders) gefährdeten Bereiche und Dienstposten und der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie.	95	E3.1	Die Stadt Beverungen sollte eine aktualisierte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfassen, in der sie alle einschlägigen Aspekte dazu nach aktuellem Stand zusammenführt.	96
			E3.2	Die Stadt Beverungen sollte die Benennung eines Beauftragten für Korruptionsschutz / -prävention prüfen. Eine explizit benannte Stelle beziehungsweise eine zentrale Ansprechperson für Korruptionsprävention könnte zur Verbesserung des internen Korruptionsschutzes beitragen.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Stadt Beverungen sollte alle Mitarbeitenden gemäß Ziffer 2a des geltenden Handlungskonzeptes zur Vermeidung von Manipulation und Korruption regelmäßig zur Korruptionsprävention schulen. Hierdurch wird das Bewusstsein für dieses Thema geschärft und ein einheitliches Verständnis der Verhaltensregeln sichergestellt.	97
			E3.4	Die Stadt Beverungen sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	97
			E3.5	Die Stadt Beverungen sollte dringend das Hinweisgeberschutzgesetz umsetzen und ein eigenes Hinweisgebersystem installieren. Diesem sollte sie einen verbindlichen Prozess mit den jeweiligen Arbeitsschritten und Zuständigkeiten zugrunde legen.	98
			E3.6	Die Stadt Beverungen sollte zur Einhaltung der Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 und § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz klare Zuständigkeiten festlegen. Eine eindeutige Zuständigkeitsregelung trägt dazu bei, dass die Veröffentlichungspflichten zuverlässig erfüllt werden.	99
Sponsoring					
F4	Die Stadt Beverungen nutzt nach eigener Aussage aktuell kein Sponsoring. Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt in der Rahmenrichtlinie über Sponsoring aus dem Jahr 2008 festgelegt.	99	E4	Die Stadt Beverungen sollte den Umgang mit Sponsoring aktualisieren. Dazu sollte sie die Dienstanweisung / Handlungsrichtlinie anpassen und den Regelungen zum Sponsoring einen aktuellen Mustervertrag hinzufügen.	100
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Beverungen konnte die erforderlichen Daten für eine Auswertung von Abweichungen zum Auftragswert nur für das Jahr 2024 zur Verfügung stellen. Die gpaNRW hat daher keine Datenbasis für einen interkommunalen Vergleich der Jahre 2021 bis 2023.	101	E5	Die Stadt Beverungen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen können bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Beverungen prüft die Notwendigkeit von Nachträgen aus vergaberechtlicher Sicht. Diese werden nicht weiter dokumentiert. Regelungen zur Handhabung von Nachträgen hat die Stadt nicht erlassen.	103	E6.1	Die Stadt Beverungen sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen festlegen. Damit wird eine einheitliche Vorgehensweise im Verfahren sichergestellt.	106
			E6.2	Im Zuge der Einführung der digitalen Akte sollte die Stadt Beverungen auch die Nachträge erfassen. Hierin wären sämtliche Nachtragsbegründungen, Kalkulationen und Freigaben vollständig hinterlegt. Damit können auch spätere Analysen oder Anfragen aus Politik und Verwaltung vereinfacht bearbeitet werden.	106
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Stadt Beverungen hat zu den zwei betrachteten Maßnahmen gut strukturierte Vergabeakten geführt. Sie dokumentiert die Vergaben anhand der internen Regelungen. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen zeigt Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Dokumentation der Vergabeverfahren.	106	E7.1	Die Stadt Beverungen sollte künftig stets einen kurzen Vermerk in der Vergabeakte aufnehmen, warum bestimmte Unternehmen ausgewählt wurden. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit und gewährleistet, dass keine Ungleichbehandlung entsteht oder vermutet wird.	106
			E7.2	Bei jeder Vergabe sollte die Stadt Beverungen einen kurzen schriftlichen Vermerk anfertigen. In diesem kann sie auf Basis der Kostenschätzung die Gründe festhalten, warum die jeweilige Vergabeart (z. B. beschränkte Ausschreibung) angewandt wird. Dies sorgt für Transparenz und schützt vor späteren Rückfragen oder Vergabebeschwerden.	106
			E7.3	Die Stadt Beverungen sollte die ex-ante und ex-post-Veröffentlichungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	106
			E7.4	Die Stadt Beverungen sollte zukünftig die Bieterkommunikation einheitlich über die zentrale Vergabestelle und der eingesetzten digitalen Vergabepattform abwickeln. So lässt sich in jedem Fall dokumentieren, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt an welche Bieter gingen. Dies stärkt die Transparenz und verringert Korruptionsrisiken.	106

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.5 Die Stadt Beverungen sollte künftig die Submissionen durch eine neutrale und unabhängige Stelle außerhalb der Fachabteilung durchführen, welche nicht in den Prozess der Angebotserstellung oder Vergabedurchführung eingebunden ist. Dies dient der Transparenz, der Korruptionsprävention und schützt letztlich auch die Mitarbeitenden.	106
			E7.6 Die Stadt Beverungen sollte künftig alle vorgeschriebenen ex-post-Veröffentlichungen nach § 20 VOB/A in die Vergabeakte aufzunehmen.	106
			E7.7 Die Stadt Beverungen sollte jeden Nachtrag schriftlich mit Unterschriften von zwei befugten Personen beauftragen.	106
			E7.8 Die Stadt Beverungen sollte der schriftlichen Dokumentation zur Begründung der Wahl der Vergabeart im Vergabevermerk nachkommen, um den Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu entsprechen.	106
			E7.9 Die Stadt Beverungen sollte in der Ausschreibungsphase die Bieterkommunikation anonym über die zentrale Vergabestelle in Verbindung mit der genutzten Ausschreibungsplattform durchführen. Auch bei öffentlichen Ausschreibungen ist es empfehlenswert, sämtliche Bieterfragen und Antworten in der Vergabeakte zu dokumentieren.	106
			E7.10 Die Stadt Beverungen sollte die Absagen nach § 19 Abs. 1 VOB/A an die unterlegenen Bieter zukünftig schriftlich vornehmen und in der Vergabeakte dokumentieren.	106
			E7.11 Die Beseitigung von Mängeln sollte die Stadt Beverungen in der Vergabeakte dokumentieren. Dadurch lässt sich im Nachhinein belegen, wann und ob die Beanstandungen tatsächlich beseitigt wurden.	106

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Beverungen** 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 Beverungen ist bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen bereits gut aufgestellt. Neben einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) hat die Stadt auch verbindliche Hardwarestandards definiert. Zudem verfügt die Stadt über ein aktuelles IT-Sicherheitskonzept für ihre Schulen. Optimierungspotenziale bestehen insbesondere bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses, bei dem regelmäßigen Informationsaustausch von allen Beteiligten sowie der Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes.

Die Stadt Beverungen gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit einer höheren 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. Zudem sind alle Unterrichtsräume mit Präsentationstechnik ausgestattet.

Bei der IT-Sicherheit gibt es in Beverungen kaum Defizite bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen. Die Stadt erfüllt im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung fast alle überprüften Anforderungsbereiche und erzielt deshalb aktuell das beste Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

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 beziehungsweise in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass

die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

Grundsätzlich folgt die technische Ausstattung den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Der für die Ausstattung zuständige Schulträger muss bei der Bewirtschaftung der dafür erforderlichen Mittel allerdings wirtschaftlich, 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 Beverungen ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen insbesondere durch eine schulübergreifende Planung und der Festlegung von Standards gelöst. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere noch bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses.

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-Support²⁷, 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.*

²⁷ 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

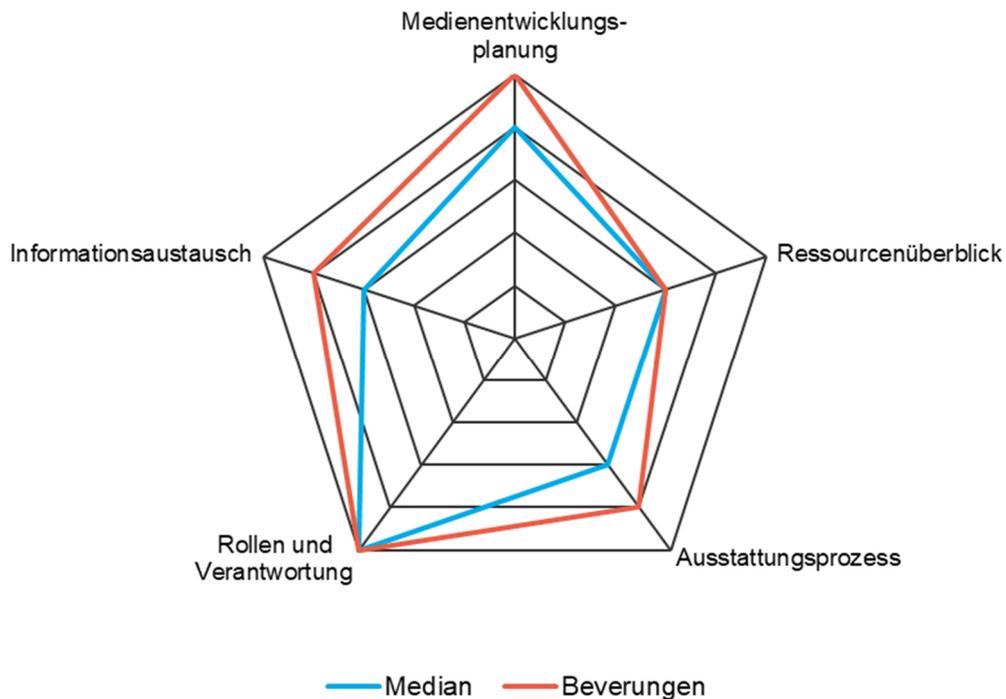
Die **Stadt Beverungen** ist Träger von einem Grundschulverbund, einer Sekundarschule sowie einem Gymnasium. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Beverungen insgesamt 1.398 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 60 Klassen beschult.

Schulen der Stadt Beverungen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler (SuS)
Grundschulverbund	18	421
Sekundarschule im Dreiländereck	20	490
Städtisches Gymnasium	22	487
Summe	60	1.398

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Beverungen 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 Stadt Beverungen hat in Zusammenarbeit mit ihren Schulen eine verbindliche schulübergreifende Strategie zur IT-Ausstattung der Schulen in Form eines Medienentwicklungsplans (MEP) entwickelt. Außerdem wurden technisch-pädagogische Einsatzkonzepte erstellt. Diese

hat die Stadt für die Beantragung von Fördermitteln aus dem „DigitalPakt Schule NRW“ verwendet. Die Stadt Beverungen verfügt damit über eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung ihrer Schulen. Der MEP wurde für den Planungszeitraum 2020 bis 2024 erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollten den Medienentwicklungsplan (MEP) fortschreiben und auch in Zukunft regelmäßig aktualisieren.

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 Beverungen hat alle IT-Endgeräte mit Gerätenummer, Kaufdatum und Einsatzort in Bestandslisten erfasst. Zudem sind die Geräte im Mobile Device Management (MDM) registriert. Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebeane abrufen. Alle IT-Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Eine tagesaktuelle Auswertung ist für alle städtischen Schulen insgesamt sowie je Schule möglich. Damit ist die Herstellung eines Gesamtüberblicks möglich. Aufgrund der manuellen Aufbereitung und Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Quellen ist dies aber mit einem höheren Aufwand verbunden.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Beverungen einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über den Bereich Innere Verwaltung der Abteilung I Haupt- und Finanzabteilung in Zusammenarbeit mit der Abteilung III Schule, Ordnung und Soziales. Beschaffungen der Schulen ohne Beteiligung des Schulträgers gibt es nicht. Die Stadt Beverungen hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess von der Bedarfsmeldung bis zur Bereitstellung 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 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 Beverungen sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.

Die Stadt Beverungen hat für alle Schulen einen einheitlichen Ausstattungsstandard definiert. Die Ausstattung ist damit an allen Schulen homogen. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren.

Die Stadt Beverungen verfügt über ein aktuelles IT-Sicherheitskonzept. Hierin sind auch die Schulen berücksichtigt. Die Stadt strebt eine Erhöhung der IT-Sicherheit an und hat deshalb die bislang vorhandenen Regelungen überarbeitet. Durch eine berufsbegleitende Weiterbildung der zuständigen Fachkraft wird das dafür notwendige Knowhow weiter auf- und ausgebaut.

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 Beverungen hat im MEP festgelegt, dass

der First-Level-Support durch die Medienkoordinatoren an den Schulen erfolgt. Den Second-Level-Support stellt die Stadt als Schulträger 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. Die Stadt Beverungen muss aber auch ausreichend Personalressourcen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT vorhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 3.3.2 Stand der Digitalisierung.

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen beziehungsweise Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Die Stadt Beverungen pflegt eine gute Kommunikation mit ihren Schulen. Abstimmungen finden aber nur nach Bedarf statt. Die im MEP auch nach der Umsetzungsphase vorgesehenen Folgekonferenzen werden nicht durchgeführt. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit dem Fokus auf die Medienentwicklung gibt es damit bislang nicht. In der Regel sind in die Medienentwicklungsplanung verschiedene Beteiligte einzubinden. Dazu zählen beispielsweise die IT-Abteilung der Stadt, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement, die Hausmeister und Hausmeisterinnen, die Medienkoordinatoren und Medienkoordinatorinnen sowie die Schulleitungen. Die Arbeitsgruppe kann dazu beitragen, die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und stellt sicher, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit, eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen verbindlich festlegen und in der Praxis umsetzen.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Beverungen ist modern. Die Stadt hat im interkommunalen Vergleich eine höhere Anzahl an IT-Endgeräten je Schüler und Schülerin. Zudem sind 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,*

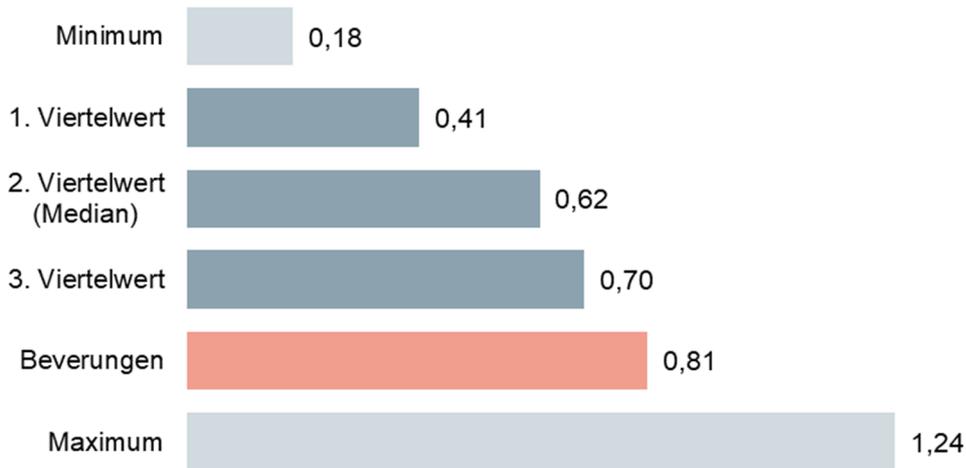
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten – eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und 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 Beverungen** 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. Durch die Fördermittel konnten nach den Angaben der Stadt die geplanten Meilensteine deutlich schneller umgesetzt werden als ursprünglich geplant.

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Stadt Beverungen in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle Klassenräume sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind überwiegend 2 bis 2,5 Jahre alt und entsprechen damit dem Stand der Technik. Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Beverungen gemeinsam mit dem kommunalen Rechenzentrum sicher. Hierfür nutzt die Stadt eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobile-Device-Management (MDM). Die Stadt Beverungen setzt aktuell eine Vollzeit-Stelle für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ein. Diese zur Verfügung stehenden Personalressourcen sind nach eigener Aussage zurzeit ausreichend, um den Anforderungen an die Wartung und Pflege der Schul-IT gerecht zu werden.

Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich um beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik an den Schulen des Grundschulverbundes wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023



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



Rechnerisch sind im Grundschulverbund damit mehr als vier Fünftel der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet. Im MEP hat die Stadt eine 1:5-Ausstattung, also von 20 Prozent, für Schülerinnen und Schüler sowie eine 1:1 Ausstattung für die Lehrkräfte festgelegt. Diese Quote wird damit bereits deutlich übererfüllt. Dies hängt mit den gestiegenen finanziellen Möglichkeiten aufgrund der Fördermittel aus dem DigitalPakt Schule NRW zusammen. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Beverungen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schülerin und Schüler.

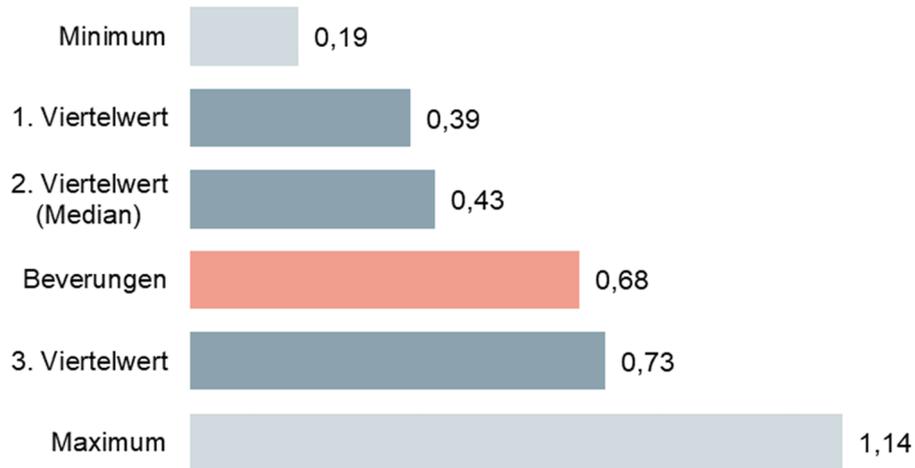
IT-Endgeräte Pädagogik Beverungen in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler (SuS)	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Sekundarschule im Dreiländereck	490	359	0,73
Städtisches Gymnasium	487	309	0,63
Insgesamt	977	668	0,68

An den weiterführenden Schulen ist die Ausstattungsquote etwas geringer als im Grundschulverbund und liegt insgesamt bei 68 Prozent.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023



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



An den weiterführenden Schulen hat die Stadt Beverungen im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Ausstattungsquote. Die Stadt hat die Anforderungen der Schulen vollständig erfüllt. Im MEP ist auch für die weiterführenden Schulen eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler mit einer Quote von 1:5, also von 20 Prozent, sowie einer 1:1 Ausstattung der Lehrkräfte vorgesehen. Die Stadt Beverungen hat in der Oberstufe des Gymnasiums außerdem ein „Bring Your Own Device“ (BYOD) Konzept umgesetzt. Dementsprechend werden am Gymnasium auch private mobile Endgeräte zu Lernzwecken eingesetzt. Diese von den Schülerinnen und Schülern beziehungsweise deren Eltern selbst angeschafften IT-Endgeräte sind nicht in die Kennzahlenberechnung eingeflossen. Wir berücksichtigen nur die von der Stadt zur Verfügung gestellten Geräte. Unter Berücksichtigung aller Geräte ergibt sich eine Ausstattungsquote von rund 0,80. Die tatsächliche Ausstattungsquote ist damit höher als hier im interkommunalen Vergleich dargestellt.

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 Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Stadt Beverungen wie folgt dar.

Präsentationsgeräte Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,00	0,00	0,35	0,56	0,92	1,28	20
Beamer	0,96	0,00	0,05	0,17	0,29	1,03	20
Großformatige Bildschirme	0,04	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	20
Dokumentenkamera und Visualizer	0,93	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	20

Die Stadt Beverungen setzt in ihrem Grundschulverbund überwiegend Beamer als Präsentationsgeräte ein. Insgesamt wird mit Beamern und großformatigen Bildschirmen eine Quote von 100 Prozent erzielt. Damit verfügen grundsätzlich alle Unterrichtsräume über die Möglichkeit einer modernen Unterrichtsgestaltung. Positiv ist außerdem, dass die Stadt im interkommunalen Vergleich die höchste Anzahl an Dokumentenkameras und/oder Visualizern vorhält. Damit besteht für die Lehrkräfte jederzeit die Möglichkeit, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die Präsentationsgeräte wiederzugeben.

Präsentationsgeräte weiterführende Schulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,49	0,00	0,25	0,65	0,89	1,32	13
Beamer	0,49	0,00	0,03	0,10	0,38	0,93	13
Großformatige Bildschirme	0,08	0,00	0,01	0,03	0,08	0,95	13
Dokumentenkamera und Visualizer	1,42	0,00	0,00	0,09	0,45	1,42	13

In den weiterführenden Schulen sind ebenfalls alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Es kommen interaktive Whiteboards beziehungsweise Tafeln und Beamer zum Einsatz. Zu den Dokumentenkameras beziehungsweise Visualizern zählen wir auch Tablethalter, -ständer usw. Zudem sind bei der Stadt Beverungen auch die Raumtablets, die als Visualizer genutzt werden, in die Kennzahl eingeflossen. Deshalb liegt die Quote hier bei über 100 Prozent. Damit ist auch in den weiterführenden Schulen der Stadt Beverungen eine moderne Unterrichtsgestaltung flächendeckend möglich.

3.3.3 IT-Sicherheit

In seiner Zuständigkeit für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur in den Schulen sowie des Second-Level-Supports obliegt es dem Schulträger auch potenziellen Sicherheitsrisiken durch technische und organisatorische Maßnahmen zu begegnen.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit anhand ausgewählter Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamten IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen und Sicherheitsrisiken hinreichend identifiziert werden können.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁸-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

- Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Stadt Beverungen weisen kaum Defizite auf. Die Stadt erzielt damit aktuell das beste Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

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 Beverungen** als Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024

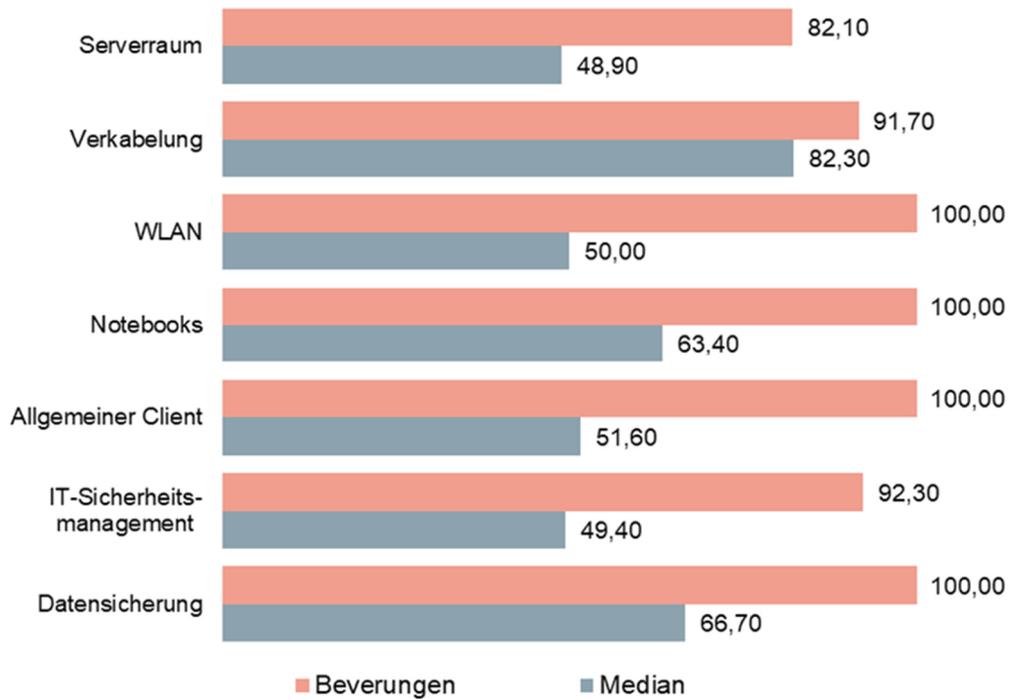


Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 56 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Beverungen

²⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

erzielt mit einem Gesamterfüllungsgrad von 93 Prozent aktuell das beste Ergebnis im interkommunalen Vergleich des Jahres 2024. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Beverungen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



Die in der Grafik dargestellten kumulierten Werte sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Beverungen. Optimierungspotenziale sind damit nur in sehr geringem Umfang vorhanden.

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise werden der Stadt Beverungen deshalb in separaten Berichten zur IT-Sicherheit für jede einzelne Schule zur Verfügung gestellt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Informationstechnik (IT) an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Beverungen ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen insbesondere durch eine schulübergreifende Planung und der Festlegung von Standards gelöst. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere noch bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses.	113	E1.1	Die Stadt Beverungen sollten den Medienentwicklungsplan (MEP) fort-schreiben und auch in Zukunft regelmäßig aktualisieren.	115
			E1.2	Die Stadt Beverungen sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstat-tungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.	115
			E1.3	Die Stadt Beverungen sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen verbindlich festlegen und in der Praxis umsetzen.	116

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Beverungen 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 Beverungen schwankt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2022 moderat. 2019 ist letztendlich von der Stadt keine Bestattung durchgeführt worden. Eine Tendenz ist nicht zu erkennen. Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in Beverungen einwohnerbezogen im Vergleichsjahr 2022 durchschnittlich. Die Seniorenpflegeeinrichtung, die ambulante Wohngruppe, das Hospiz sowie das Obdachlosenheim sind nach Angaben der Stadt Beverungen keine Schwerpunkte für die ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die Stadt Beverungen hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Sie stellt die Einhaltung aller bestattungsrechtlichen Fristen für Bestattungen durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher. Bei der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen handelt die Stadt Beverungen rechtmäßig.

Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Beverungen getroffen. Die Stadt Beverungen orientiert sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen an bereits durchgeführten Fällen. Sie hat zum Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch keine Prozessabläufe und Dokumentationsstandards definiert. Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Beverungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

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

Im aktuellen interkommunalen Vergleich 2022 weist die Stadt Beverungen geringere Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen je Fall auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Für die Vorjahre ergibt sich ein differenziertes Bild. In den Jahren 2020 bis 2022 weist Beverungen weit überdurchschnittliche Fehlbeträge auf. Ursächlich hierfür ist, dass die Stadt durchgängig keine Kostenerstattungen und lediglich in 2020 anteilige Erträge aus dem Nachlass realisieren konnte. Die Stadt Beverungen sollte zukünftig regelmäßige Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durchführen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Beverungen** 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 Beverungen gibt es eine Seniorenpflegeeinrichtung, eine ambulante Wohngruppe, ein Hospiz sowie ein Obdachlosenheim. Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten, wie z. B. Krankenhäuser, bestehen nicht.

Einen Schwerpunkt bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen stellen diese Einrichtungen nach Angaben der Stadt nicht dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Beverungen 2019 bis 2022

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

Grundsätzlich kann die Stadt die Ursachen für das Fallaufkommen nicht beeinflussen, so dass sie auch zukünftig mit einem schwankenden Fallaufkommen rechnen muss.

Mit einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall in 2022 zählt Beverungen zu dem Teil der verglichenen Kommunen mit niedrigem Fallaufkommen. Die Spanne der bisher geprüften mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt in 2022 null bis vier ordnungsbehördliche Bestattungen im Jahr.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Beverungen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	3,05	0,77	0,76

Das schwankende Fallaufkommen spiegelt sich auch bei der einwohnerbezogenen Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung wider. Eine Entwicklungstendenz lässt sich nicht erkennen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,76	0,00	0,61	0,77	1,27	3,78	19

Die Stadt Beverungen liegt mit 0,76 ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich nahezu auf dem Median und ist insoweit durchschnittlich.

Bei der Bearbeitung dieser Fälle sollte insbesondere eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Beverungen hält alle bestattungsrechtlichen Fristen 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 Beverungen** ist über eine Rufbereitschaft auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten erreichbar. Das bedeutet, es ist an 24 Stunden am Tag an allen Wochentagen eine Ansprechperson zu erreichen. Diese nimmt die Informationen über den Fund einer verstorbenen Person entgegen und veranlasst die Überführung in eine Leichenhalle. Dadurch stellt die Stadt Beverungen in allen Fällen sicher, dass Verstorbene fristgemäß in eine Leichenhalle überführt werden.

Beverungen beauftragt dann ein Bestattungsunternehmen, das die Bestattung organisiert. Die Stadt Beverungen achtet darauf, dass Erdbestattungen und Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes und Urnenbeisetzungen innerhalb von sechs Wochen nach der Einäscherung erfolgen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Beverungen ergreift unverzüglich nach Kenntnis über einen möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall die notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen.

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

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

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

Die **Stadt Beverungen** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles während der regulären Dienstzeiten der Verwaltung unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht vom städtischen Ordnungsamt veranlasst werden muss.

Die Stadt Beverungen setzt sich zuerst mit der Seniorenpflegeeinrichtung beziehungsweise dem Hospiz in Verbindung, falls die Verstorbenen dort gewohnt haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in diese Einrichtungen nach Angehörigen der Personen gefragt, die im Sterbefall zu benachrichtigen sind. Die Verwaltung kontaktiert zudem gesetzliche Betreuungspersonen, wenn die Verstorbenen unter gesetzlicher Betreuung standen, um von diesen Auskünfte über Angehörige zu erhalten.

Ebenfalls werden die Bestatter nach Angehörigen befragt, da diese aufgrund der ländlichen Strukturen oftmals Angehörige der Verstorbenen kennen.

Sollten dort keine Informationen vorliegen oder die verstorbene Person nicht in der Seniorenpflegeeinrichtung oder dem Hospiz gewohnt haben, erfolgen weitere Ermittlungen. Diese betreffen insbesondere das Standesamt, Einwohnermeldeamt, gegebenenfalls Sozialleistungsträger und das Nachlassgericht.

Wird eine verstorbene Person in ihrer Wohnung aufgefunden, begehen mindestens zwei Beschäftigte der Stadt Beverungen oder ein Beschäftigter in Begleitung der Polizei die Wohnung. Dieses erfolgt, um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. In der Wohnung suchen die Beschäftigten gezielt nach Hinweisen auf Angehörige sowie auf Vermögenswerte.

Ermittelt die Stadt Beverungen einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen, gibt sie die Informationen zum Sterbefall an diesen schriftlich zur weiteren Veranlassung der Bestattung weiter. In diesem Zuge hält sie nach, ob der oder die Verpflichtete die Bestattung auch tatsächlich in Auftrag gibt.

Sofern die Stadt Beverungen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, um die bestattungsrechtlichen Fristen zu wahren, setzt die Stadt ihre Ermittlungen fort. Diese erfolgen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung sowie der Beisetzung der Totenasche.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Beverungen richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorschriften des §12 BestG NRW. Ordnungsbehördliche Bestattungen finden meist als anonyme Urnenbeisetzungen statt, weil 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 Beverungen** führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Regel als Feuerbestattungen durch, um die Kosten möglichst gering zu halten. Die Stadt beauftragt den wirtschaftlichsten örtlichen Bestatter mit einer anonymen Urnenbestattung. Die Preise der örtlichen Bestatter sind bekannt. Regelmäßige Preisabfragen finden nicht statt. Die Einäscherungen werden in der Regel in einem Krematorium in Diemelstadt durchgeführt. Die Beisetzungen erfolgen anschließend in einem anonymen Urnengrab auf dem Friedhof des Krematoriums.

Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Beverungen die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Zudem berücksichtigt die Stadt die Riten der Bestattung bei Angehörigen bestimmter Glaubensrichtungen. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Beverungen 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.

- Bei einer Ersatzvornahme beauftragt die Stadt Beverungen die Einäscherung und die Bestattung getrennt.

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 **Stadt Beverungen** führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme im interkommunalen Vergleich seltener durch als der Durchschnitt der betrachteten Kommunen. Beverungen beauftragt die Beisetzung der Urne immer getrennt von der Einäscherung.

Wenn sich ein bestattungspflichtiger Angehöriger weigert, die Bestattung durchzuführen, ist eine getrennte Beauftragung der Einäscherung und der Beisetzung durchzuführen. Das gleiche ist zu tun, wenn erst keine bestattungspflichtige Person ermittelt werden kann. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Beverungen nutzt nachvollziehbar und sachgerecht die anschließende Beisetzungsfrist von sechs Wochen, um Bestattungspflichtige zu ermitteln. Sofern Bestattungspflichtigen vorhanden sind, verpflichtet die Stadt diese durch Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme (sogenannter gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen, soweit vorhanden, die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Sie macht den Erstattungsanspruch konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird nicht erhoben. 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 Beverungen** macht ihren Kostenerstattungsanspruch bei durchgeführten Ersatzvorhaben konsequent geltend. Die Bestattungspflichtigen erhalten hierfür von der Stadt Beverungen einen rechtsmittelfähigen Bescheid. Dieser Anspruch besteht gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit den §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW. Ein Klageverfahren gab es in diesem Zusammenhang bisher noch nicht.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Der Verwaltungsgebührenrahmen des § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW liegt zwischen 30 und 360 Euro. Weitere Gebühren oder Zuschläge sehen die landesrechtlichen Vorschriften nicht vor.

Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Stadt bislang nicht. Dadurch lässt die Stadt Beverungen ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

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

Im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens teilte uns die Stadt mit, dass sie diese Empfehlung bei der letzten ordnungsbehördlichen Bestattung bereits umgesetzt hat.

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 Beverungen hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Beverungen nicht.

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 Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in der **Stadt Beverungen** in der Abteilung III „Schule, Ordnung, Soziales“ angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Gebührenbescheide erstellt. Die Mitarbeitenden sind laut der Stadt Beverungen auf dem Gebiet der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfahren. In den vergangenen Jahren kam es zu einer überschaubaren Anzahl von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Dennoch hat Beverungen die in der Praxis erprobten Abläufe und Standards bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch nicht schriftlich festgelegt. Eine Checkliste zur standardmäßigen Bearbeitung hat die Stadt bislang noch nicht erstellt. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW Optimierungsbedarf, denn schriftliche Verfahrensstandards erleichtern und sichern grundsätzlich eine einheitliche, transparente und vor allem rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Darüber hinaus dienen klare Verfahrensstandards und auch -vorgaben dem Wissensmanagement bei möglichen Personalwechseln. Die Checkliste kann aus Erläuterungen der verschiedenen Arbeitsabläufe und der zu wahrenenden Fristen bestehen. Es können auch Ablaufdiagramme zur vereinfachten Darstellung erarbeitet werden. Diese sind meist kürzer und zeigen deutlich jeden Arbeitsschritt, der zu erledigen ist. Die Checklisten und Ablaufdiagramme ermöglichen einen einheitlichen Verfahrensablauf. Für den seltenen Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung im Vertretungsfall und für neue Mitarbeitende bieten sie eine gute Orientierungshilfe.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Beverungen 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.

Regelmäßige Fortbildungen der Bediensteten im Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen wurden bislang nicht besucht. Bei einer sich abzeichnenden Nachfolgeregelung soll auskunftsgemäß eine Fortbildung besucht werden.

Die Fallbearbeitung erfordert, auch bei geringem Fallaufkommen, umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen mit etwaigen Hinterbliebenen.

→ **Empfehlung**

Die Bediensteten, welche ordnungsbehördliche Bestattungen bearbeiten, sollten regelmäßig an fachlichen Fortbildungen teilnehmen.

Eine Vertretungsregelung ergibt sich aus der Zuständigkeit der Aufgabe im entsprechenden Fachbereich. Durch interne Zuständigkeit und Unterschriftsvollmacht wird bei der Auftragsvergabe an das Bestattungsunternehmen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

→ **Empfehlung**

Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Beverungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Regelmäßige Preisabfragen führt Beverungen nicht durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Beverungen unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt vielfach nicht, Kostenerstattungen sowie Vermögenseinsätze von Verstorbenen zu realisieren. Letzteres spiegelt sich in einem höheren Fehlbetrag je Fall wider.

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

Die **Stadt Beverungen** beauftragt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen einen der drei örtlichen Bestatter. Die Preise sind der Ordnungsbehörde laut eigener Aussage bekannt. Aufgrund der geringen Fallzahlen werden keine Preisabfragen durchgeführt. Einen Rahmenvertrag mit einem Bestatter hat die Stadt Beverungen bisher nicht abgeschlossen.

Sollte kein bestimmter Wunsch der Verstorbenen vorliegen oder religiöse Gründe dagegensprechen, legt die Ordnungsbehörde die Kremierung beim Krematorium in Diemelstadt sowie die dortige anonyme Urnenbeisetzung fest.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte regelmäßige schriftliche Preisabfragen bei den ortsnahen Bestattern durchführen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

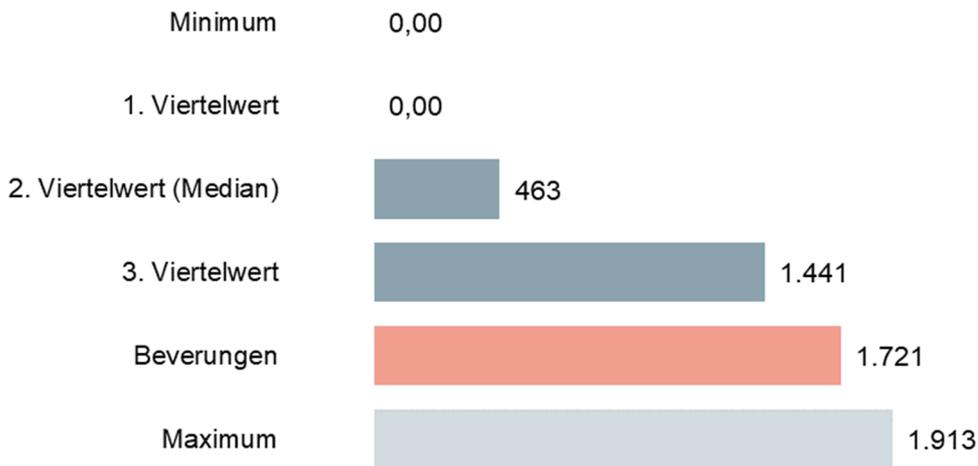
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k. A.	1.673	1.556	1.721

In dem Betrachtungsjahr 2019 ist in der **Stadt Beverungen** keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt worden. In 2020 gab es vier Fälle und in 2021 sowie 2022 jeweils einen Fall, in denen Beverungen eine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen musste. In allen drei Jahren ist ein Fehlbetrag entstanden, weil keine Kostenerstattungen und nur in 2020 anteilige weitere Erträge realisiert werden konnten.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Diese Kennzahl verdeutlicht im Kontext zu den Aufwendungen, dass die Mehrheit der Kommunen zumindest anteilig ihre Kosten von Dritten erstattet bekommen. Sowohl die Kostenerstattungen und weiteren Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Vergleichsjahr 2022 hatte die Stadt Beverungen einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mit durchgeführter Bestattung. In diesem Fall konnten die entstandenen Kosten nicht geltend gemacht werden, da weder bestattungspflichtige Personen vorhanden waren und auch kein Nachlass verwertet werden konnte. Im interkommunalen Vergleich weist Beverungen seit 2020

höhere Fehlbeträge auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In 2019 wurde keine ordnungsbehördliche Bestattung in Beverungen durchgeführt.

4.6.2 Aufwendungen

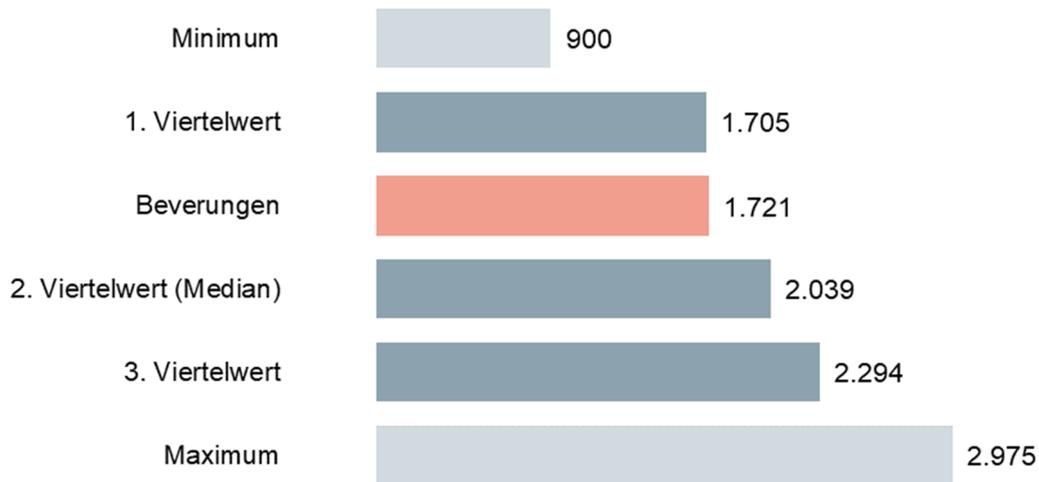
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Beverungen in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	8.291	1.556	1.721
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	2.073	1.556	1.721

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall liegen in den Betrachtungsjahren zwischen rund 1.560 Euro und 2.070 Euro. Eine Tendenz zur Entwicklung der Aufwendungen je Fall ist in den betrachteten Jahren nicht zu erkennen. Weil 2019 letztendlich keine ordnungsbehördliche Bestattung erfolgte, sind insoweit auch keine Aufwendungen entstanden.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 ist in der **Stadt Beverungen** eine ordnungsbehördliche Bestattung vorgenommen worden. Beverungen hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen geringere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Dieses gilt auch im Jahr 2021. Dagegen weist Beverungen in 2020 einen interkommunal überdurchschnittlichen Kennzahlenwert auf.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

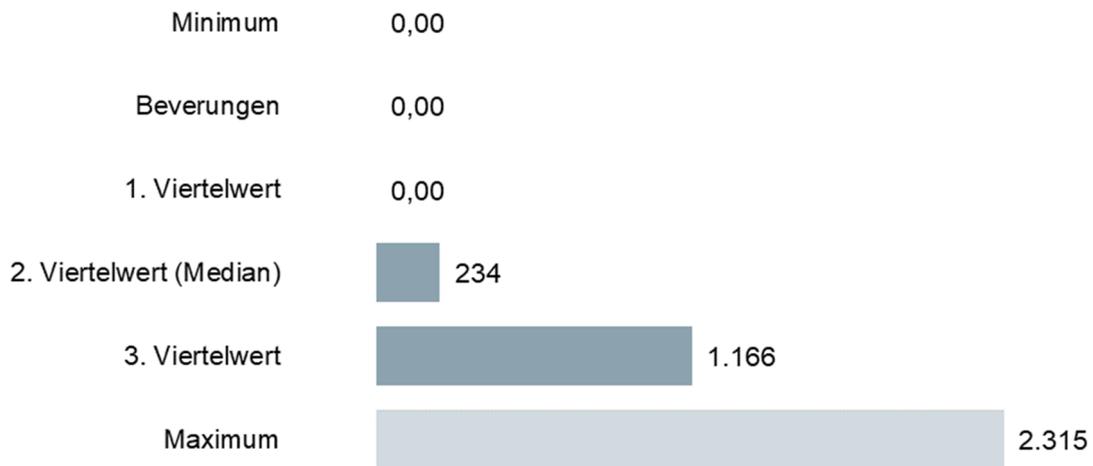
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Beverungen 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	0,00	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	0,00	0,00	0,00

In den betrachteten Jahren 2020 bis 2022 erfolgten keine Kostenerstattungen durch Bestattungspflichtige, da keine Pflichtigen ermittelt werden konnten. In 2020 sind Kosten teilweise aus den Erträge aus Nachlässen der Verstorbenen gedeckt worden. In 2019 wurde von der Stadt keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Beverungen zählt in 2022 sowie in den Vorjahren zu den Kommunen, die keine Kostenerstattungen realisieren konnten.

Zu den Kostenerstattungen kommen noch die genannten weiteren Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen, die den Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördliche Bestattung positiv beeinflussen. Hierunter fallen insbesondere alle möglichen Erträge aus dem Nachlass von Verstorbenen. Hierzu zählen auch Erträge vom Nachlassgericht. Bei der Kennzahlenermittlung der Kostenerstattungen je Fall bleiben diese nach der Systematik der gpaNRW aber unberücksichtigt. Sie sind hier vollständigheitshalber tabellarisch dargestellt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Beverungen 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.600	0	0
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	400	0	0

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Beverungen erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen, soweit vorhanden, die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Sie macht den Erstattungsanspruch konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird nicht erhoben. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	130	E1	Die Stadt Beverungen sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	131
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Beverungen hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Stadt Beverungen nicht.	131	E2.1	Die Bediensteten, welche ordnungsbehördliche Bestattungen bearbeiten, sollten regelmäßig an fachlichen Fortbildungen teilnehmen.	132
			E2.2	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Beverungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.	133
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die Stadt Beverungen beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Regelmäßige Preisabfragen führt Beverungen nicht durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Beverungen unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt vielfach nicht, Kostenerstattungen sowie Vermögenseinsätze von Verstorbenen zu realisieren. Letzteres spiegelt sich in einem höheren Fehlbetrag je Fall wider.	133	E3	Die Stadt Beverungen sollte regelmäßige schriftliche Preisabfragen bei den ortsnahen Bestattern durchführen.	133

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Beverungen unterhält elf kommunale Friedhöfe. Im Stadtgebiet Beverungen existieren zudem ein konfessioneller Friedhof und ein privatwirtschaftlich geführter Ruhepark.

Alle Steuerungs- und Planungsaufgaben finden in der Friedhofsverwaltung statt. Für eine langfristige Friedhofsentwicklung fehlt es der Stadt derzeit jedoch an einer langfristigen Planung. Die Stadt Beverungen setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. In der Software liegen digitale Friedhofspläne vor.

Im Jahr 2021 kann die Stadt Beverungen nur etwa 70 Prozent der entstandenen Aufwendungen über die erhobenen Friedhofsgebühren decken. Auch in den Jahren 2018 bis 2020 konnte sie ihre Kosten im Friedhofswesen nicht vollständig decken. Der Rat hat zum 01. August 2024 eine neue Friedhofsgebührensatzung beschlossen. Hierbei wurden die Grabstellengebühren für die einzelnen Grabarten erhöht. Damit will die Stadt eine höhere Kostendeckung erreichen. Ebenfalls bei den Trauerhallen konnte keine vollständige Kostendeckung im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2021 erzielt werden. Eine Erhöhung der Nutzungsgebühren für die Trauerhallen wurde nicht beschlossen. Das Defizit im Bereich der Trauerhallen soll weiterhin aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden.

Der landesweite Trend zur Urnenbestattung spiegelt sich auch in Beverungen wider. Seit 2015 ist dies ebenfalls die am häufigste gewählte Bestattungsart. Auf diesen anhaltenden Trend hat die Stadt mit der Umgestaltung einiger kommunaler Friedhofsflächen reagiert. So hat sie beispielsweise neue Bäume gepflanzt, um nachfrageorientiert weitere Urnenbestattungen an Bäumen zu ermöglichen. Freiwerdende Friedhofsflächen nutzt sie für derzeit gefragte Bestattungsarten.

Der Stadt Beverungen liegen die Daten der Grün- und Wegeflächen, der Vegetationsarten der Grünflächen und der Beschaffenheit der Wegeflächen vor, nicht jedoch die korrespondierenden Kosten. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen daher unter anderem bei der Ermittlung dieser Unterhaltungskosten zur Feststellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung sowie die Festlegung von Pflegestandards.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	11	1	1	3	8	15	63
Kommunale Friedhofsfläche in qm	85.250	5.646	33.352	45.500	69.304	165.018	63
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	91,38	4,24	51,27	75,19	89,97	155	62
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,87	1,10	1,79	2,11	2,67	5,74	62
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	87,90	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	6.600	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	6,53	0,46	2,75	3,74	5,29	9,57	63

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

Die **Stadt Beverungen** besteht aus den zwölf Ortsteilen Amelunxen, Beverungen, Blankenau, Dalhausen, Drenke, Haarbrück, Herstelle, Jakobsberg, Rothe, Tietelsen, Wehrden und Würgassen. In zehn Ortsteilen unterhält die Stadt Beverungen kommunale Friedhöfe. Im Ortsteil Beverungen unterhält sie zwei kommunale Friedhöfe. In dem Ortsteil Tietelsen besteht ein katholischer Friedhof für die beiden Ortschaften Tietelsen und Rothe. Im Ortsteil Amelunxen gibt es den Ruhepark Zweilinden. Dieser befindet sich auf kommunaler Fläche und wird privatwirtschaftlich geführt. Die Stadt hat für den Ruhepark eine eigene Friedhofssatzung und Entgeltordnung erlassen. Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichen Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Stadt Beverungen mit elf kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine hohe Anzahl an Friedhöfen und damit verbunden überdurchschnittlich viele Flächen bewirtschaftet. Die gpaNRW hat einen der zwei kommunalen Friedhöfe im Ortsteil Beverungen während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Nach Aussage der Stadt lassen sich die Einwohner in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Einige Einwohner aber auch ortsfremde Personen lassen sich auch im Ruhepark Zweilinden bestatten. Diese starke örtliche Verbundenheit zeigt sich an dem vergleichsweise hohen Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Vergleich zu den Sterbefällen. Ein Konkurrenzdenken zwischen den konfessionellen, privatwirtschaftlich organisierten und dem kommunalen Träger ist nach Aussage der Stadt vorhanden. Ein separat ausgewiesenes Grabfeld für muslimische Gräber besteht nicht. Jedoch wurde im Jahr 2021 eine Person

muslimischen Glaubens nach den muslimischen Bestattungsrichtlinien auf dem Friedhof im Ortsteil Beverungen bestattet. Auf mehreren kommunalen Friedhöfen der Stadt Beverungen gibt es Priestergräber. In der Stadt Beverungen ist die Nachfrage nach Urnenbestattungen an Bäumen, wie in zahlreichen anderen Kommunen, besonders gefragt.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Beverungen hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den beteiligten Organisationseinheiten.

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

In der **Stadt Beverungen** ist die Friedhofsverwaltung der Abteilung 3 – Abteilung Schule, Ordnung, Soziales zugeordnet. Eine weitergehende Unterteilung der einzelnen Abteilungen in einzelne Sachgebiete liegt nicht vor. Die Friedhofsverwaltung ist für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen verantwortlich. Bei der Koordination stimmt sich die Friedhofsverwaltung mit dem Bauhof ab. Die Gebührenkalkulation der Friedhofsgebühren erfolgt federführend durch die Abteilung 1 – Haupt- und Finanzabteilung. Die letzte Gebührenkalkulation ist zum 01. Januar 2023 in Kraft getreten. Die nächste Gebührenkalkulation für das Jahr 2024 nimmt die Abteilung Finanzen unter Beteiligung der Friedhofsverwaltung vor. Durch die zentrale Aufgabenerfüllung in der Friedhofsverwaltung ist mit Information- und Schnittstellenverlusten oder von Doppelarbeiten nicht auszugehen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen stellt die jährliche Organisation und Planung des Friedhofswesens durch die Sachbearbeitungsebene und den Arbeitskreis Friedhof sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen und Planungen hat die Stadt bisher nicht definiert.

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

Die **Stadt Beverungen** hat für das Aufgabenfeld Friedhofs- und Bestattungswesen allgemeine Ziele im Haushaltplan formuliert. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage hat sie nicht gebildet. Die jährliche Planung, Steuerung und Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe erfolgt primär auf Sachbearbeitungsebene. Eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung besteht nicht. Umfangreichere und politische Entscheidungen erfolgen über die Abteilungsleitung bis hin zu den betroffenen Ausschüssen. Eine automatische Berichtserstattung an die Vorgesetzten und den entsprechenden Ausschüssen besteht nicht. Eine Berichtserstattung erfolgt nach eigenem Ermessen und anlassbezogen durch die Sachbearbeitung. Im Jahr 2020 wurde ein Arbeitskreis Friedhof gebildet. Der Personenkreis ist nicht verbindlich festgelegt. In der Regel nehmen einzelne Mitglieder der Bezirksausschüsse, der Bürgermeister, der Leiter der Abteilung III und die Sachbearbeiterin Friedhofsverwaltung als Schriftführerin teil. Der Arbeitskreis tagt sehr selten.

Folgende allgemeine Ziele sind im Haushaltsplan der Stadt Beverungen hinterlegt:

- Bereitstellung verschiedener Arten von Grabstellen, um eine Vielzahl von Bestattungswünschen abdecken zu können,
- Ausreichende Kapazitäten auf den Friedhöfen vorhalten, um die Bestattung aller Verstorbenen, die ein Recht auf Bestattung auf einem der Friedhöfe in der Großgemeinde Beverungen haben, zu ermöglichen,
- Beisetzungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in einer würdigen, ortsüblichen und pietätvollen Art und Weise ermöglichen,
- Mittelfristig sollen nicht kompostierbare Abfälle weitestgehend vermieden werden; Dazu sollen Müllgefäße abgebaut beziehungsweise verändert werden,
- Abschaffung der zusätzlichen Gestaltungsrichtlinien auf dem Waldfriedhof sowie
- Kostendeckende Bewirtschaftung aller Friedhöfe bei konstanten Friedhofsgebühren.

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

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

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

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie Ziele formulieren und die Zielerreichung mittels Kennzahlen messbar machen.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen setzt bereits eine Fachsoftware ein. Eine Erstellung digitaler Friedhofspläne ist in der Fachsoftware möglich. Diese Friedhofspläne werden auskunftsgemäß als unübersichtlich bewertet.

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

Die **Stadt Beverungen** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware ein. In dieser hat sie alle Gräber nummeriert erfasst. Alle Friedhofsdaten sind in der Fachsoftware hinterlegt. Ebenfalls erstellt die Stadt Beverungen über die Fachsoftware die Gebührenbescheide. In der Fachsoftware liegen digitale Friedhofspläne vor. Diese Friedhofspläne sind nach städtischer Einschätzung jedoch relativ unübersichtlich. Eine Überarbeitung und besonders eine ständige Aktualisierung der Friedhofspläne ist durch die Stadt Beverungen möglich.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen informiert auf der eigenen Homepage bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.

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.

Auf der Homepage der **Stadt Beverungen** finden sich allgemeine Informationen über die Aufgaben der Friedhofsverwaltung. Bestattungsmöglichkeiten, Informationen zu Trauerhallen, digitale Dienstleistungen oder Kontaktdaten des Verwaltungspersonals nennt die Stadt hier nicht. Bei Neuerungen (z. B. die Einführung einer neuen Grabart) informiert sie über die örtliche Presse sowie auf von ihr genutzten Social-Media-Kanälen. Die entsprechenden Satzungen für Friedhofsangelegenheiten sind auf der Homepage als Download verfügbar. Flyer oder Broschüren zu ihren Friedhöfen hat die Stadt bisher nicht erstellt. Sie hat die Erfahrung gemacht, dass die Bürgerinnen und Bürger meist den persönlichen oder telefonischen Kontakt suchen. Gerade die kleinen kreisangehörigen Kommunen verfügen nur über wenig Personal, sodass es im Interesse der Kommune liegt, die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen zu reduzieren.

In den Vergleichskommunen hat die gpaNRW teilweise bereits einen Online-Kalender vorgefunden. Hierüber können sich die Bestatter beziehungsweise auch die Angehörigen neben einem Bestattungstermin bereits eine Grabstelle auf digitalen Plänen aussuchen und buchen. Dies hat viele Vorteile. Beispielsweise entfällt eine im Einzelfall mögliche, dann jedoch personalintensive Begehung der Friedhöfe mit den Angehörigen. Nach Angaben der Stadt Beverungen wurden in den letzten Jahren keine Begehungen mit Angehörigen durchgeführt. Zudem kann die Kommune durch die Möglichkeit der digitalen Buchung die Belegungen auf den Friedhöfen besser steuern, indem sie lediglich eine begrenzte und ausgewählte Zahl freier Grabstellen freigibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern, indem sie insbesondere umfassend auf ihrer Homepage informiert. Zusätzlich könnten digitale Möglichkeiten und Angebote die Nutzung erleichtern.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ **Feststellung**

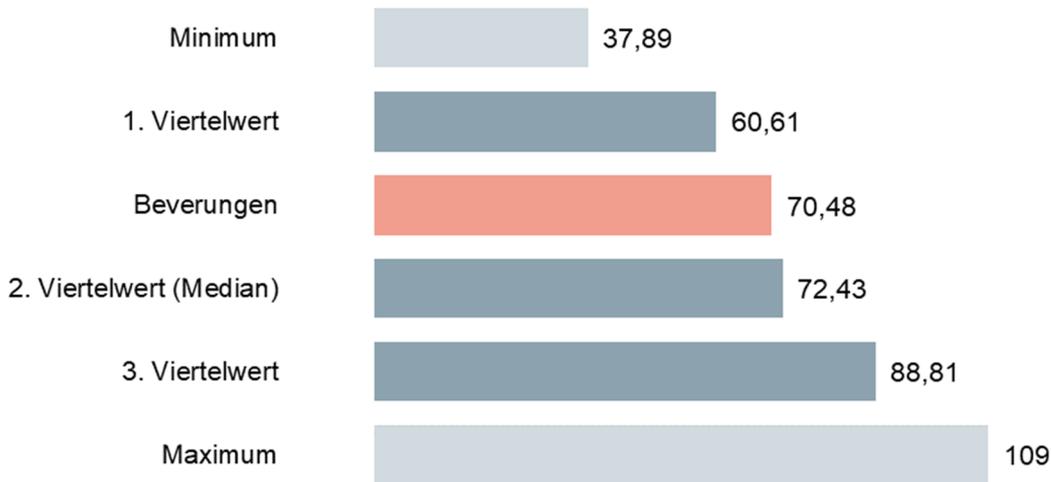
Die Stadt Beverungen erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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

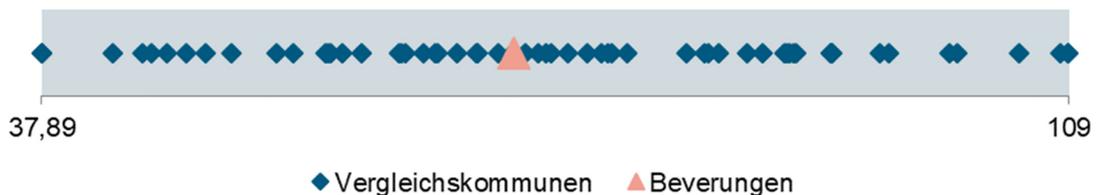
Die **Stadt Beverungen** kalkuliert ihre Friedhofsgebühren jedes Jahr und zwar eine Voraus- und Nachkalkulation. Falls eine Gebührenanpassung erforderlich ist, erfolgt diese im Anschluss an die Gebührenvorkalkulation. Die letzte Gebührenanpassung erfolgte im Jahr 2023. Eine Unterdeckung der Kosten im Friedhofswesen wird durch den allgemeinen Haushalt der Stadt Beverungen ausgeglichen. Überdeckungen fließen in den entsprechenden Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Den Wert der Kostenüber- oder Kostenunterdeckung berücksichtigt sie in der nächsten Gebührekalkulation.

Die Stadt Beverungen setzt in ihrer derzeit gültigen Gebührenkalkulation kalkulatorische Zinsen an. Abschreibungen berücksichtigt sie auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Stadt Beverungen hat nunmehr in der Ratssitzung vom 04. Juli 2024 eine Änderung der Friedhofsgebührensatzung beschlossen. Diese betrifft im Wesentlichen höhere Grabstellengebühren, die zum 01. August 2024 in Kraft getreten sind.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Beverungen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Im Vergleichsjahr 2021 konnte die Stadt Beverungen ihre Kosten zu circa 70 Prozent decken. Für das Jahr 2021 ergibt sich damit ein Defizit von rund 97.400 Euro.

In der Stadt Beverungen besteht nach eigener Einschätzung durch den konfessionellen und dem privatwirtschaftlich organisierten Friedhof eine gewisse Konkurrenzsituation.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Beverungen in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
60,65	56,59	58,74	70,48

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser in Beverungen seit 2018 nicht auskömmlich ist. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen.

Der hier sowie nachfolgende bei den Trauerhallen 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen soll bei den zukünftigen Gebührenkalkulationen eine tendenzielle vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Beverungen beteiligt die Nutzungsberechtigten grundsätzlich am Gebührenaufkommen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Beverungen** hat ihre Gebührenkalkulation im Jahr 2024 insbesondere an die strukturellen Veränderungen und dass sich ändernde Nachfrageverhalten angepasst. Die Gebührensätze sind zum 01. August 2024 in Kraft getreten. Die Stadt kalkuliert die Gebühren anhand eines individuell kombinierten fall- und flächenbezogenen Modells. Die Grabnutzungsgebühr zwischen einem Erdwahlgrab und einem Urnenwahlgrab ist unterschiedlich. Das gilt auch bezogen auf den Jahresbetrag bei den unterschiedlichen Ruhefristen von 30 Jahren und 25 Jahren. In der Gebührenkalkulation hat die Stadt Beverungen die Gebühren für die Nutzung der Verabschiedungsräume, Kühlzellen und der Trauerhallen in Abhängigkeit von der Nutzungsdauer dieser Räume gestaffelt. Ziel ist es dabei, die Gebührensätze individueller an dem Nachfrageverhalten auszurichten.

Zum 01. August 2024 ist die Änderung der Friedhofsgebührensatzung der Stadt Beverungen in Kraft getreten. Es wurden maßgeblich die Grabstellengebühren erhöht. Ziel ist es, alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen.

²⁹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Stadt Beverungen erreicht im Vergleichsjahr 2021 mit rund 55 Prozent keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen.

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

Die **Stadt Beverungen** verfügt über mehrere Trauerhallen in den einzelnen Ortsteilen. Insgesamt unterhält sie zwölf Trauerhallen. Davon befindet sich eine Trauerhalle auf dem konfessionellen Friedhof. Die kommunalen Trauerhallen sind nach der Aussage der Stadt nicht bedarfsgerecht ausgestattet. Sie sind teilweise in einem stark sanierungsbedürftigen Zustand. Die Angehörigen nutzen die Trauerhallen für Trauerfeiern eher seltener. Es stellt sich hier die Frage inwieweit die einzelnen Trauerhallen noch weiterhin langfristig für diesen Zweck zur Verfügung stehen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad bei der Nutzung der kommunalen Trauerhallen liegt in der Stadt Beverungen leicht oberhalb des Medians. Im Vergleichsjahr 2021 konnte Beverungen lediglich etwas mehr als die Hälfte ihrer Kosten für die Trauerhallen decken.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Beverungen in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
67,90	67,97	48,95	54,80

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für die Trauerhallen zeigt, dass dieser in Beverungen seit 2018 nicht auskömmlich ist. Es blieben im Vergleichsjahr 2021 bei Gesamtkosten von 53.357 Euro rund 24.000 Euro ungedeckt. Das Ziel sollte jedoch sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen oder sie sich zumindest deutlich annähern.

Weitere Kennzahlen zu den Trauerhallen Beverungen in Prozent 2021

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	16,17	0,00	7,45	11,46	14,75	25,19	50
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	66,04	0,00	28,63	59,13	75,65	137	58

In der Stadt Beverungen sind die Kosten der Trauerhallen gemessen an den Gesamtkosten des Friedhofswesens vergleichsweise hoch. Die Trauerhallen befinden sich auskunftsgemäß in einem schlechten Zustand. In den Vergleichskommunen spielen die Kosten der Trauerhallen an den gesamten Friedhofskosten meist eine geringere Rolle. Dennoch liegt die Nutzung der Trauerhallen bei Trauerfeiern im interkommunalen Vergleich oberhalb des Medians.

→ Empfehlung

Die Stadt Beverungen sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Möglichkeiten sind neben Gebührenerhöhungen auch das Aufgeben von einzelnen, wenig genutzten, sanierungsbedürftigen Trauerhallen oder eine Übertragung auf Bestattungsunternehmen.

Bei der Änderung der Friedhofsgebührensatzung zum 01. August 2024 wurde entsprechend der Sitzungsvorlage keine Erhöhung der Nutzungsgebühren für die Trauerhallen beschlossen. Eine weitere Erhöhung wird nicht für zumutbar gehalten. Das Defizit im Bereich der Trauerhallen soll weiterhin aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden.

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 Einfluss-

faktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskultur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

5.6.1 Einflussfaktoren

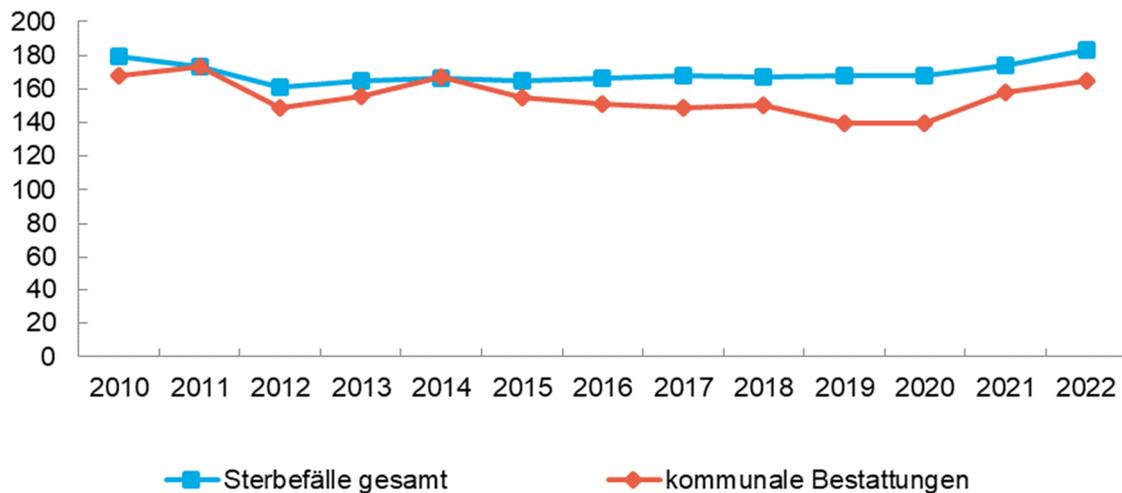
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Stadt Beverungen** sinkt die Bevölkerungszahl jedes Jahr minimal. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW für das Jahr 2050 einen Bevölkerungsabgang von etwa 14 Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen und wird sich bis zum Jahr 2050 um etwa 47 Prozent erhöhen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

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

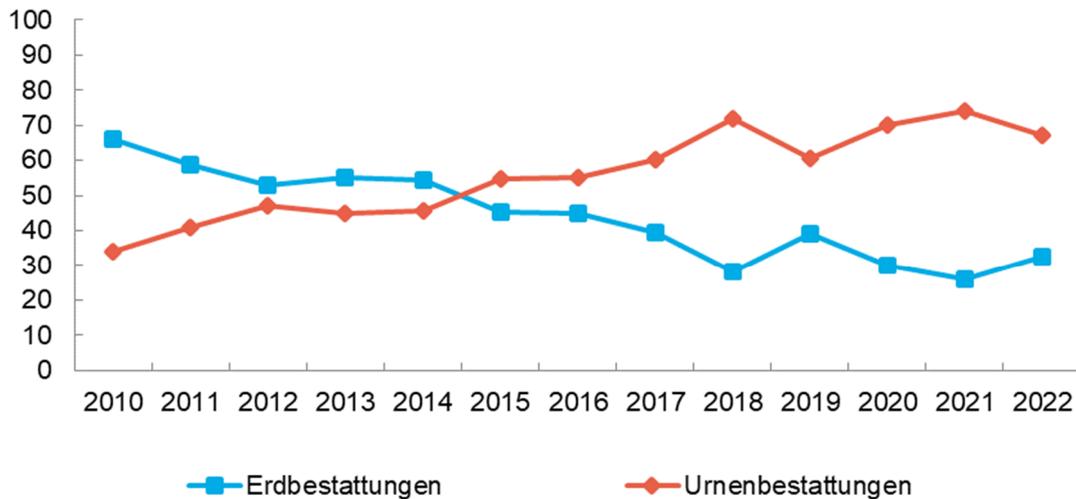
Sterbefälle und kommunale Bestattungen Beverungen 2010 bis 2022



Durch ein gutes Angebot von Bestattungsarten versucht die Stadt Beverungen den Anteil der kommunalen Bestattungen auf gleichem Niveau zu halten. Sie geht momentan dem Wunsch der Bevölkerung nach Urnenbestattungen an Bäumen nach, indem sie hierfür neue Flächen schafft.

Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt. Zudem zeigt sich im Zeitreihenvergleich sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ein recht konstantes Niveau. Laut den Prognosen von IT.NRW wird die Zahl der Sterbefälle in Beverungen bis zum Jahr 2049 auf rund 170 Sterbefälle im Jahr erwartet. Sie bewegt sich damit weitgehend auf demselben Niveau wie in den Jahren 2010 bis 2022. Es ist davon auszugehen, dass sich auch der kommunale Anteil an den Bestattungen hierzu proportional verhält.

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



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch der Regelfall. In der Stadt Beverungen spielten die Urnenbestattungen auch im Jahr 2010 noch eine untergeordnete Rolle. Erst seit dem Jahr 2015 war der Anteil der Urnenbestattungen höher als der Anteil der Sargbestattungen. Seit 2010 ist der Anteil der Urnenbestattungen in Beverungen stark gestiegen. Damit stellen die Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2021 mit einem Anteil von rund 74 Prozent die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Beverungen dar.

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

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

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	25,79	6,25	23,83	35,18	44,74	64,86	62

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	74,21	29,73	52,24	63,46	73,50	93,75	62

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen bei über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Beverungen steigende Anteil der Urnenbestattungen auch im interkommunalen Vergleich.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

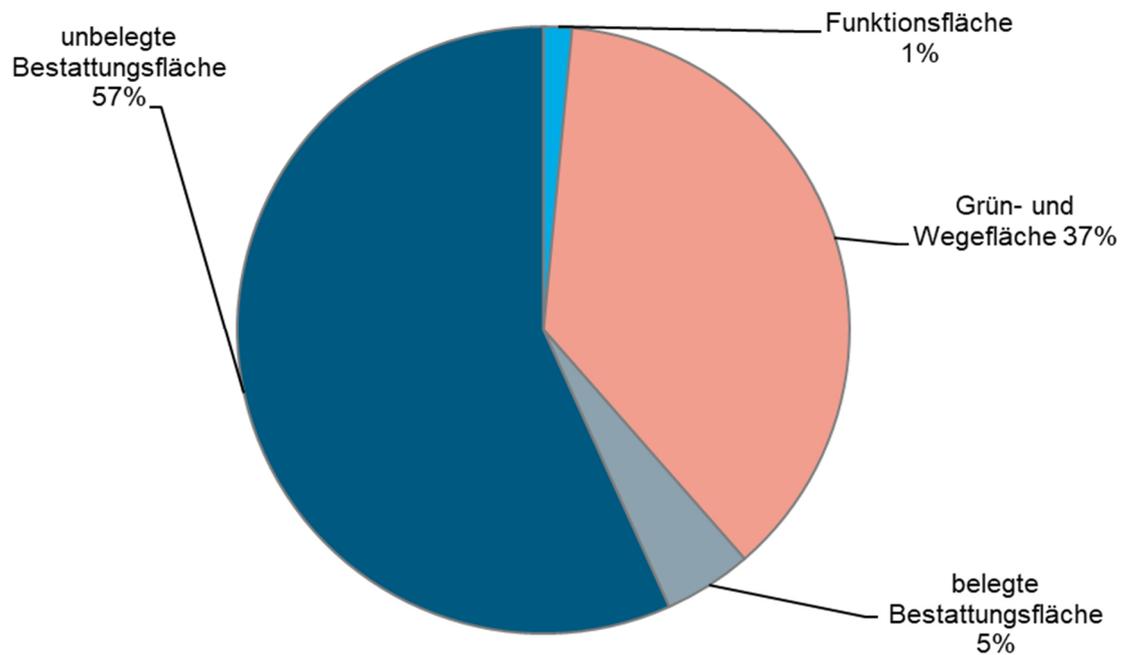
- Bei der Stadt Beverungen ist nur rund ein Zwanzigstel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte und Funktionsfläche belegt. Die übrige Fläche teilt sich in unbelegte Bestattungsfläche sowie Grün- und Wegefläche auf.

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

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

Der **Stadt Beverungen** liegt die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe sowie die Funktionsfläche vor. Die Grün- und Wegefläche kann sie unterteilt benennen. Im Vergleichsjahr 2021 teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Beverungen wie folgt auf.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Beverungen in Prozent 2021



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

Durch die nach und nach ablaufenden Ruhezeiten entstehen auf einigen Grabfeldern sogenannte Flickenteppiche. Die Stadt hat diese freiwerdenden Flächen im Blick. Mit verschiedenen Ideen zur weiteren Nutzung schließt sie größere frei gewordene Bereiche.

Folgende Maßnahmen nimmt die Stadt Beverungen vor, um Flickenteppiche auf den kommunalen Friedhöfen zu vermeiden:

- Umwandlung von Erdgrabstellen in Urnengrabstellen und
- Teilweise gezielte Vergabe von freien Grabfeldern.

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

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	7,61	7,61	24,73	36,93	50,63	89,33	37
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	6,66	6,66	21,41	32,52	46,28	84,60	37
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	0,95	0,95	1,84	3,07	4,41	8,72	37

An den hier dargestellten Kennzahlen wird deutlich, dass der Flächenanteil der belegten Urnengräber lediglich einen geringen Teil an der gesamten Bestattungsfläche ausmacht. Dieses ist bemerkenswert, weil die Urnengräber mittlerweile die dominierende Bestattungsform darstellen. Der Trend zur Urnenbestattung hat sich in der Stadt Beverungen erst nach 2015 und damit im Vergleich zu einigen anderen Kommunen etwas später stark entwickelt. Die Nutzungsrechte werden in Beverungen für 30 Jahre bei Erdgräbern und für 25 Jahre bei Urnengräber erworben. Eine nennenswerte Flächenverschiebung zugunsten der Urnengräber wird insoweit erst in den nächsten Jahren erfolgen. Zudem ist auffallend, dass die Stadt Beverungen jeweils die geringsten Flächenanteile bei den bisher geprüften Kommunen aufweist.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen zum Teil angepasst und ihre Friedhöfe den Nachfragen entsprechend neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung ergeben sich Optimierungspotenziale.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Beverungen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	23
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	106
Neukäufe Urnengräber 2021	75
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	2

Auf der Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund das Fünffache an Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Beverungen** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern hingegen übersteigt die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen sehr deutlich.

Um dem steigenden Bedarf an Urnengräbern gerecht zu werden, müssen genügend freie Friedhofsflächen für Urnengräber zur Verfügung stehen. Durch die freiwerdenden Erdgrabstellen entstehen in der Zukunft große ungenutzte Friedhofsflächen. Dies stellt eine gute Möglichkeit dar, um den steigenden Bedarf an Urnengrabstellen zu decken. Der Bedarf an freiwerdenden Urnengrabstellen ist bei der Stadt Beverungen relativ groß. Eine Reaktion der Stadt Beverungen auf die steigende Nachfrage an Urnenbestattungen ist das Pflanzen von neuen Bäumen für Urnenbestattungen an Bäumen. Momentan bevorzugen die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Beverungen diese Art der Bestattung.

Die Bestattungsflächen für Sarg- und Urnengräbern sind strukturiert. Für die Vergabe der Grabstätten hat die Stadt Beverungen eine Übersicht, welche Grabstellen als nächstes „zur Verfügung stehen“. Den Angehörigen der Verstorbenen wird direkt oder über den Bestatter bei der Friedhofsverwaltung eine zur Verfügung stehende Grabstelle angeboten. Auf die Wünsche der Angehörigen der Verstorbenen wird besonders nachgegangen. Eine Besichtigung dieser Grabstelle kann auch zusammen mit dem Bestatter erfolgen. Die Friedhofsverwaltung erfasst die Bestattung mit den dazugehörigen Daten der/des Verstorbenen, die geplante Beisetzung, die Grabart und die Lage. Anschließend erfolgt ein Austausch mit den Bestattern, um die einzelnen Bestattungen reibungslos zu erledigen.

Im Jahr 2024 pflanzte die Stadt Beverungen auf zwei weiteren kommunalen Friedhöfen Bäume, um Urnengräber im Wurzelbereich zu ermöglichen. Es gab einige Anfragen für neue Bestattungs- und Grabarten, wie zum Beispiel der Wunsch nach diesen Baumbestattungen. Nicht allen Anfragen wird direkt nachgegangen. Eine weitere Anfrage war die Aufstellung von Urnenkolumbarien. Über diese Anfrage wird noch diskutiert. Auf dem Friedhof im Stadtteil Drenke gab es die Anfrage nach einem Gedenkstein als Stele. Dieser Anfrage ist die Stadt Beverungen noch nicht nachgegangen.

→ Empfehlung

Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsflächen klar und einheitlich strukturieren, um weitere Flickenteppiche zu vermeiden. Hierdurch können freiwerdende Friedhofsflächen besser genutzt und gleichzeitig Kosten eingespart. Auch das perspektivische Aufgeben und die Nutzung von Teilflächen sollte die Stadt eingehend analysieren.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Stadt Beverungen liegen die Informationen zu den Grün- und Wegeflächen, den Vegetationsarten der Grünflächen und zur Beschaffenheit der Wege vor.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Beverungen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	37,09	14,45	38,02	52,65	67,00	88,78	41
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	55,98	33,84	47,71	55,08	68,82	87,62	34
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	44,02	12,38	31,19	44,93	52,29	66,16	34

Die **Stadt Beverungen** hat ihre Grün- und Wegeflächen erfasst. Nicht mehr erforderliche Wegeflächen wurden begrünt und nicht mehr als Wegeflächen ausgewiesen. Angaben zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege) liegen der Stadt vor. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Stadt Beverungen nicht ausreichend. Ein vollständiges und aktuelles Kataster zu den Grün- und Wegeflächen würde die Arbeiten auf den Friedhöfen erleichtern.

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

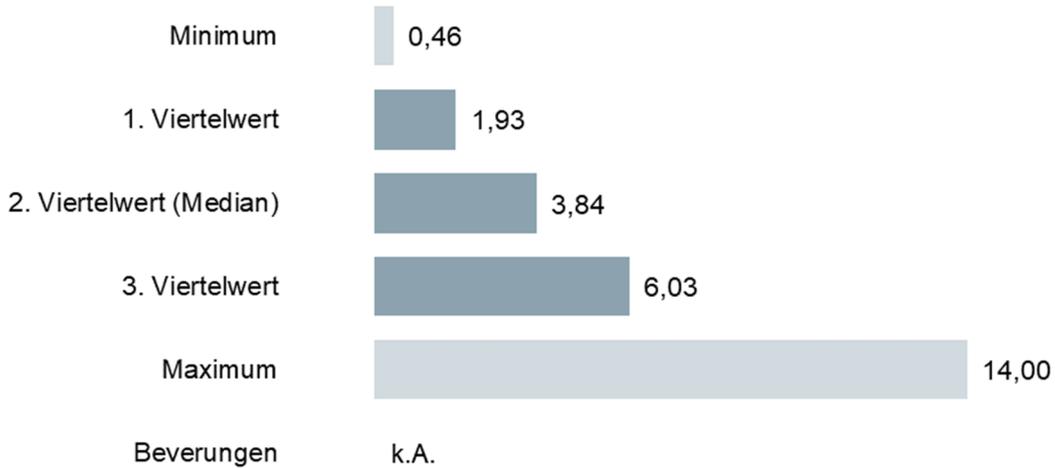
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Beverungen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht benennen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist daher nicht möglich.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Beverungen** hat die Flächen zu den Wegen und den Grünbereichen zur Verfügung gestellt. Aus der bestehenden Kosten- und Leistungsrechnung konnten jedoch nicht die auf diese definierten Flächen entfallenden Unterhaltungskosten ermittelt werden. Aufgrund der fehlenden Angaben zu den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen kann die gpaNRW für die Stadt keinen Wert für die oben dargestellte Kennzahl ermitteln. Die Werte der Vergleichskommunen stellen wir informationshalber der Stadt Beverungen zur Verfügung.

Die Grün- und Wegeflächenpflege auf allen Friedhöfen führt grundsätzlich der städtische Bauhof aus. Die Heckenpflege auf einigen kommunalen Friedhöfen hat die Stadt an ein externes Garten- und Landschaftsunternehmen vergeben. Auch die Vor- und Nachbereitung von Bestatungen und Einebnungen ist an eine externe Gärtnerei vergeben. Laut Aussage der Stadt sind dem Bauhof die durchzuführenden Tätigkeiten auf den kommunalen Friedhöfen bekannt. Die externen Unternehmen erhalten jährlich einen Auftrag von der Stadt, welche Tätigkeiten zu erledigen sind. Pflegestandards zu den Grün- und Wegeflächen existieren nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Beverungen sollte die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen ermitteln. Hiermit kann sie die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung dieser Friedhofsflächen feststellen und im Bedarfsfall Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergreifen. Ebenfalls sollte die Stadt Pflegestandards festlegen.

Die Stadt Beverungen sieht für sich in einer differenzierten Ermittlung der Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen keinen relevanten Mehrwert. Außerdem würde eine getrennte Erfassung der Daten für den Bauhof einen deutlichen zusätzlichen Zeitaufwand verursachen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Beverungen stellt die jährliche Organisation und Planung des Friedhofswesens durch die Sachbearbeitungsebene und den Arbeitskreis Friedhof sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen und Planungen hat die Stadt bisher nicht definiert.	142	E1	Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie Ziele formulieren und die Zielerreichung mittels Kennzahlen messbar machen.	144
F2	Die Stadt Beverungen setzt bereits eine Fachsoftware ein. Eine Erstellung digitaler Friedhofspläne ist in der Fachsoftware möglich. Diese Friedhofspläne werden auskunftsgemäß als unübersichtlich bewertet.	144			
F3	Die Stadt Beverungen informiert auf der eigenen Homepage bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.	144	E3	Die Stadt Beverungen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern, indem sie insbesondere umfassend auf ihrer Homepage informiert. Zusätzlich könnten digitale Möglichkeiten und Angebote die Nutzung erleichtern.	145
Gebühren					
F4	Die Stadt Beverungen erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.	145	E4	Die Stadt Beverungen soll bei den zukünftigen Gebührenkalkulationen eine tendenzielle vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.	147
F5	Die Stadt Beverungen erreicht im Vergleichsjahr 2021 mit rund 55 Prozent keine vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen.	148	E5	Die Stadt Beverungen sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Möglichkeiten sind neben Gebührenerhöhungen auch das Aufgeben von einzelnen, wenig genutzten, sanierungsbedürftigen Trauerhallen oder eine Übertragung auf Bestattungsunternehmen.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F6	Die Stadt Beverungen hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen zum Teil angepasst und ihre Friedhöfe den Nachfragen entsprechend neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung ergeben sich Optimierungspotenziale.	154	E6	Die Stadt Beverungen sollte ihre Friedhofsflächen klar und einheitlich strukturieren, um weitere Flickenteppiche zu vermeiden. Hierdurch können freiwerdende Friedhofsflächen besser genutzt und gleichzeitig Kosten eingespart. Auch das perspektivische Aufgeben und die Umnutzung von Teilflächen sollte die Stadt eingehend analysieren.	155
Grün- und Wegeflächen					
F7	Die Stadt Beverungen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht benennen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist daher nicht möglich.	156	E7	Die Stadt Beverungen sollte die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen ermitteln. Hiermit kann sie die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung dieser Friedhofsflächen feststellen und im Bedarfsfall Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergreifen. Ebenfalls sollte die Stadt Pflegestandards festlegen.	158

→ 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