

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Brakel 2024/2025

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Brakel	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	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Brakel	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	33
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	33
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Brakel	37
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltsstatus	43
1.3.2 Ist-Ergebnisse	46
1.3.3 Plan-Ergebnisse	51
1.3.4 Eigenkapital	58
1.3.5 Schulden und Vermögen	62
1.4 Haushaltssteuerung	71
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	72
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	75

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	77
1.4.4	Fördermittelmanagement	81
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	83
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
2.	Vergabewesen	99
2.1	Managementübersicht	99
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	100
2.3	Organisation des Vergabewesens	101
2.3.1	Organisatorische Regelungen	101
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	105
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	107
2.5	Sponsoring	111
2.6	Nachtragswesen	113
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	113
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	116
2.7	Maßnahmenbetrachtung	118
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
3.	Informationstechnik an Schulen	122
3.1	Managementübersicht	122
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	123
3.3	IT an Schulen	123
3.3.1	IT-Steuerung	124
3.3.2	Stand der Digitalisierung	128
3.3.3	IT-Sicherheit	132
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	135
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	136
4.3	Örtliche Strukturen	136
4.4	Rechtmäßigkeit	138
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	138
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	139
4.4.3	Art der Bestattung	140
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	141
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	142
4.5	Verfahrensstandards	143
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	144
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	145
4.6.2	Aufwendungen	146
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	148

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
5.	Friedhofswesen	152
5.1	Managementübersicht	152
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	153
5.3	Örtliche Strukturen	153
5.4	Friedhofsmanagement	155
5.4.1	Organisation	155
5.4.2	Steuerung	155
5.4.3	Digitalisierung	156
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	157
5.5	Gebühren	158
5.5.1	Kostendeckung	158
5.5.2	Grabnutzung	160
5.5.3	Trauerhallen	160
5.6	Friedhofsflächen	162
5.6.1	Einflussfaktoren	162
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	165
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	167
5.7	Grün- und Wegeflächen	169
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	169
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	170
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	172
	Kontakt	173

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel 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 Brakel besteht der Handlungsbedarf im Finanzbereich darin, dass die Stadt ihre **Haushaltssituation** für die Zukunft verstetigt. Nach den Jahresabschlüssen konnte Brakel seit 2018 jährlich Überschüsse erwirtschaften. Dagegen sind im Haushaltsplan 2024 bis 2027 durchgängig beachtliche Plandefizite kalkuliert. Nach dem aktuell im Februar 2025 beschlossenen Haushaltsplan 2025 erwartet die Stadt zum Teil noch höhere Defizite.

Nach den analysierten Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 bewegen sich die Überschüsse zwischen 0,7 Mio. Euro und 2,3 Mio. Euro jährlich. In Summe sind es beachtliche 7,0 Mio. Euro. Damit hat die Ausgleichsrücklage Ende 2022 mit 11,7 Mio. Euro einen herausragenden Bestand erreicht. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Planungen jeweils deutlich besser aus. Brakel profitiert, wie viele Kommunen, grundsätzlich von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Dieses zeigt sich unter anderem an den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie einem teilweise höheren Gewerbesteuerniveau.

Die Stadt hat ab 2020 grundsätzlich eine Ermittlung von Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen. Es ist bis einschließlich 2022 ein Schaden von rund 1,7 Mio. Euro ermittelt und entsprechend als außerordentliche Erträge gebucht worden. Nur hierdurch konnte auch für 2021 noch ein Jahresüberschuss ausgewiesen werden. Die Stadt kalkuliert bis 2027 jährlich beachtliche Defizite. Auch unter Abzug des jährlichen globalen Minderaufwands sind es insgesamt 23,8 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. Daneben sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung. Sie betreffen die geplanten Personalaufwendungen, die Aufwendungen für die Sach- und Dienstleistungen sowie die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage.

Erfreulich ist, dass die Stadt Brakel im Kernhaushalt durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse das Eigenkapital deutlich aufbauen konnte. Im Zeitraum vom 01. Januar 2018 bis 31. Dezember 2022 beträgt der Zuwachs die vorgenannten 7,0 Mio. Euro.

Brakel hat im Kernhaushalt eine grundsätzlich gute Eigenkapitalausstattung. Hierauf hat die ausgeprägte Ausgliederungsstruktur einen erkennbaren Einfluss. Die prägende, maßgebliche Eigenkapitalquote 1 ist im gesamten Betrachtungszeitraum höher als bei drei Viertel der Vergleichskommen. In 2022 stellt Brakel die interkommunal höchste Eigenkapitalquote 1 der bisher geprüften Kommunen. Die Eigenkapitalquote 2 ist aufgrund der ausgliederungsbedingt geringen Sonderposten interkommunal zuletzt lediglich noch durchschnittlich. Sollten die Haushaltplanungen ab 2024 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein beachtlicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Dieser wird durch die verwaltungsseitig favorisierte einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in 2026 nochmals steigen.

Spiegelbildlich zur aktuell guten Eigenkapitalausstattung zeigt sich für Brakel eine im interkommunalen Vergleich positive Verschuldungssituation. In der Konzernbetrachtung weist Brakel, trotz einer Zunahme, im Betrachtungszeitraum und auch aktuell in 2022 niedrigere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf als fast 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Schulden des Kernhaushaltes sind stark von den Verflechtungen mit den Sondervermögen und dabei insbesondere von den Verbindlichkeiten gegenüber mit dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) geprägt. Interkommunal stellen sich die Schulden des Kernhaushaltes jeweils unterdurchschnittlich dar. Im Kernhaushalt ist eine deutliche Netto-Neuverschuldung bei den Investitions- und Liquiditätskrediten geplant. In diesem Kontext ist das beim vorgenannten Sondervermögen bewirtschaftete und bilanzierte Gebäude- und Infrastrukturvermögen zu sehen. Die Altersstruktur des Gebäudevermögens sowie der Abwasserkanäle ist grundsätzlich ausgegogen. Dagegen zeigen die Verkehrsflächen eine bilanzielle Überalterung und damit ein kritisches Bild.

Die notwendigen Informationen zur unterjährigen **Haushaltssteuerung** liegen der Verwaltung und Politik überwiegend nicht rechtzeitig vor. Dieses betrifft jeweils die Haushaltspläne und überwiegend auch die Jahresabschlüsse. Die Stadt Brakel überträgt im Kernhaushalt seit der NKF-Umstellung keine konsumtiven und auch keine investiven **Ermächtigungen** in die Folgejahre. Die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Rates werden hierdurch gestärkt. Die Planansätze für investive Auszahlungen werden im Durchschnitt zu rund 63 Prozent in Anspruch genommen. Hiermit weist Brakel seit 2019 höhere Inanspruchnahmegrade auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Hierauf hat die Ausgliederungsstruktur beim Kernhaushalt wieder einen wesentlichen Einfluss.

In Brakel ist das **Fördermittelmanagement** dezentral organisiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen unter anderem in der Einrichtung eines Fördermittelcontrollings sowie einer zentralen Datei oder Datenbank. Letztere ermöglicht einen schnellen, umfassenden Überblick über alle gesamtstädtischen Förderprojekte. Die Stadt Brakel 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 beispielsweise in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung erfolgen.

Die Stadt Brakel hat das **Vergabewesen** grundsätzlich gut organisiert. Sie besitzt eine aktuelle Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2024. Die Stadt hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Diese nimmt ebenfalls einzelne Aufgaben einer Vergabestelle wahr. Hiermit fördert

sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. 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 eine umfassende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen sowie 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 hat sie erklärt, die verbindliche EU-Hinweisgeber-Richtlinie ebenfalls zeitnah umzusetzen, insbesondere ein Hinweisgebersystem zu implementieren. Im Bereich des **Sponsorings** empfehlen wir, verbindliche und einheitliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring in einer Dienstanweisung festzulegen.

Bei unseren durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen konnten wir strukturierte Vergabeakten mit einer grundsätzlich guten Dokumentation vorfinden. Die Abweichungen zum Auftragswert sind bei den mitgeteilten Maßnahmen in allen Jahren interkommunal überdurchschnittlich. Hier sehen wir ein Handlungserfordernis für eine zentrale und systematische Analyse der Abweichungen. Durch sie können Ursachen für Nachträge und Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige Ausschreibungen festgestellt werden.

Die Stadt Brakel ist bei der Steuerung der **Informationstechnik an den Schulen** sehr gut aufgestellt. Drei der fünf wesentlichen Aspekte einer systematischen IT-Steuerung werden grundsätzlich vollständig erfüllt. Als maßgebliche Steuerungsgrundlage besteht ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP), der regelmäßig aktualisiert werden sollte. Optimierungspotenziale sehen wir insbesondere in der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses sowie im Bereich Rollen und Verantwortung.

Die quantitative IT-Ausstattung an den kommunalen Schulen in Brakel stellt sich im interkommunalen Vergleich mehrheitlich überdurchschnittlich dar. Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten in der Gemeinschaftsgrundschule ist durchschnittlich und insoweit unauffällig. In der Gesamtschule ist diese Ausstattungsquote höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Werden die bei der Gesamtschule im Rahmen des „Bring Your Own Device“ Konzeptes genutzten privaten Endgeräte hinzugerechnet, steigt die Quote nochmals deutlich. Es kann festgehalten werden, dass die Stadt bei Beiden die pädagogischen Anforderungen der Schulen vollständig erfüllt hat. Hinsichtlich der Präsentationsgeräte liegt der Schwerpunkt in der Gemeinschaftsgrundschule bei den großformatigen Bildschirmen und in der Gesamtschule bei den interaktiven Whiteboards beziehungsweise Tafeln. Bei diesen Gerätearten zeigt die Stadt Brakel ein interkommunal weit überdurchschnittliches Ausstattungsniveau. Jedoch sind nicht alle Unterrichtsräume mit entsprechenden Präsentationsgeräten ausgestattet. Dieses sollte perspektivisch noch erfolgen.

Bei der IT-Sicherheit an den Schulen erzielt die Stadt Brakel mit einem Gesamterfüllungsgrad von 91 Prozent ein auch interkommunal herausragendes Resultat. Es gibt insoweit nur noch punktuelle 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 Brakel schwankende Fallzahlen im Betrachtungszeitraum. Diese stellen sich interkommunal zwischen unauffällig bis überdurchschnittlich dar. Die Stadt hält die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Ebenfalls handelt Brakel 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 gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Hier empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben. Nach 2019 weisen in Brakel die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen je Fall ein relativ stabiles Niveau auf. Sie sind in allen Jahren niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In den Jahren 2019 bis 2021 hat die Stadt die Aufwendung durch Kostenerstattungen sowie weitere Erträge vollständig decken können. Somit ist in diesen Jahren kein Fehlbetrag eingetreten. In 2022 ist der Stadt Brakel die Aufwandsdeckung zu einem deutlichen Teil gelungen. Der verbleibende Fehlbetrag ist jedoch höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Der Wandel der Bestattungskultur bedeutet auch für die Stadt Brakel im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist in Brakel, wenn auch etwas später, ebenso festzustellen. Seit 2019 liegen die Zahlen deutlich über denen der Sargbestattungen. Diese Entwicklung trägt zu wachsenden Flächenüberhängen bei den zwölf kommunalen Friedhöfen bei. Weitere Friedhöfe, und zwar in konfessioneller oder privater Trägerschaft, bestehen nicht. Das städtische Angebot in Brakel ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Hierfür sind die 16 Ortsteile sowie die mit 173,9 qkm zweitgrößte Gemeindefläche im interkommunalen Vergleich mit ursächlich. Auch vor dem Hintergrund des beachtlichen Flächenangebotes empfehlen wir eine zukunftsorientierte Friedhofsentwicklungsplanung. Die hierfür benötigte Datengrundlage wird die Stadt, auch im Zuge der Digitalisierung insbesondere mit Hilfe der neuen zusätzlichen Fachsoftware, ausbauen.

In Brakel ist der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen deutlich gesunken. Seit 2019 ist er nicht mehr auskömmlich. Mit zuletzt 65 Prozent in 2021 ist er niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Im Jahr 2021 blieben in Brakel von 493.700 Euro Gesamtkosten rund 172.600 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 der Friedhofsgebühren und Anpassungen insbesondere bei den Grabnutzungsgebühren erreicht werden. Dem ist die Stadt nunmehr grundsätzlich nachgekommen. Mit externer Unterstützung erfolgte in 2024 eine Neukalkulation der Friedhofsgebühren und die Festsetzung grundsätzlich höherer Gebühren zum 01. Januar 2025. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen liegt im aktuellen Vergleichsjahr 2021 mit 109 Prozent höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Insoweit ist es der Stadt gelungen, in dem Jahr eine vollständige Kostendeckung zu erzielen. Dieses ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Kostenüberdeckung im Sinne des § 6 KAG. Ein Zeitreihenvergleich ist hier aufgrund der städtischen Datenlage nicht darstellbar. Die Stadt sollte trotz des positiven Ergebnisses 2021 analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit auch die Kostendeckung der zwölf Trauerhallen langfristig stärken kann.

Bei der Grün- und Wegepflege kann Brakel erkennbar geringere Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche aufweisen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir insbesondere in einer weitergehenden Differenzierung der Daten sowie der Festlegung von Pflegestandards.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Brakel

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.

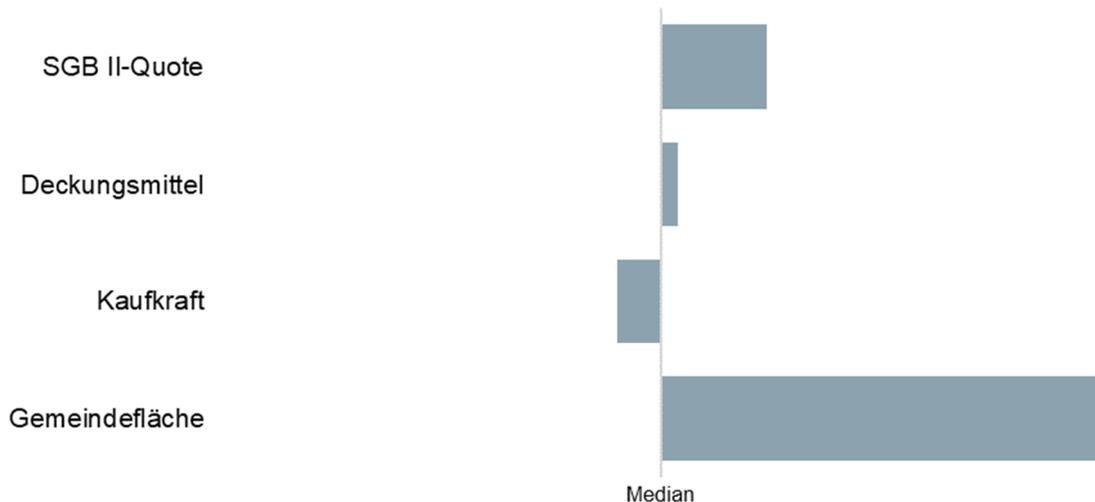
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Brakel. 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 Brakel 2024



Der Anteil der Einwohner der Stadt Brakel, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 6,28 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit erkennbar 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 10.001 Einwohnern und 18.000 Einwohnern. In der letzten überörtlichen Prüfung 2019 wies Brakel eine niedrigere SGB II-Quote von 5,19 Prozent auf. Diese zeigte zudem im interkommunalen Vergleich noch ein unterdurchschnittliches Niveau.

Leicht erhöht stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Brakel 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 1.600 Euro je Einwohner überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von rund 1.540 Euro um 3,8 Prozent. Nach den Ausführungen im Finanzbericht erzielt Brakel im mehrjährigen Betrachtungszeitraum vielfach unauffällige und durchschnittliche Ergebnisse. In Relation zu den Kommunen gleichen Größenklasse zeigt Brakel ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau bei den Realsteuern. Weitergehende Ausführungen enthält der Finanzbericht. In der letzten überörtlichen Prüfung bestand mit 1.214 Euro und einem damaligen Mittelwert von 1.239 Euro ein leicht unterdurchschnittliches Ertragsniveau von Brakel.

Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Brakel rund 24.720 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median von circa 27.440 Euro, ebenso wie bei der letzten Prüfung, eine erkennbare Unterschreitung. Diese Unterschreitung fällt mit 9,9 Prozent niedriger aus als seinerzeit mit 17,1 Prozent.

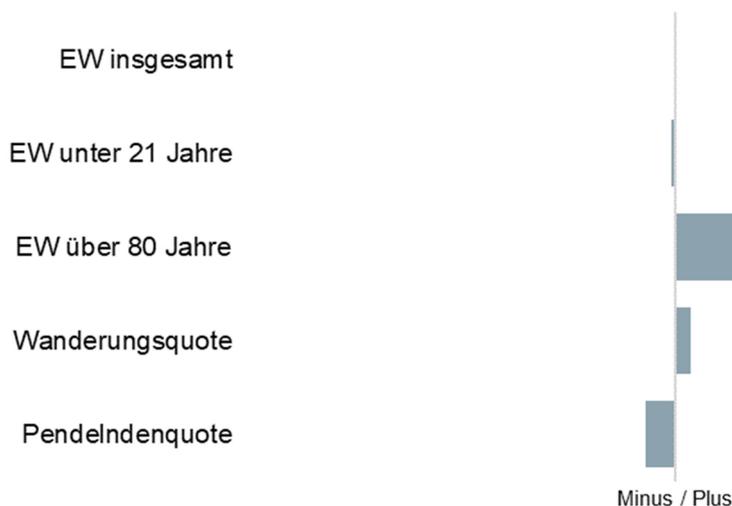
Brakel weist mit 173,9 qkm die zweitgrößte Gemeindefläche der 108 Vergleichskommunen auf. Der Median beträgt 70,8 qkm. Dieses stellt neben der Anzahl von insgesamt 16 Ortsteilen (in-

klusive Hampenhausen und Hinnenburg) ungünstigere Rahmenbedingungen als bei den meisten 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 Brakel 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 der Stadt Brakel ist im Eckjahrevergleich der fünf Jahre mit aktuell 16.310 relativ konstant geblieben. Ohne den Wiederanstieg im Vorjahr wäre ein minimaler Rückgang eingetreten. Im gleichen Zeitraum hat sich die Bevölkerung der unter 21-Jährigen geringfügig verringert, und zwar um 0,9 Prozent auf 3.420. Dagegen zeigt sich beim Anteil der über 80-Jährigen eine beachtliche prozentuale Zunahme von 14,2 Prozent auf fast 1.200. Letzteres ist bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die stei-

gende Lebenserwartung zurückzuführen. Dieses macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar. Die Wanderungsquote beträgt 103,6 Prozent. Damit profitiert die Stadt Brakel im fünfjährigen Betrachtungszeitraum erkennbar von Zuzügen, per Saldo um annähernd 290 Einwohner. Die Pendlerquote beträgt 93,0 Prozent in 2023 und zeigt insoweit einen vielfach bei den Kommunen festzustellenden negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen die Einpendlerzahlen jeweils erkennbar unter den Auspendlerzahlen, zuletzt mit rund 710 Personen deutlich ausgeprägter als in den Vorjahren. In 2023 stehen etwa 3.270 Einpendlern circa 3.980 Auspendler gegenüber.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2019 im Februar 2020 im Rat der Stadt Brakel 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 23. Juni 2020 in öffentlicher Sitzung über die gegenüber der gpaNRW und dem Kreis Höxter abzugebende Stellungnahme beschlossen. Zahlreiche Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Brakel 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

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

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.

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.

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)

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche 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 unterschiedlichen Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Brakel hat die gpaNRW von Dezember 2023 bis Februar 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Brakel überwiegend Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die analysierten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022 sowie die Haushaltsplanung 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Jürgen Schwanitz
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 05. März 2025 wurden der Bürgermeister, die Fachbereichsleitungen sowie der Kämmerer in Brakel über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 20. Mai 2025

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Jürgen Schwanitz
Abteilungsleitung	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	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Brakel zumindest bis 2020 Aufwandssteigerungen zu einem großen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturenfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	E1	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Brakel eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.
F2	Der Stadt Brakel liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nicht die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Es sind ein Finanzcontrolling sowie ein Berichtswesen eingerichtet. Für beide gibt es Entwicklungspotenziale.	E2	Die Stadt Brakel sollte, auch wegen den aktuellen fiskalischen Herausforderungen, das Finanzcontrolling sowie das Berichtswesen ausbauen. Beide sollten als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung genutzt werden. Hiermit ist eine konsequentere, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten verbunden. Zudem ist eine stärkere unterjährige Unterrichtung der Politik bereits ab dem zweiten Quartal eines Haushaltsjahres hilfreich und sachgerecht.
F3	Die Stadt Brakel nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen überwiegend zu deutlich mehr als die Hälfte tatsächlich in Anspruch. Dennoch schmälert die anteilige Nicht-umsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	E3	Die Stadt Brakel sollte ihre Praxis mit dem Umgang beziehungsweise Verzicht von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Transparenz und Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.
F4	Bei der Stadt Brakel ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	E4	Die Stadt Brakel sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Brakel nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt anteilige Fördermittel zurückzahlen.	E5.1	Die Stadt Brakel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Dieses ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten. Neben Förderprojekten des Kernhaushaltes sollten auch die der städtischen Ausgliederungen erfasst werden.
		E5.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Brakel ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes strukturiertes Berichtswesen einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten angemessen informiert werden.
F6	Die Stadt Brakel hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	E6	Wir empfehlen der Stadt Brakel, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienst-anweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Stadt Brakel hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	E7	Die Stadt Brakel sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienst-anweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Brakel verfügt über eine gute und umfassende Dienst-anweisung aus dem Jahr 2024. Die digitale Vergabeakte ist noch nicht flächendeckend in der gesamten Verwaltung im Einsatz.	E1.1	Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Brakel das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss eines politischen Gremiums abhängig machen. Eine Information der Gremien im Nachgang der Vergabe bietet sich als Alternative an.
		E1.2	Die Stadt Brakel sollte, wie vorgesehen, alle Unterlagen zu Vergaben und der Durchführung von Maßnahmen in einer e-Akte für alle Bereiche der Verwaltung einführen. In der eAkte sollte sie zukünftig auch alle Bekanntmachungen speichern.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Brakel 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 Brakel sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Diese sollten auch Ausführungen im Umgang mit Fördermitteln und zur Korruptionsprävention enthalten. Sie könnten zudem in der Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.
F3	In der Stadt Brakel bestehen zur allgemeinen Korruptionsprävention derzeit einige grundlegenden Maßnahmen und Regelungen. Die Einführung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sowie die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie stehen noch aus, um die Prävention in der Stadt zu stärken. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Stadt Brakel noch nicht festgelegt.	E3.1	Die Stadt Brakel sollte zeitnah eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Entsprechende Vorgaben schützen die Mitarbeitenden und erleichtern es ihnen, die umfassenden Regelungen zu Korruptionsprävention zu erfassen und zu beachten.
		E3.2	Die Stadt Brakel 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 Brakel sollte regelmäßige Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen durchführen, um das Bewusstsein für Korruptionsrisiken zu schärfen.
		E3.4	Die Stadt Brakel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.
		E3.5	Zur Annahme von Vergünstigungen sollte die Stadt Brakel detaillierte Regelungen einführen. Diese könnten auch in eine Dienstanweisung Korruptionsprävention einfließen. Sie vermeidet Interessenkonflikte und gewährleistet Transparenz für die Mitarbeitenden im Verfahren.
		E3.6	Die Stadt Brakel sollte den Prozess zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie beschleunigen und eine kurzfristige Umsetzung sicherstellen.
F4	Die Stadt Brakel nutzt nach eigener Aussage aktuell Sponsoring in nur geringfügigem Umfang. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bislang nicht getroffen.	E4	Die Stadt Brakel sollte ihren Umgang mit Sponsoring in einer eigenen Dienstanweisung oder in der Dienstanweisung Korruptionsprävention verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Brakel weist im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Stadt nicht durch.	E5	Die Stadt Brakel 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 fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen obliegt den Bedarfsstellen. Die Stadt Brakel hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine regelmäßige systematische Auswertung aller Nachträge findet bisher nicht statt.	E6	Um die Transparenz, Effizienz und Rechtssicherheit im Umgang mit Nachträgen zu steigern, sollte die Stadt Brakel Nachträge einheitlich erfassen, auswerten und analysieren. Die Erkenntnisse können dann in zukünftige Ausschreibungen einfließen.
F7	Die Stadt Brakel hat zu den betrachteten Maßnahmen gut strukturierte Vergabeakten geführt. Sie dokumentiert die Vergaben anhand der internen Regelungen. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen zeigt minimale Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Dokumentation der Vergabeart sollte zukünftig durch die Eintragung des Auftragschätzwertes und die Begründung der Wahl im Vergabevermerk ergänzt werden, um die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen.
		E7.2	Für künftige Projekte sollte die Schlussrechnung in die Vergabeakte aufgenommen werden, um eine vollständige Dokumentation sicherzustellen und mögliche Unstimmigkeiten zu vermeiden.
		E7.3	Künftig sollte die Stadt Brakel an alle unterlegenen Bieter förmliche Absageschreiben versenden, um die Kommunikation zu verbessern und den Anforderungen an die Transparenz im Verfahren gerecht zu werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Brakel ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Stadt arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Diesen will die Stadt zeitnah aktualisieren. Optimierungspotenzial besteht insbesondere bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses.	E1.1	Die Stadt Brakel sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan (MEP) aktualisieren und auch weiterhin in regelmäßigen Abständen überprüfen beziehungsweise fortschreiben.
		E1.2	Die Stadt Brakel sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.
		E1.3	Die Stadt Brakel sollte die Schulen in ihren Dienstanweisungen für die Informationstechnik (IT) explizit berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Brakel sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst erfüllen.
		E1.5	Die Stadt Brakel sollte die verbindlich festgelegten Jahresgespräche aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen in der Praxis umsetzen.
F2	Die Stadt Brakel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen erfüllt. Allerdings sind noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Zudem setzt die Stadt geringere Personalausressourcen für die Betreuung der Schul-IT ein, als ursprünglich kalkuliert.	E2.1	Die Stadt Brakel sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Betreuung der Schul-IT ausreichend Personalausressourcen zur Verfügung stehen.
		E2.2	Die Stadt Brakel sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme kommen in der Stadt Brakel relativ selten vor. Wenn dieses der Fall ist, sollte die Beisetzung der Urne erst am Ende der gesetzlichen Frist erfolgen.	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Brakel bei einer Feuerbestattung die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen. Innerhalb der Frist bis zur Beisetzung kann Brakel dann die bestattungspflichtige Person zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe verpflichten beziehungsweise ihre dies ermöglichen.
F2	Die Stadt Brakel 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.	E2	Die Stadt Brakel sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F3	Die Stadt Brakel 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 Brakel nicht.	E3	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Brakel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Brakel beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Brakel führt jährlich mündliche Preisabfragen durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Brakel weit unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt über die realisierten Kostenerstattungen und durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen vielfach die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem geringen Fehlbetrag je Fall wider.	E4	Die Stadt Brakel sollte regelmäßig schriftliche Preisabfragen bei den ortsnahen Bestattern durchführen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Brakel stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen und Planungen hat die Stadt bisher nicht definiert.	E1	Die Stadt Brakel sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie Ziele formulieren und die Zielerreichung mittels Kennzahlen messbar machen.
F2	Die Stadt Brakel befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Aktualisierung der einzelnen Friedhofspläne.	E2	Für tiefergehende Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Brakel ihre Friedhofspläne aktualisieren.
F3	Die Stadt Brakel erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.	E3	Die Stadt Brakel sollte mit Hilfe ihrer Gebührenkalkulation 2024 wieder eine tendenziell vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.
F4	Die Stadt Brakel erreicht im Vergleichsjahr 2021 die vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. Dennoch stehen deren teilweise geringen Nutzungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den jeweiligen Aufwendungen, insbesondere im Sanierungsfall.	E4	Die Stadt Brakel sollte die tatsächlichen Nutzungszahlen ihrer Trauerhallen in den nächsten Jahren erfassen und weitere Maßnahmen ergreifen, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung langfristig zu stärken.
F5	Die Stadt Brakel hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihre Friedhöfe neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.	E5	Die Stadt Brakel sollte die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, Teilflächen bis hin zu Gesamtflächen perspektivisch ruhend zu stellen und die Flächen nach Ablauf der Ruhezeiten einer anderen Nutzung zuzuführen.

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 Brakel 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)

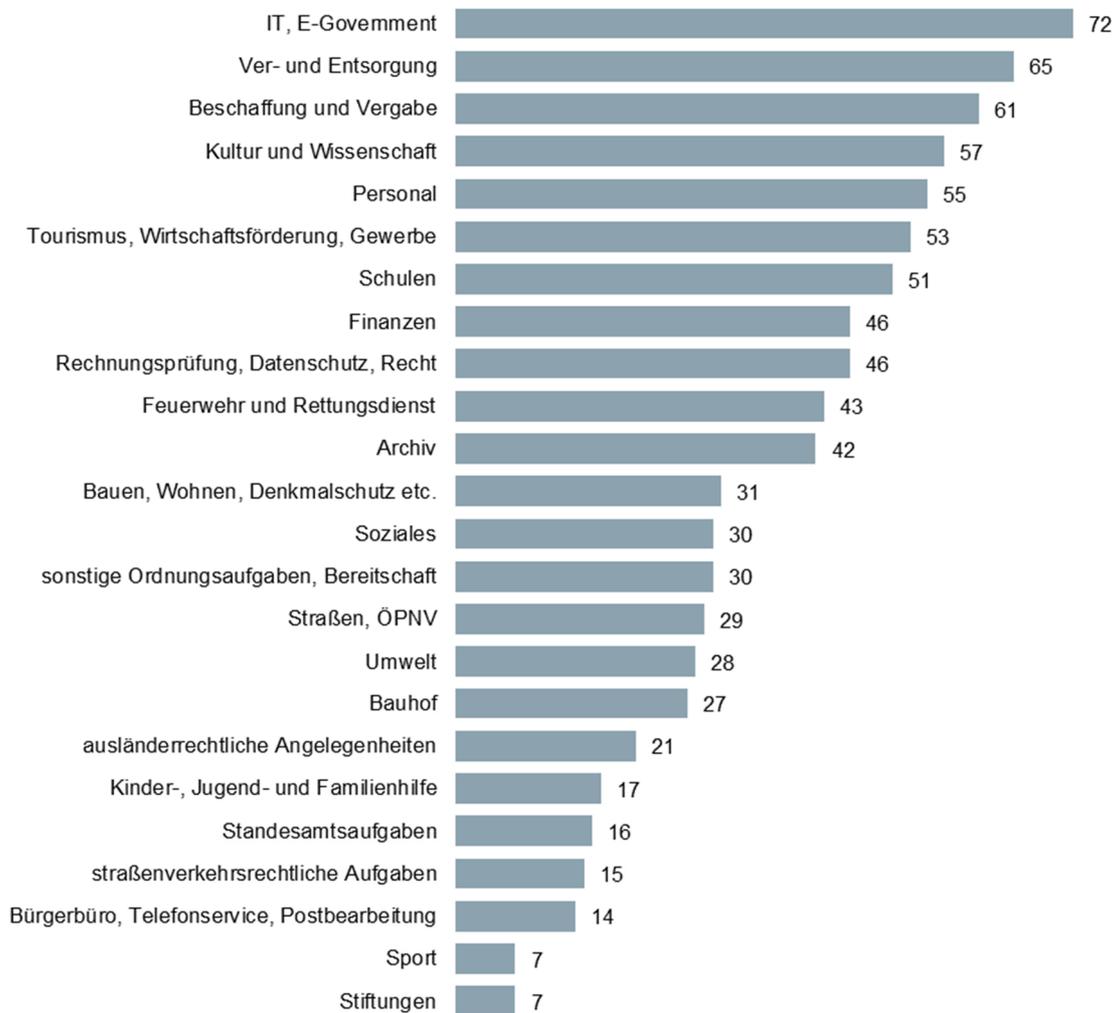
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

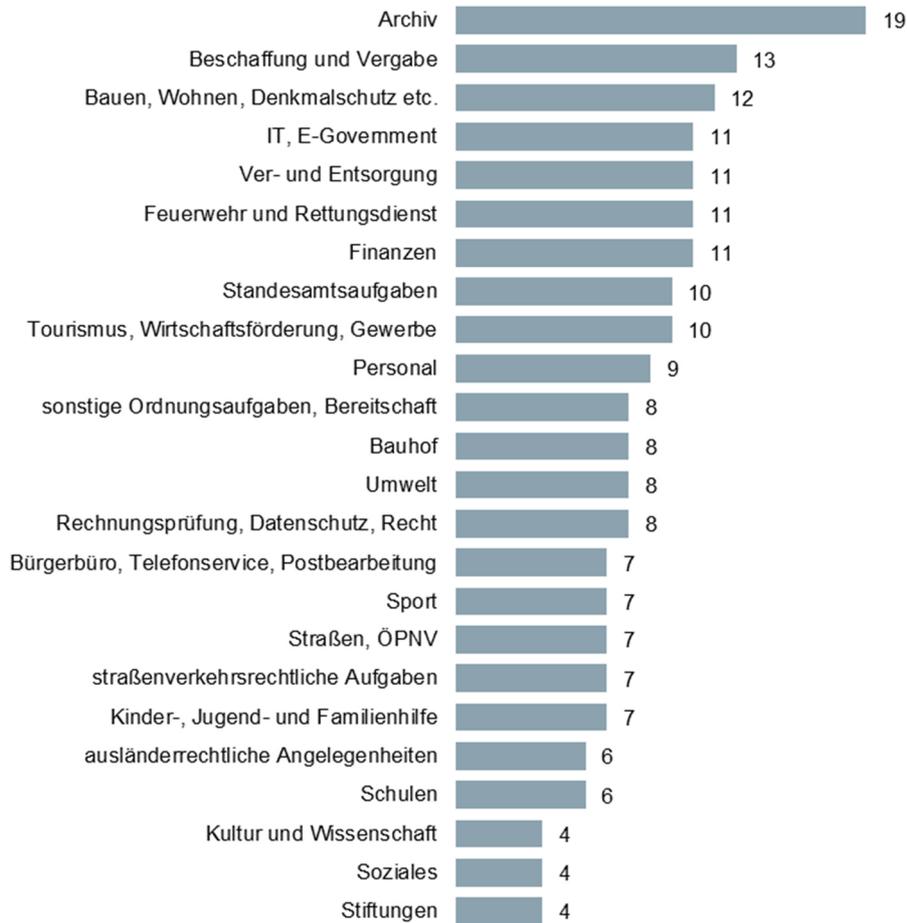


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

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

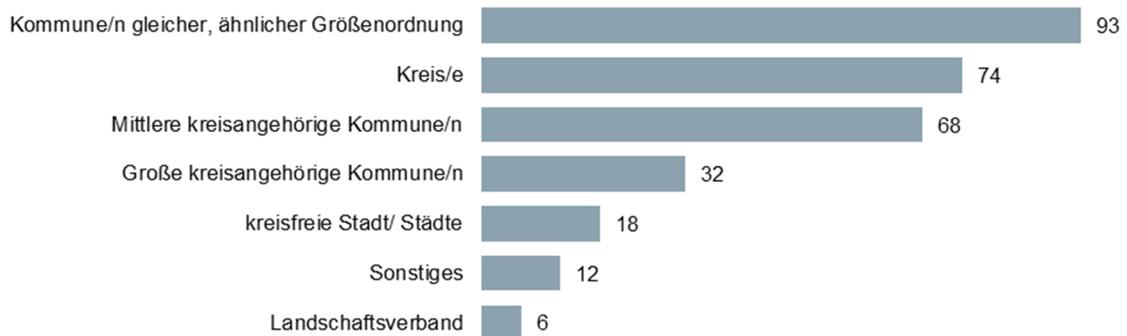


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

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



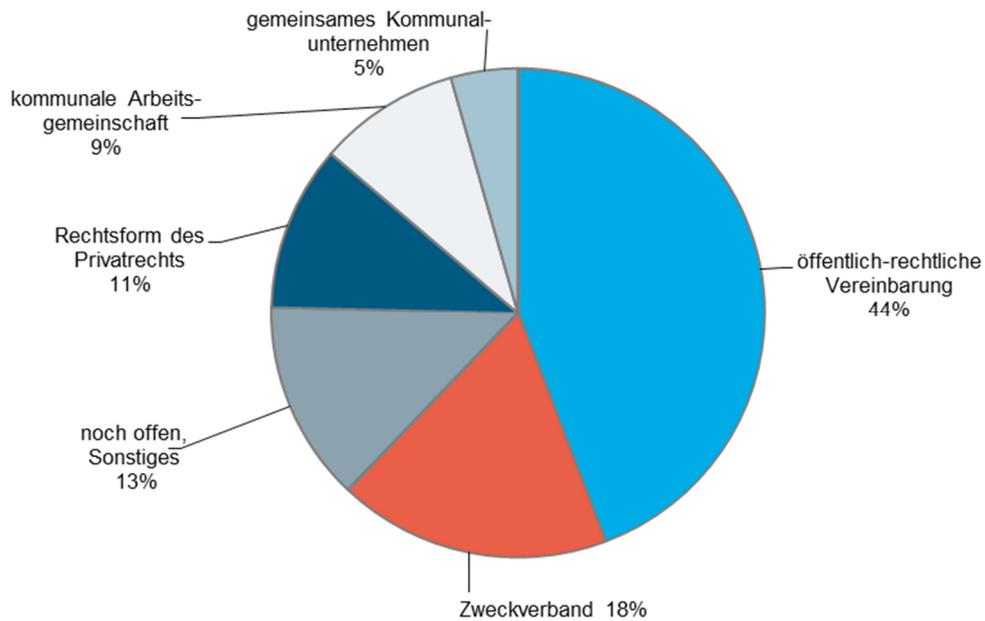
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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



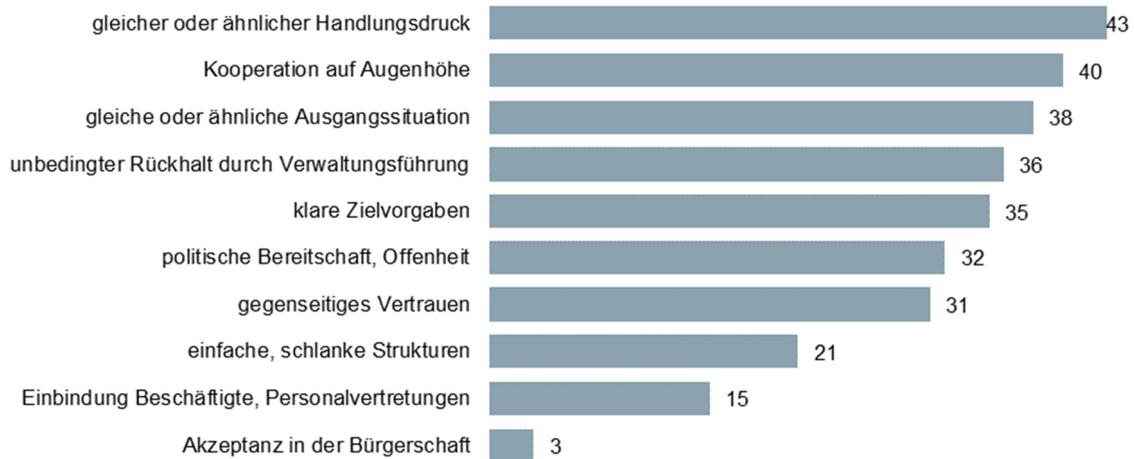
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise 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 Brakel

Die Stadt Brakel arbeitet in vielen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit zahlreichen Partnern zusammen. Brakel ist weiterhin damit befasst, den Umfang der Kooperationen durch neue Projekte auszudehnen. Es bestehen aktuell 20 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf die kreisangehörigen Kommunen und dabei verstärkt auf die Nachbargemeinden, den Kreis Höxter sowie auf einen Zweckverband. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Stadt Brakel wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Brakel eher von untergeordneter Bedeutung.

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

- Sicherung der Aufgabenerledigung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sowie
- Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Mit den drei Erstgenannten verfolgt die Stadt Brakel ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig dargelegten Ziele. Das weitere von Brakel angeführte Ziel hat interkommunal eine eher untergeordnete Bedeutung.

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Stadt Brakel die beiden interkommunal dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie den Zweckverband, in einem nur geringen Umfang. In Brakel bestehen lediglich drei öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sowie eine Zweckverbandskooperation. 15 Zusammenarbeiten und damit 75 Prozent sind in Brakel den sonstigen, weiteren Kooperationen zugeordnet. Diese Form wird im interkommunalen Vergleich mit 13 Prozent von den Kommunen relativ selten genutzt.

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

Im Bereich IT/E-Government ist die Stadt Brakel in mehreren Zusammenarbeiten aktiv und beabsichtigt weitere Kooperationen. Zu nennen ist Kommunale Anwendergemeinschaft für Informations- und Kommunikationstechnik (KAI). Es ist ein Zusammenschluss von Kommunen aus

Nordrhein-Westfalen, davon mehrere aus dem Kreis Höxter, aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die Stadt Brakel nutzt verschiedene Dienstleistungen dieser Arbeitsgemeinschaft. Daneben besteht in diesem Aufgabenbereich 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 dabei beim Kreis Höxter. In diesem Kontext ist außerdem die interkommunale Digitalisierungsstrategie der vorgenannten kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Höxter sowie weiterer Beteiligter zu nennen. Hierbei geht es um die Optimierung der Verwaltungsprozesse und Schaffung von Synergieeffekten. Damit sollen die Kommunen insbesondere mithilfe von digitalen und innovativen Strategien für die Zukunft fit gemacht werden. Darüber hinaus gibt es mit den Nachbarkommunen Borgentreich und Steinheim einen Arbeitskreis IT, der sich mit unterschiedlichen Themen auseinandersetzt.

Die laufenden und auch die geplanten Digitalisierungsaktivitäten betreffen ebenfalls weitere kommunale Aufgabenfelder. Eine geplante neue Kooperation soll sich mit der Digitalisierung der Kindertageseinrichtungen innerhalb des Kreises Höxter befassen. Diese solle ebenfalls in Form eines Arbeitskreises organisiert werden.

Beim Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung bestehen zwei Kooperationen. Es ist zum einen die Abfallentsorgung, die die Stadt Brakel sowie fast alle kreisangehörigen Kommunen vor mehreren Jahren auf den Kreis Höxter übertragen haben. Zum anderen besteht die Zusammenarbeit mit der Klärschlammverwertung OWL GmbH.

Die Stadt Brakel ist im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe in mehreren kommunalen Bereichen aktiv. Dabei ist besonders der Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst hervorzuheben. In diesem hat Brakel Zusammenarbeiten mit weiteren kreisangehörigen Kommunen realisiert. Sie bezieht sich auf die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen sowie entsprechenden Geräten. Mit den Nachbarkommunen Bad Driburg und zuletzt Marienmünster sind gemeinsam neue Fahrzeuge ausgeschrieben und beschafft worden. Dabei handelte es sich um Drehleitern und Tanklöschfahrzeuge. Weitere Aktivitäten im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe sind die von der Vergabestelle des Kreises Höxter erfolgte Ausschreibung der Strombelieferung für mehrere kreisangehörige Kommunen. Ebenso gibt es einen gemeinsamen Einkauf von Kopierpapier.

Die Kooperation im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf den VHS-Zweckverband Bad Driburg-Brakel-Nieheim-Steinheim. Der Verwaltungssitz ist in Bad Driburg. Das Bildungsangebot der VHS umfasst Kurse und Veranstaltungen in neun Fachbereichen, exemplarisch Beruf und IT, Gesellschaft und Gesundheit. Es werden Kurse mit Veranstaltungsorten in den vier Kommunen angeboten.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Brakel mehrere interkommunale Kooperation 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. Den weiteren Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung kann ebenfalls der Breitband-Internetausbau im Kreis und damit auch in Brakel zugerechnet 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 Brakel ist darüber hinaus auch eine von zahlreichen Kommunen in der REGIONALE 2022 – UrbanLand OstWestfalenLippe. Mit dem Strukturprogramm des Landes NRW soll die Entwicklung eines umfassenden regional und proaktiv ausgerichteten Infrastrukturprogramms verfolgt werden.

Im Aufgabenfeld Schulen ist die Stadt Brakel Mitglied in zwei Arbeitsgemeinschaften. Sie betreffen die Arbeitsgemeinschaft der Schulverwaltungsämter sowie einen Qualitätszirkel im Bereich der Offenen Ganztagschule.

Das Archivwesen ist das Aufgabenfeld, in denen viele Kommunen für die Zukunft Kooperationen planen. Hier ist die Stadt Brakel bereits Kooperationen eingegangen. Diese betreffen die Zusammenarbeiten mit den Stadtarchiven Höxter und Beverungen. Letztere umfasst die Digitalisierung des Zeitungsarchives. Es ist geplant, diese Kooperation noch weiter auszubauen.

Im Aufgabenfeld Soziales haben vor Jahren die kreisangehörigen Kommunen inklusive Brakel 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 Brakel hat ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt eine Kooperation abgeschlossen. Brakel 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 Brakel 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 Brakel wird sich in einem Arbeitskreis zur Digitalisierung der Kindertageseinrichtungen im Kreis Höxter engagieren.

Die Stadt Brakel arbeitet mit einzelnen Nachbarkommunen im Aufgabenfeld Bauhof zusammen. Hier besteht insbesondere eine langjährige Kooperation mit der Stadt Bad Driburg mit gegenseitigen Unterstützungsleistungen, zum Beispiel mit Kehrmaschinen und Verkaufsständen.

Die Stadt Brakel hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Stadt Brakel 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 Brakel den Zusammenarbeiten in der KAI-Gruppe, im Arbeitskreis IT, in der Digitalisierung und den gemeinsamen Beschaffungen eine herausragende Bedeutung bei.

Es gab in den vergangenen Jahren auskunftsgemäß eine angedachte Kooperationsmöglichkeit, die letztendlich nicht weiterverfolgt wurde. Hierbei handelt es sich um die Option einer Zusammenarbeit mit anderen kreisangehörigen Kommunen im Bereich der Wohngeldsachbearbeitung.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt Brakel insbesondere eine Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben, die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung sowie einfache und schlanke Strukturen. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie ein gegenseitiges Vertrauen. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Brakel vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft die Kooperation auf Augenhöhe sowie einen gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommunen ein eher geringeres Gewicht zu.

Die im August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von der Stadt Brakel nicht als zusätzlichen Impuls für zukünftige Zusammenarbeiten gewertet. Neue Chancen für IKZ-Projekte werden vielmehr durch den Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels sowie 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 Brakel.

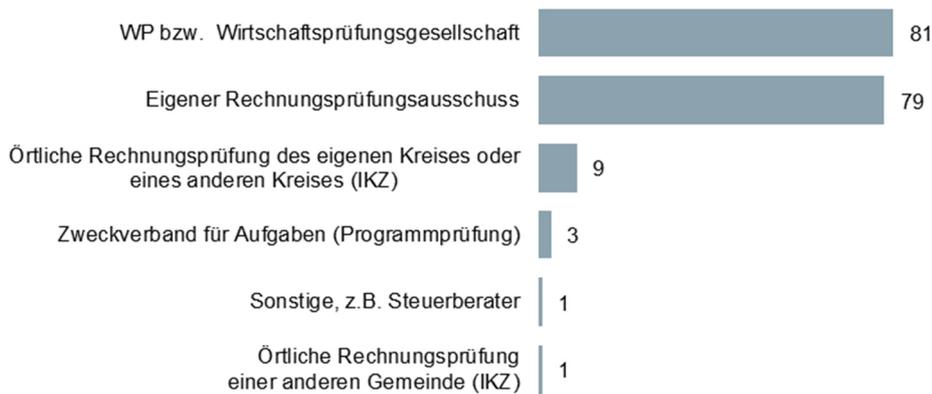
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

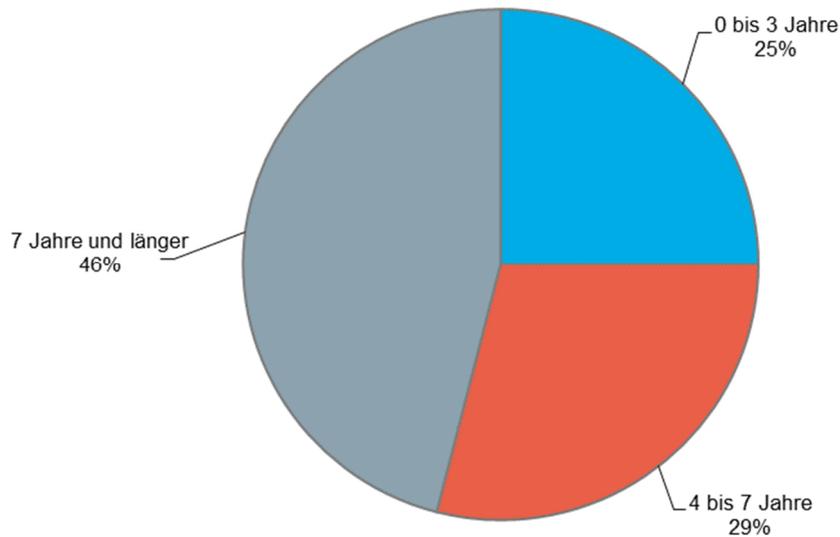
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- 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.

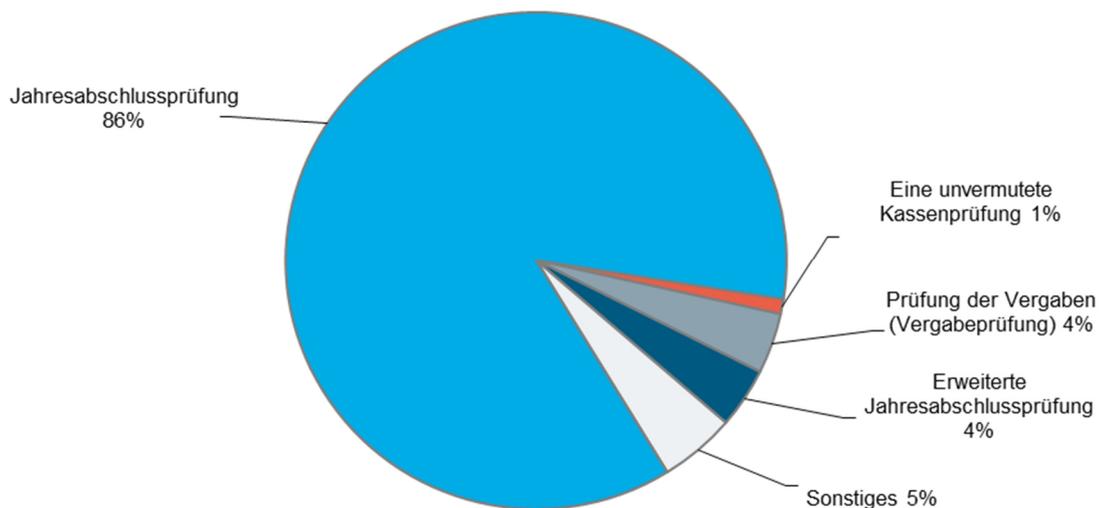
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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



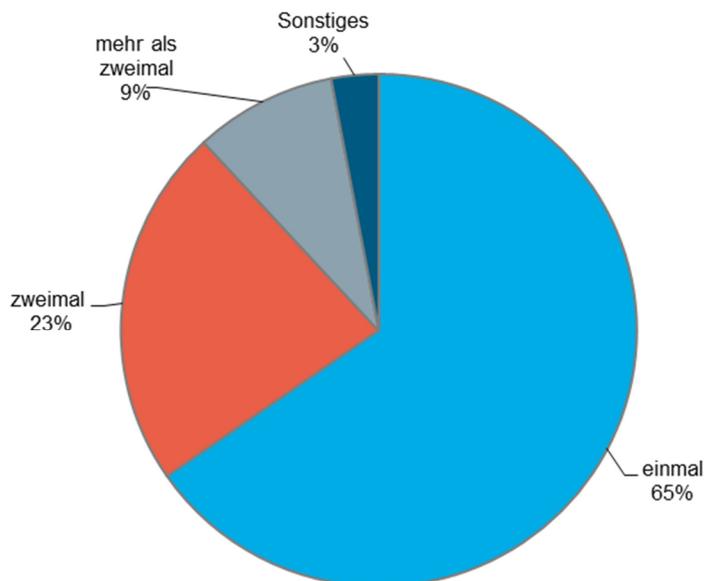
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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.

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



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

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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Brakel

In der Stadt Brakel 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 2009. Seit diesem Zeitpunkt ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ununterbrochen für die Stadt Brakel tätig.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist durchgängig seit der Umstellung auf das Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) 2009 von der Kommune beauftragt worden. Eine Ausschreibung dieser Dienstleistungen ist seitdem unterblieben. Die gpaNRW hält einen regelmäßigen Wechsel des Abschlussprüfenden für geboten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes sowie die der beiden Sondervermögen. 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 Brakel tagte im Jahr 2022 ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Brakel 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

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

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 Brakel 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		▲	

Der Handlungsbedarf der Stadt Brakel, ihre Haushaltssituation zu verstetigen, ist weiterhin gegeben. Dieses gilt trotz der durchgängig erwirtschafteten Überschüsse, der überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung sowie der niedrigen Verschuldung. Der Handlungsbedarf resultiert maßgeblich aus den zukünftigen beachtlichen Plandefiziten.

Bei den **Jahresergebnissen** kann gegenüber den mehrheitlichen Jahresdefiziten der letzten Prüfung eine positive Entwicklung festgestellt werden. Die Stadt Brakel konnte im gesamten Betrachtungszeitraum von 2018 bis 2022 durchgängig Überschüsse von insgesamt 7,0 Mio. Euro realisieren und damit die Ausgleichsrücklage auf 11,7 Mio. Euro ausbauen. Die haushaltsentlastenden außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) beziehungsweise dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) sind mit aktuell 1,7 Mio. Euro noch relativ überschaubar. Strukturell ist der Haushalt 2022 nicht ausgeglichen.

Nach dem Haushaltsplan 2024 werden bis einschließlich 2027 beachtliche Defizite erwartet. Hierbei hat die Stadt durchgängig einen globalen Minderaufwand von jährlich 0,9 Mio. Euro eingeplant. In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht absehbar oder kaum planbar sind. Dies gilt unter anderem für den Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung, die allgemeine Inflation, die Tarif- und Besoldungserhöhungen und zuvor für die Corona-Pandemie. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung.

Die Stadt Brakel kann im Kernhaushalt den damaligen Verzehr des **Eigenkapitals** nicht nur stoppen, sondern mithilfe der erwirtschafteten Überschüsse das Eigenkapital nennenswert aufbauen. Durch die vorgenannten außerordentlichen Erträge und die damit verbundene Bilanzierungshilfe ist das Eigenkapital bis 2022 um moderate 1,7 Mio. Euro entlastet worden. Die Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes der Stadt Brakel kann grundsätzlich als gut bezeichnet werden. Die Eigenkapitalquote 1 ist im gesamten Betrachtungszeitraum höher als bei

75 Prozent der Vergleichskommunen. In 2022 stellt Brakel den interkommunal höchsten Kennzahlenwert. Die Eigenkapitalquote 2 ist insbesondere wegen den ausgliederungsbedingten geringen Sonderposten interkommunal aktuell lediglich noch als durchschnittlich zu bewerten.

Bei der **Verschuldung** ergibt sich für die Stadt Brakel im interkommunalen Vergleich ein positives Bild. Brakel hat deutlich geringere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Schulden des Kernhaushaltes stellen sich ebenfalls interkommunal unterdurchschnittlich dar. Der Ausgliederungsgrad ist in Brakel stark ausgeprägt. Dieses spiegelt sich unter anderem in den hohen Verbindlichkeiten gegenüber dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) wider. Ihre Zunahme ist für den beachtlichen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt verantwortlich. Jedoch bleibt diese Verschuldung auch noch in 2022 interkommunal leicht unterdurchschnittlich.

Die Stadt Brakel beabsichtigt nach dem Haushaltsplan 2024 maßgeblich für 2024 volumenträchtige Investitionen. Deren Finanzierung soll unter anderem durch einen Investitionskredit realisiert werden. Damit ist zugleich eine deutliche Netto-Neuverschuldung verbunden.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäudevermögens** sowie der **Abwasserkanäle** kann überwiegend als unauffällig und damit als ausgewogen bewertet werden. Die **Verkehrsflächen** zeigen anhand bilanzieller Daten dagegen eine Überalterung und insoweit ein kritisches Bild. Für diese sind in der Zukunft erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe zu erwarten.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Brakel liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** überwiegend nicht rechtzeitig vor. Dieses betrifft durchgängig die Haushaltspläne sowie mehrheitlich die Jahresabschlüsse. Damit verfügt die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit auch nicht über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Das bestehende Finanzcontrolling und das Berichtswesen sollten zur aktiven unterjährigen Haushaltssteuerung weiterentwickelt und ausgebaut werden.

Die Analyse der **kommunalen Haushaltssteuerung** zeigt, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen zumindest bis 2020 anteilig kompensieren kann. Dieses gelingt ihr ab dem Jahresabschluss 2021 sowie nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr.

Die Stadt Brakel **überträgt** im Kernhaushalt seit der NKF-Umstellung generell weder konsumtive noch investive **Ermächtigungen** in die Folgejahre. Dies stärkt die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Rates. Die Planansätze für investive Auszahlungen werden im Durchschnitt zu rund 63 Prozent in Anspruch genommen. Dieses relativiert den Transparenzgewinn, den die Stadt durch den Verzicht auf Ermächtigungsübertragungen erzielt. Dennoch zählt Brakel seit 2019 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Inanspruchnahmegraden bei den investiven Auszahlungen. Hierzu trägt die beachtliche Ausgliederungsstruktur beim Kernhaushalt in Brakel mit bei.

Bei der Stadt Brakel erfolgt die **Fördermittelakquise** grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt bisher an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über alle gesamtstädtischen Förderprojekte.

Die Stadt verfolgt nach eigenen Angaben ein grundsätzlich sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Die Stadt hat sich bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operativen Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Brakel beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Auch für ein Anlagemanagement empfehlen wir strategische Rahmenbedingungen zu fixieren. Für Brakel bietet es sich ebenfalls an, die städtischen Ausgliederungen mit einzubeziehen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Brakel 2018 bis 2024

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	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2024	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war grundsätzlich 2017. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2018.

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2022. Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Planung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die Stadt Brakel hat die seit 2010 bis einschließlich 2018 aufzustellenden Gesamtabchlüsse nicht nachgeholt. Nach den Berechnungen der Stadt werden für 2019 bis einschließlich 2023 die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW erfüllt. Die Stadt nutzt seit 2019 diese Befreiungsmöglichkeit. Dieses wird für die Folgejahre ebenso erwartet.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Brakel hat nach den Haushaltssatzungen für das jeweilige Jahr durchgängig Defizite geplant. Hierbei konnte jeweils ein fiktiver Haushaltsausgleich dargestellt werden, so dass keine aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten bestanden haben. Der im Haushaltsplan 2024 vorgesehene Verlustvortrag wurde von der Kommunalaufsicht genehmigt.

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 Brakel 2018 bis 2024*

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Genehmigungspflichtiger Verlustvortrag							X

* Basis: 2018 bis 2022 Jahresabschlüsse, ab 2023: Haushaltsplan

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Brakel** unterliegt auf Basis der beschlossenen Haushaltssatzungen bis einschließlich 2023 durchgängig keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Die Stadt kann jeweils für das entsprechende Haushaltsjahr durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen.

In den Haushaltsplänen 2021 bis 2023 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG veranschlagt, die die Jahresdefizite verringern. Diese gesetzliche Isolierungsregelung endete 2023. Mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (3. NKF-WG) hat der Landesgesetzgeber im März 2024 die Anforderungen an den Haushaltsausgleich und die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes umfassend geändert. In dem Haushaltsplan 2024 sind diese ge-

setzlichen Neuregelungen berücksichtigt. Sie betreffen den durchgängigen globalen Minderaufwand von jährlich 0,9 Mio. Euro sowie einen Verlustvortrag von 3,0 Mio. Euro. Dieser Verlustvortrag aus 2026 nach 2029 ist aufsichtsrechtlich vom Kreis Höxter genehmigt worden. Die Stadt plant bis einschließlich 2027 durchgängig mit Defiziten, die mit 4,8 Mio. Euro bis 5,8 Mio. Euro beachtlich ausfallen. Sie bedeuten einen erheblichen Eigenkapitalverzehr, und zwar einen vollständigen Abbau der Ausgleichsrücklage sowie eine deutliche Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2022 fallen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils besser aus. In den fünf Jahren kann die Stadt Überschüsse und damit einen verbesserten Haushaltsstatus als nach der Planung erreichen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Brakel 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.520	2.325	1.128	1.294	685
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	6.264	8.590	9.718	11.012	11.697
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	68.339	68.335	68.335	68.332	68.389
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0,00	-3,19	0,00	-3,52	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	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 gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

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

In der letzten überörtlichen Prüfung schwankten die betrachteten neun Jahresergebnisse zwischen- 2,8 Mio. Euro und 1,1 Mio. Euro. In vier Jahren wurden Überschüsse und in fünf Jahren Defizite erzielt. Aufgrund von drei deutlich negativen Ergebnissen ermittelt sich im Durchschnitt ein Jahresdefizit von 0,3 Mio. Euro. Ein eindeutiger Trend war bei den damaligen Jahresergebnissen im Zeitlauf nicht erkennbar, wobei in den letzten drei von vier Jahren Fehlbeträge zu verzeichnen waren. Im Gegensatz hierzu ist bei den in dieser überörtlichen Prüfung berücksichtigten Jahresergebnissen ein Trend augenscheinlich. Die Stadt Brakel kann durchgängig ausgeglichene Haushalte mit teils deutlichen Überschüssen erwirtschaften. Damit hat die Stadt nicht nur den früheren Eigenkapitalverzehr stoppen können. Mit den fünf Jahresüberschüssen konnte der

Bestand der Ausgleichsrücklage und damit das Eigenkapital beachtlich um 7,0 Mio. Euro aufgebaut werden.

Mit dem im Februar 2024 beschlossenen 3. NKF-WG hat der Landesgesetzgeber wesentliche haushaltsrechtliche Veränderungen, auch bei der Verwendung von Jahresergebnissen, festgelegt. Die Neuerungen sind mit Wirkung vom 31. Dezember 2023 in Kraft getreten und gelten somit rückwirkend erstmals ab dem Haushaltsjahr 2023. Jahresüberschüsse erhöhen nunmehr automatisch die Ausgleichsrücklage. Hierdurch erübrigt sich zukünftig der Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses. Jahresfehlbeträge können zukünftig vorgetragen werden. Der Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung kann nunmehr gemäß § 84 GO NRW über das Vortragen von Jahresfehlbeträgen hergestellt werden. Es besteht keine Verpflichtung zu einem solchen Verlustvortrag. Anstelle eines Verlustvortrages kann weiterhin eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage erfolgen. Daneben besteht auch die Option eines anteiligen Verlustvortrages und einer entsprechend verringerten Rücklagenreduzierung. Die Stadt Brakel plant im analysierten Haushalt 2024 für die Jahre 2026 und 2027 eine „klassische“ Reduzierung der allgemeinen Rücklage. Darüber hinaus ist vom Fehlbedarf des Jahres 2026 ein Verlustvortrag von 3,0 Mio. Euro in das Jahr 2029 vorgesehen.

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

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.967	-5.534	-5.744	-5.790	-4.773
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.730	4.195	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	68.389	68.389	66.840	64.050*	59.277
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	-1.549	-2.790*	-4.773
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	2,27	4,17*	7,45
Fehlbetragsquote in Prozent	2,46	7,08	7,91	8,66	7,45

* vorläufiges Ergebnis 2023 zum Stand Dezember 2024

**Nach Abzug Verlustvortrag von 3.000 Tausend Euro vom Fehlbetrag 2026 in das Jahr 2029

Die Stadt Brakel wendet die Regelungen des NKF-CIG beziehungsweise des NKF-CUIG an. Zu nennen sind die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges, die Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Nach dem Haushaltsplan 2023 hatte die Stadt von 2023 bis 2026 jeweils außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG angesetzt. Für das nunmehr letztmalig anzuwendende Jahr 2023 sind es 1,6 Mio. Euro. In diesem Umfang verringert sich der ausgewiesene Fehlbedarf. Mit dem Haushaltsplan 2024 sind von 2024 bis 2027 jährlich ein globaler Minderaufwand von durchschnittlich rund 910.000 Euro, mithin insgesamt 3,6 Mio. Euro, angesetzt. Durch diese beiden Aspekte werden die Jahresfehlbedarfe um zusammen 5,2 Mio. Euro entlastet.

Nach den Angaben der Stadt wird für das Jahr 2023 nunmehr von einem deutlich niedrigeren Defizit ausgegangen. Gegenüber dem im Haushaltsplan 2023 kalkulierten Defizit von 3,8 Mio. Euro erwartet die Stadt derzeit einen Fehlbetrag von etwa 2,0 Mio. Euro. Dennoch summieren sich die verbleibenden Defizite für die Jahre 2023 bis einschließlich 2027 auf insgesamt erhebliche 23,8 Mio. Euro. Damit wird zum einen die Ausgleichsrücklage in 2025 vollständig aufgezehrt und zum anderen die allgemeine Rücklage beachtlich reduziert. Der Bestand der allgemeinen Rücklage wird zumindest temporär durch den für 2026 geplanten Verlustvortrag um 3,0 Mio. Euro weniger in Anspruch genommen. Dennoch ist de facto in dem Umfang von 23,8 Mio. Euro ist ein kritischer Eigenkapitalverzehr kalkuliert.

Die Stadt hat für das Jahr 2026 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe zu treffen. Nach § 6 NKF-CUIG kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht oder über bis zu 50 Jahre erfolgswirksam abgeschrieben werden. Diese Isolierungsregelung endete 2023 und kommt damit für den Haushaltsplan 2024 nicht mehr zum Tragen. Zum aktuellen Zeitpunkt beabsichtigt die Stadt eine einmalige Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage.

Nach dem aktuell im Februar 2025 beschlossenen Haushaltsplan 2025 kalkuliert die Stadt mit teils noch höheren Defiziten als im Haushaltsplan 2024. Hierbei ist wiederum jährlich ein globaler Minderaufwand angesetzt, und zwar von durchschnittlich rund 960.000 Euro. Für 2025 beträgt das Plandefizit 5,1 Mio. Euro. In der mittelfristigen Planung sind es bis zu 7,2 Mio. Euro. Damit erwartet die Stadt ein Gesamtdefizit und zugleich einen Eigenkapitalverzehr von erheblichen 26,2 Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Nach den Jahresabschlüssen kann die Stadt Brakel durchgängig Überschüsse darstellen. Hierbei profitiert Brakel, wie die meisten Kommunen, von der bisher grundsätzlich guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In 2020 und 2021 sind die Jahresabschlüsse durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG entlastet worden. Nach dem Jahresabschluss 2022 ist der Haushalt strukturell nicht ausgeglichen.

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

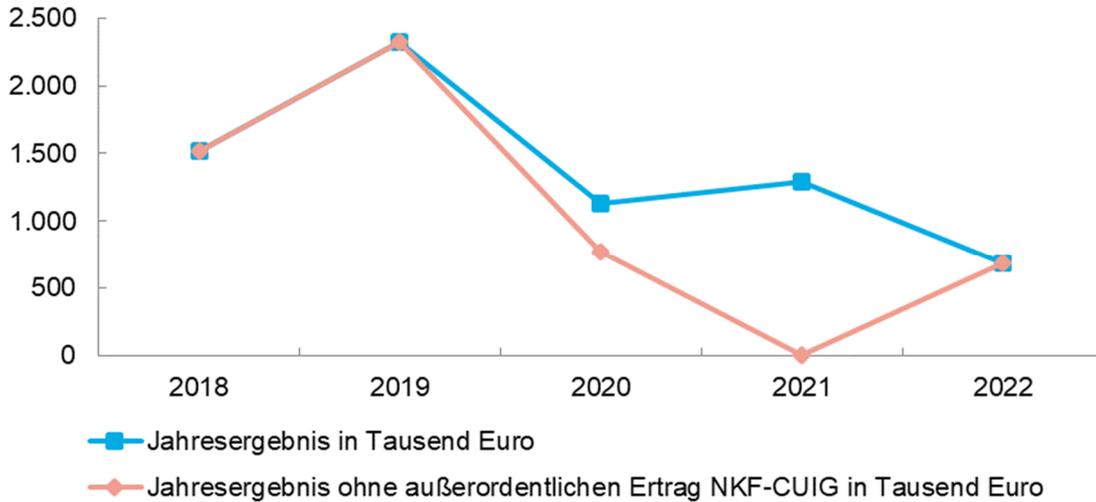
Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis PLAN	-1.463	-617	-1.720	-1.824	-2.950
Jahresergebnis IST	1.520	2.325	1.128	1.294	685
Abweichung	2.983	2.942	2.848	3.118	3.635

Die Stadt Brakel erzielt in den Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen über 2,8 Mio. Euro sind erheblich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Jahresergebnisse 2021 und 2022 in der Planung als auch im Jahresabschluss durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG deutlich entlastet wurden. Es

sind in den Jahresabschlüssen Erträge von rund 360.000 Euro und 1,3 Mio. Euro gebucht worden. Geplant waren höhere Erträge von 3,2 Mio. Euro und 1,8 Mio. Euro.

Jahresergebnisse Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022



Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG)¹⁰

Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Brakel die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag gebucht. Diese betragen nach den Jahresabschlüssen rund 360.000 Euro in 2020 und 1,3 Mio. Euro in 2021. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne diesen außerordentlichen Ertrag zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf.

Zu den Jahresergebnissen und den Überschüssen beim Kernhaushalt haben die mehrheitlich gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen insbesondere vielfach steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer bei sowie ein teils höheres Gewerbesteuerniveau. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des Corona-bedingten Rückgangs in 2020 grundsätzlich stetig an. Für den Eckjahrevergleich 2018 und 2022 ergibt sich für sie eine Zunahme um 11,8 Prozent beziehungsweise um 0,7 Mio. Euro auf 6,9 Mio. Euro. Die Gewerbesteuererträge unterliegen in diesem Betrachtungszeitraum, ebenso wie bei der letzten Prüfung und im Vergleich zu anderen Kommunen, nennenswerten, aber üblichen Schwankungen. Sie schwanken zwischen 7,8 Mio. Euro in 2021 und 9,9 Mio. Euro in 2022. Der Hebesatz ist in dem Zeitraum lediglich einmalig in 2019 und zudem nur um einen Punkt auf 418 erhöht worden.

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

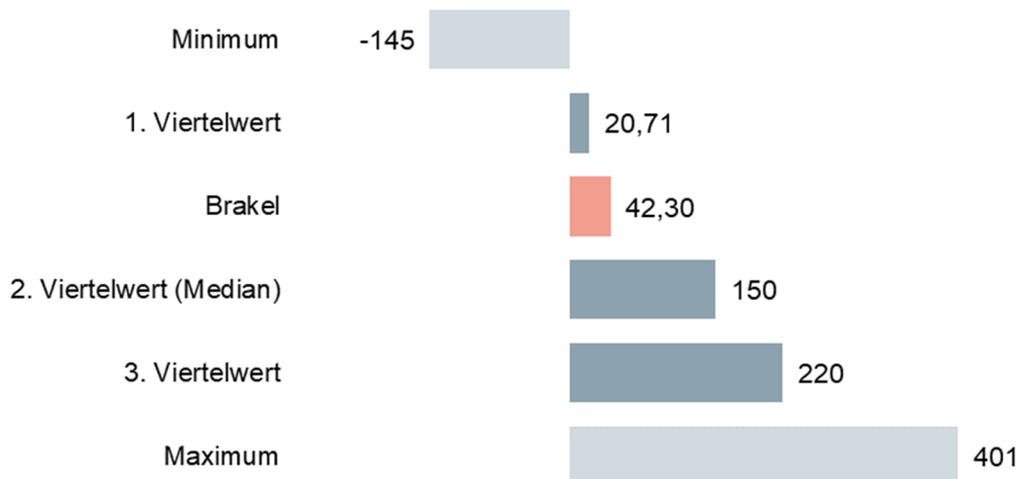
Bei der letzten Prüfung der Jahre 2009 bis 2017 bewegten sich die Erträge, bei höheren Hebesatzanpassungen, zwischen 6,1 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro. Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Gewerbesteuerertrag von 7,7 Mio. Euro.

Die Stadt Brakel ist durchgängig auf Schlüsselzuweisungen angewiesen und hat jährlich zwischen 5,3 Mio. Euro und 6,4 Mio. Euro erhalten. Als Folge der variierenden Steuerkraft im jeweiligen Referenzzeitraum ist die Zuweisung in 2020 deutlich niedriger ausgefallen. Zugleich sind im Betrachtungszeitraum die Aufwendungen für die allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage beachtlich um insgesamt 3,6 Mio. Euro auf zusammen 15,0 Mio. Euro gestiegen.

Ein wesentlicher Corona-bedingter Gewerbesteuerrückgang ist bei der Stadt Brakel zumindest für das Jahr 2020 nicht zu verzeichnen. Es wurde ein Gewerbesteuerertrag von 8,2 Mio. Euro realisiert. Brakel hat Ende 2020 daneben deutliche Gewerbesteuerausgleichsleistungen von 1,0 Mio. Euro erhalten.

An außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG sind im Jahresabschluss 2020 überschaubare rund 360.000 Euro gebucht worden. Für 2021 fallen sie mit 1,3 Mio. Euro erheblich höher aus. Nur mit diesen kann Brakel in 2021 einen positiven Jahresabschluss ausweisen. Maßgeblich durch die vorgenannten Ertragsentwicklungen schwanken im Betrachtungszeitraum insbesondere die ordentlichen Erträge, und zwar zwischen 31,9 Mio. Euro in 2018 und einem deutlich höheren Niveau von 38,4 Mio. Euro in 2022. Ihnen stehen gleichsam variierende, mehrheitlich niedrigere ordentliche Aufwendungen gegenüber. Diese bewegen sich zwischen 30,9 Mio. Euro in 2018 und 38,0 Mio. Euro in 2022. Hierbei ist unter anderem auf die Veränderungen bei den Transferaufwendungen und den darin enthaltenen Kreisumlagen hinzuweisen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Die Stadt Brakel kann im Jahresabschluss 2022 ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG noch einen nennenswerten Überschuss ausweisen. Dieser ist deutlich niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Ein aussagekräftigeres Bild des tatsächlichen Erfolges zeigt der interkommunale Vergleich des Jahresergebnisses ohne die ab 2020 von den Kommunen gebuchten außerordentlichen Erträge für die ermittelten Schäden nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2018 bis 2022*

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	92,80	-273	22,90	87,30	153	926	102
2019	143	-576	11,99	66,11	133	922	100
2020*	47,57	-275	-34,41	27,09	91,92	312	101
2021*	0,03	-391	-9,86	66,82	171	1.033	89
2022*	42,30	-421	-4,61	90,15	195	401	26

* ab 2020 haben Kommunen Schäden nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG zu ermitteln, zu isolieren und als außerordentliche Erträge zu buchen

Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Brakel bewegen sich in einer nennenswerten Bandbreite zwischen rund 42 Euro in 2022 und 143 Euro in 2019. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG je Einwohner belaufen sich in Brakel in den Jahren 2020 und 2021 auf 22 Euro und 80 Euro. In 2021 kann die Stadt nur mithilfe des außerordentlichen Ertrages einen Überschuss darstellen. Für 2022 hat die Stadt entgegen der Planung letztendlich im Jahresabschluss keinen entsprechenden außerordentlichen Ertrag gebucht.

Es ermittelt sich für Brakel im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ein Jahresüberschuss von rund 86 Euro je Einwohner. Werden die außerordentlichen Erträge nach den NKF-CUIG eliminiert, verringert sich dieser durchschnittliche Jahresüberschuss geringfügig auf 65 Euro. Die schwankenden, sowie die um die vorgenannten außerordentlichen Erträge bereinigten Überschüsse spiegeln sich auch in dem entsprechenden interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse wider. In drei der fünf Vergleichsjahre weist die Stadt Brakel höhere Überschüsse auf als die Mehrheit aller bisher geprüften Kommunen. In den beiden letzten Jahren sind die Überschüsse von Brakel dagegen interkommunal unterdurchschnittlich.

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

die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die in Brakel letztendlich per Saldo das Jahresergebnis 2022 nicht relevant beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG bereinigen wird grundsätzlich als Sondereffekte. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, werden ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Stadt Brakel hat im Jahresabschluss 2022 keine Schäden ermittelt und insoweit auch keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gebucht. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	685
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	15.672
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	-23
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-14.964
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	14.597
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-367

Das strukturelle Ergebnis 2022 fällt mit einem Defizit von etwa 370.000 Euro deutlich negativer aus als das tatsächliche, positive Jahresergebnis von rund 690.000 Euro. Hierzu haben unter anderem überdurchschnittliche Erträge in 2022 aus der Gewerbesteuer und der Einkommsteuer beigetragen. Weiterhin haben wir Sondereffekte bereinigt, die per Saldo das Jahresergebnis nur unwesentlich belastet haben. Zu diesen Sondereffekten zählen einerseits höhere Erträge aus Kostenerstattungen und Holzverkäufen und andererseits überdurchschnittliche Abschreibungen sowie Rückstellungszuführungen bei den Personalaufwendungen.

Es bleibt festzuhalten, dass der Haushalt 2022 der Stadt Brakel strukturell nicht ausgeglichen ist.

Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch den Ukraine-Krieg sowie die aktuelle konjunkturelle Entwicklung können aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die aktuelle Steuerschätzung aus Oktober 2024 sowie die Orientierungsdaten für 2024 als auch für 2025 zeigen Zuversicht auf der Einnahmenseite. Zugleich bestehen beachtliche Herausforderungen durch die Steigerungen auf der Ausgabenseite. Dieses zeigen die letzten Haushaltsumfragen des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages NRW. Die weitere Entwicklung bleibt daher kritisch und aktiv zu begleiten.

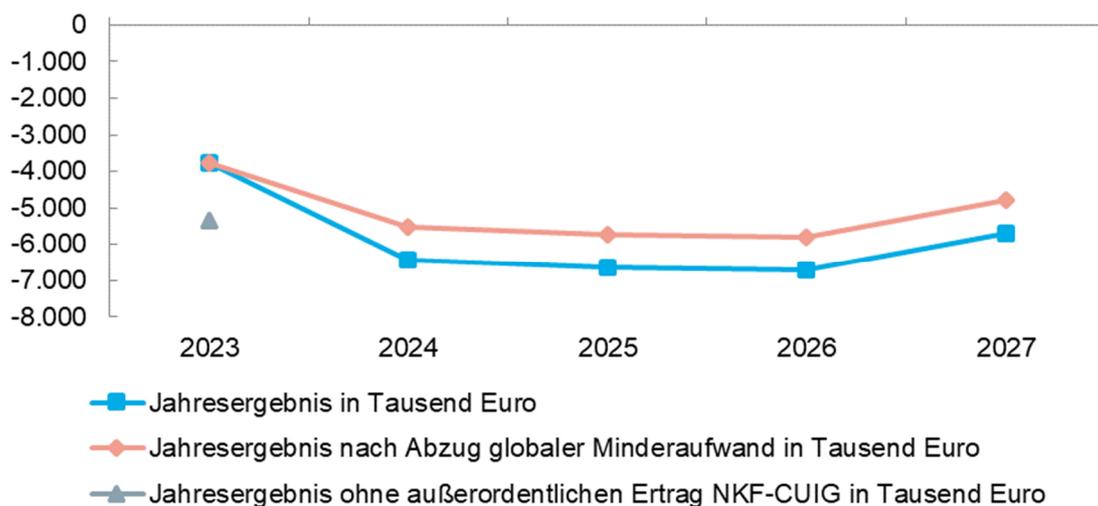
In dem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz, die Schlüsselzuweisungen sowie in 2020 die Gewerbesteuerausgleichsleistung. Die Ertragskraft von Brakel variiert im Betrachtungszeitraum nennenswert zwischen rund 1.590 Euro in 2018 und circa 1.740 Euro in 2022. Ursächlich hierfür ist insbesondere die teils deutlich schwankende Gewerbesteuer und deren zeitversetzte Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleiches. Die Ertragskraft von Brakel bewegt sich vielfach im Bereich des interkommunalen Medians zeigt damit mehrheitlich unauffällige und durchschnittliche Resultate. Die Abweichung zum Median bewegt sich zwischen einer geringfügigen Unterschreitung von 0,5 Prozent und einer Überschreitung von 5,5 Prozent.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Brakel plant nach dem Haushalt 2024 für 2024 bis 2027 mit beachtlichen jährlichen Defiziten. Hierbei ist durchgängig ein globaler Minderaufwand veranschlagt. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Dieses betrifft insbesondere die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

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

Jahresergebnisse Brakel in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Stadt Brakel** hat letztmalig für 2023 außerordentliche Erträge aus der Isolierung von Schäden nach dem NKF-CUIG angesetzt, und zwar 1,6 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2024 sind durchgängig bis 2027 beachtliche Defizite zwischen 4,8 Mio. Euro in 2027 und 5,8 Mio.

Euro in 2026 kalkuliert. Hierbei hat die Stadt ab 2024 jährlich einen globalen Minderaufwand nach dem 3. NKF-WG von 0,9 Mio. Euro veranschlagt.

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

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

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	2.481	2.700	219	1,7
Gewerbesteuer	9.944 (8.792)	10.600	656 (1.808)	1,3 (3,8)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.926 (6.438)	9.030	2.104 (2.592)	5,4 (7,0)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.429 (1.532)	1.601	173 (69)	2,3 (0,9)
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz	672 (604)	841	169 (237)	4,6 (6,8)
Schlüsselzuweisungen	6.397 (6.029)	7.750	1.353 (1.721)	3,9 (5,2)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	4.375	3.246	-1.129	-5,8
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.128 (1.009)	715	-413 (-294)	-8,7 (-6,7)
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.068	1.427	-641	-7,2
Sonstige ordentliche Erträge	1.451	861	-590	-9,9
Summe der übrigen Erträge	1.811	1.637	-174	-2,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.763 (7.524)	9.530	1.767 (2.006)	4,2 (4,8)
Versorgungsaufwendungen	807	786	-21	-0,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.358	5.523	165	0,6
Bilanzielle Abschreibungen	1.044 (965)	1.448	404 (483)	6,8 (8,5)
Steuerbeteiligungen	901 (976)	888	-13 (-88)	-0,3 (-1,9)
Allgemeine Kreisumlage	8.795	11.200	2.405	5,0

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(8.172)		(3.028)	(6,5)
Jugendamtsumlage	6.187	8.100	1.913	5,5
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich und ohne Jugendamtsumlage)	5.474	6.184	710	2,5
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.649	1.937	288	3,3
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	18	498	480	93,6

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

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.

1.3.3.1 Erträge

Bei der **Grundsteuer B** sind ab 2024 durchgängig 2,7 Mio. Euro veranschlagt. Der gegenüber 2022 und 2023 höhere Planansatz für 2024 resultiert ausschließlich aus der Hebesatzerhöhung auf 520 Punkte. Weitere Ertragssteigerung analog zum Orientierungsdatenerlass vom 16. August 2023 für die Jahre 2024 bis 2027 hat die Stadt nicht geplant. Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die Auswirkungen des weiterhin bestehenden Ukraine-Krieges. Dieses gilt ebenso für die Stadt Brakel. Die Erträge liegen bis auf 2021 jeweils über 8,1 Mio. Euro und erreichen in 2022 mit 9,9 Mio. Euro den bisherigen Höchstwert im Betrachtungszeitraum. Der Durchschnittswert von 8,8 Mio. Euro spiegelt das niedrigere Niveau der Vorjahre partiell wider. Für 2023 sind 9,0 Mio. Euro geplant. Nach den vorläufigen Daten für 2023 werden nun 10,1 Mio. Euro erwartet. Im Haushaltsplan 2024 sind anfänglich 10,0 Mio. Euro angesetzt.

Hierzu trägt die Hebesatzerhöhung für 2024 von sieben Punkten mit bei. Nach aktuellen Angaben wird der Ansatz 2024 nochmals deutlich überschritten. Für die weiteren Jahre sind jeweils Steigerungen um 0,2 Mio. Euro auf 10,6 Mio. Euro in 2027 geplant. Die Steigerungsraten zwischen 1,9 Prozent und 2,0 Prozent liegen jeweils unter denen des Orientierungsdatenerlasses. Dieser weist jährliche Zuwächse zwischen 3,1 Prozent und 6,7 Prozent aus. In der Gesamtbeurteilung kann ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Planansätzen verneint werden. Ein allgemeines Risiko ist jedoch gegeben.

Die für die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** ab 2024 geltenden individuellen Schlüsselzahlen¹¹ lagen für die Haushaltsplanung 2024 zwar für die Umsatzsteuer, jedoch nicht rechtzeitig für die Einkommensteuer vor. Bei der Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer hat die Stadt die Ansätze für 2024 bis 2027 auf Basis der damaligen vorläufigen Daten 2023 und Anwendung der Orientierungsdaten ermittelt. Aufgrund der geplanten kontinuierlichen Ertragssteigerungen besteht ein allgemeines Risiko bei den Ansätzen. Die für die Stadt Brakel ab 2024 geltenden Schlüsselzahlen sind leicht bei der Einkommensteuer um 1,0 Prozent gestiegen und bei der Umsatzsteuer um 1,0 Prozent gesunken. Hiernach dürften die Planansätze bis 2027 bei beiden Steuerarten grundsätzlich erreicht werden können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sehen wir daher bei diesen Ansätzen bis 2027 nicht.

Die **Familienausgleichsleistungen** werden mit dem jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) festgesetzt. In 2024 wird mit erhaltenen rund 755.000 Euro der Ansatz erreicht. Für die Folgejahre sind die Orientierungsdatenzuwächse übernommen worden. Die Stadt Brakel ist durchgängig auf **Schlüsselzuweisungen**. Die Ansätze 2023 und 2024 von 6,8 Mio. Euro und 7,4 Mio. Euro entsprechen grundsätzlich den Festsetzungen nach dem jeweiligen GFG. Für 2025 bis 2027 werden die Steigerungen der Orientierungsdaten erkennbar unterschritten. Insofern sind diese Ansätze zurückhaltender geplant.

Bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** sind nach 2024 für die mittelfristige Planung relativ konstante Beträge kalkuliert. Der Rückgang von 1,1 Mio. Euro gegenüber dem Ergebnis 2022 resultiert aus deutlich geringeren Landeszuweisungen bei mehreren Produktbereichen. Exemplarisch zu nennen sind der Produktbereich 03 Schulträgeraufgaben, insbesondere bei der Gesamtschule, sowie der Produktbereich 09 Räumliche Planungen. Der geplante Rückgang bei den **privatrechtlichen Entgelten** ergibt sich primär daraus, dass die Stadt in 2022 erheblich höhere Holzverkaufserlöse erzielt hat. Ab 2024 sind durchgängig 570.000 Euro geplant. Ebenfalls sind bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** in 2022 mit 2,1 Mio. Euro erheblich höhere Erträge als in den Vorjahren, zum Beispiel in 2021 mit 1,4 Mio. Euro, erzielt worden. In 2022 sind mit gebuchten 1,3 Mio. Euro alleine Mehrträge von 0,5 Mio. Euro für die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen eingetreten. Dieses korrespondiert zum Teil mit höheren Betreuungskosten. Im Haushaltsplan 2024 hat die Stadt hierfür bis 2027 Kostenerstattungen von 0,8 Mio. Euro jährlich veranschlagt.

Das Jahresergebnis 2022 bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** von rund 1,5 Mio. Euro deckt sich mit dem Vorjahresergebnis sowie dem Durchschnitt der betrachteten Jahresabschlüsse. In 2022 sind erheblich höhere Zuschreibungserträge enthalten als im Haushaltsplan

¹¹ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 (EStGemAntVO 2024, 2025 und 2026) vom 4. Juni 2024; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die Jahre 2024, 2025 und 2026 (UStAufteilVO) vom 5. Dezember 2023.

2024 mit höchstens 20.000 Euro veranschlagt. Die geplanten Konzessionsabgaben bewegen sich mit jährlich 0,6 Mio. Euro dagegen im Bereich der Vorjahresergebnisse. In weiteren Produkten liegen die geplanten Erträge unter dem Jahresergebnis 2022.

Planungen unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dieses hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die weiterhin schwer abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen, unter anderem bei den Schlüsselzuweisungen. Die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes, die verteilbare Schlüsselmasse, die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sowie laufende Klageverfahren der kreisfreien Städte bedeuten eine wesentliche Ungewissheit. Über diese allgemeinen Risiken hinaus ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den betrachteten Ertragsarten der Stadt Brakel grundsätzlich nicht erkennbar. Beispielsweise wären dieses fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsgrundlagen.

1.3.3.2 Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** hat die Stadt für 2024 mit 9,2 Mio. Euro ein gegenüber dem Jahresergebnis 2022 von 7,8 Mio. Euro deutlich höheres Gesamtvolumen kalkuliert. Zum Ansatz 2023 ermittelt sich ein Anstieg von 13,4 Prozent. Bei den volumenträchtigen Positionen sind es für die tariflich Beschäftigten mit geplanten 6,0 Mio. Euro und 1,3 Mio. Euro Zuwächse von 14,6 Prozent und 19,6 Prozent. Bei den Beamtenbesoldungen sind für 2024 rund 1,0 Mio. Euro beziehungsweise eine Erhöhung von 2,1 Prozent angesetzt. Für den mittelfristigen Planungszeitraum 2025 bis 2027 hat die Stadt bei den vorgenannten Positionen mit einer Ausnahme Steigerungen von lediglich 1,0 Prozent jährlich zugrunde gelegt. Für das Gesamtvolumen ermitteln sich daraus Zuwächse von 3,3 Prozent in 2025 und 0,5 Prozent für 2026. Für 2027 errechnet sich sogar ein leichter Rückgang von 0,4 Prozent. Hierfür sind die geplanten schwankenden Pensions- und Beihilferückstellungen mitverantwortlich. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Juli 2023 wurden für 2025 und 2026 prozentuale Steigerungen von 5,4 Prozent beziehungsweise 3,6 Prozent erwartet. Die zwischenzeitlich vorliegende Prognose aus Juli 2024 geht für 2025 und 2026 von 5,5 Prozent und 4,5 Prozent aus. Für 2027 werden 3,4 Prozent erwartet. Vor diesem Hintergrund sowie den zuletzt eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen sieht die gpaNRW in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen mit den niedrigen Zuwächsen bis 2027 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Versorgungsaufwendungen** schwanken in den Jahren 2018 bis 2022 deutlich zwischen rund 620.000 Euro und circa 810.000 Euro. Im Durchschnitt waren es etwa 720.000 Euro jährlich. Für 2024 sind rund 765.000 Euro und leichte jährliche Steigerungen auf circa 785.000 Euro kalkuliert. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus nicht zwangsläufig abzuleiten.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** variieren nach den Jahresabschlüssen zwischen 4,9 Mio. Euro und 5,5 Mio. Euro. Für 2024 sind rund 5,6 Mio. Euro und bis 2027 relativ konstante 5,5 Mio. Euro geplant. Hierunter sind unter anderem die Gebäudebewirtschaftung, die Unterhaltung der Grundstücke sowie des Infrastrukturvermögens veranschlagt. Die Aufwendungen für die Gebäudewirtschaft betragen im Jahresabschluss 2022 0,8 Mio. Euro. Für 2024

bis 2027 sind zwar keine Steigerungen, aber mit durchgängig 1,2 Mio. Euro ein deutlich höheres Niveau kalkuliert. Dagegen sind bei den sonstigen Dienstleistungen mit jeweils 1,4 Mio. Euro erheblich niedrigere Aufwendungen als in 2022 mit 2,0 Mio. Euro und den beiden Vorjahresabschlüssen geplant. Für die Grundstücksunterhaltung sind durchgängig 0,7 Mio. Euro angesetzt. In 2022 wurden 0,6 Mio. Euro aufgewendet und damit deutlich weniger als in den Vorjahren von etwa 1,1 Mio. Euro. Auffällig ist, dass bei der Mehrheit der Aufwandspositionen für 2024 bis 2027 relativ konstante Beträge angesetzt und damit keine Preissteigerungen kalkuliert sind. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen werden beim Sachaufwand jährliche Steigerungen zwischen 3,0 Prozent und 3,3 Prozent erwartet. Deshalb sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Planung bei der Mehrheit der Positionen und insoweit auch beim Gesamtvolumen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **bilanziellen Abschreibungen** bewegen sich nach den Jahresabschlüssen zwischen rund 750.000 Euro und 1,0 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind es circa 960.000 Euro jährlich. Für die Schwankungen sind insbesondere die Abschreibungen auf die Finanzanlagen zwischen rund 70.000 Euro und fast 580.000 Euro verantwortlich. Sie betreffen durchgängig das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) und vereinzelt das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA). Dabei handelt es sich in der Regel um Bilanzabwertungen. In diesem Kontext sind die Zugänge bei den Bilanzwerten des VUBRA durch jährliche, ausschließlich in der Finanzrechnung vorgenommenen Eigenkapitalverstärkungen seit 2019 zwischen 620.000 Euro und 710.000 Euro hervorzuheben. Im Haushaltsplan sind bis 2027 durchgängig Abschreibungen auf die Finanzanlagen von jährlich rund 550.000 Euro veranschlagt. Das kommunale Immobilien- und das Infrastrukturvermögen sind weitgehend aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Dieses betrifft somit auch den durch Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr für diese Vermögensgegenstände. Es liegen keine Erkenntnisse zu den Ansätzen für die bilanziellen Abschreibungen vor, die auf ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko hinweisen.

Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer und dem für die Umlage anzuwendenden Vervielfältiger.

Die Stadt Brakel hat für 2024 bei der **allgemeinen Kreisumlage** 10,6 Mio. Euro und bei der **Jugendamtsumlage** 7,8 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht den vom Kreis Höxter für 2024 festgesetzten Umlagen. Für die Folgejahre bis 2027 hat die Stadt jeweils jährliche Steigerung zugrunde gelegt. Von 2024 bis 2027 bedeutet dieses einen Gesamtanstieg von 5,8 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und 4,0 Prozent bei der Jugendamtsumlage. Nach eigenen Planungen kalkuliert die Stadt eine steigende Steuerkraft, insbesondere wachsende Gewerbesteuer- sowie Einkommensteuererträge. Der Kreis Höxter erwartet nach dem Haushaltsplan für 2024 bis 2027 bei beiden Umlagen jährlich höhere Zuwächse um insgesamt jeweils 10,0 Prozent. Daher werden die städtischen Ansätze der allgemeinen Kreisumlage sowie der Jugendamtsumlage nicht ausreichen. Deshalb sehen wir ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei beiden Ansätzen. Zudem kann ein allgemeines Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die gpaNRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Brakel an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Höxter unterstellt. Dieser Anteil ist seit 2022 mit 12,2 Prozent beziehungsweise 12,3 Prozent weitgehend konstant.

Bei den verbleibenden **Transferaufwendungen** ist bis 2027 mit einer Zunahme um 0,7 Mio. Euro kalkuliert. Hierfür sind die steigenden, unten den Zuweisungen abgebildeten Betriebskostenzuschüsse (Verlustausgleiche für das Gebäudemanagement und das Infrastrukturvermögen) an das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) mit verantwortlich. Gegenüber

3,5 Mio. Euro in 2022 sind für die mittelfristige Planung jährlich 3,9 Mio. Euro veranschlagt. Weitere Steigerungen betreffen die sonstigen Transferaufwendungen. Bei den sozialen Leistungen sind von 2024 bis 2027 jährlich 0,5 Mio. Euro geplant. Für diese sind in 2022 annähernd 1,0 Mio. Euro und damit auch zu den Vorjahresergebnissen etwa das Doppelte aufgewendet worden. Es gibt keine Anhaltspunkte für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Ebenfalls wird bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** mit einem gegenüber dem Jahresabschluss 2022 höheren Niveau geplant. Dieses betrifft insbesondere die Software- und Servicegebühren, Versicherungen und auch die Aufwendungen für die ehrenamtliche Tätigkeit.

Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** wird gegenüber rund 18.000 Euro in 2022 nunmehr mit rund 270.000 Euro für 2024 und 0,5 Mio. Euro jährlich ab 2025 geplant. Dieses beruht auf den für 2024 geplanten Aufnahmen von Investitionskrediten über 3,5 Mio. Euro und Liquiditätskrediten von 3,0 Mio. Euro. Hinzu kommt das seit Anfang 2023 nennenswert gestiegene Zinsniveau im Kreditbereich. Nach der Finanzplanung wird bis 2027 durchgängig mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit kalkuliert. Danach werden die eigenen liquiden Mittel aufgezehrt und eine höhere, als die geplante Liquiditätskreditaufnahme kann die Folge sein. Es bleiben die weitere Zinsentwicklung, das bestehende Zinsänderungsrisiko und die tatsächlichen Kreditbedarfe, besonders im Liquiditätskreditbereich, abzuwarten. Nach aktueller Einschätzung kann davon ausgegangen werden, dass die Ansätze von 0,5 Mio. Euro ausreichen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko wird insoweit nicht gesehen.

In diesem Kontext ist auf den eingeplanten **globalen Minderaufwand** von jährlich 0,9 Mio. Euro hinzuweisen. Es ist fraglich, ob in diesem Umfang tatsächlich Einsparungen realisiert werden. Hier ist eine unterjährige aktive Steuerung notwendig, um dieses Einsparziel zu erreichen.

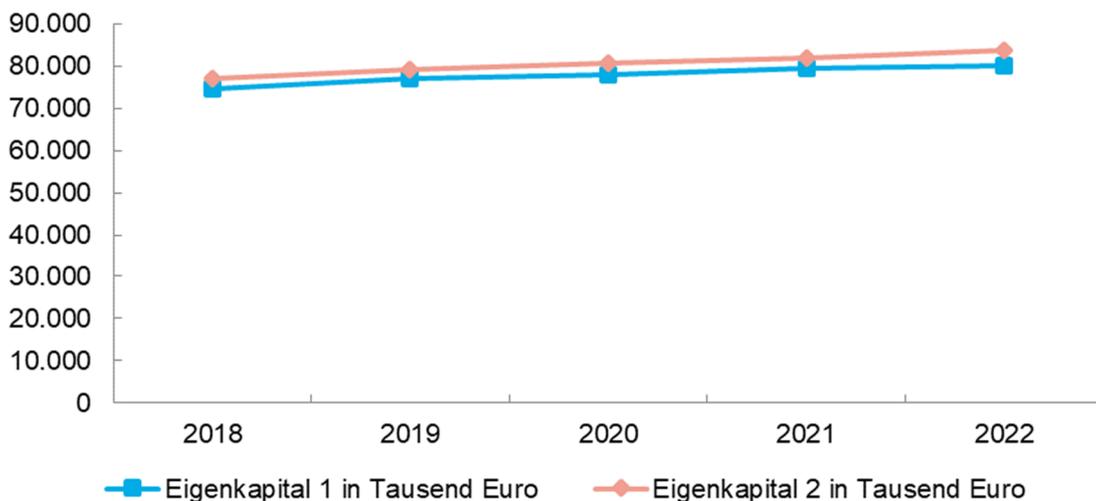
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zu nennen sind der Finanzierungsbedarf des Kreises über die verschiedenen Umlagen. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch lassen sich die Effekte des Ukraine-Krieges noch nicht vollständig erfassen. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken wird für Brakel ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei einzelnen Aufwandsarten in den Jahren 2025 bis 2027 gesehen. Zu nennen sind die Personalaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Planansätze für die allgemeine Kreisumlage sowie die Jugendamtsumlage.

1.3.4 Eigenkapital

- Der im letzten Prüfungszeitraum eingetretene überschaubare Eigenkapitalverzehr konnte gestoppt werden. Mit den erwirtschafteten Jahresüberschüssen hat die Stadt Brakel ihr Eigenkapital aufbauen können.
- Die Stadt Brakel weist bezogen auf den Kernhaushalt eine differenzierte, mindestens gute Eigenkapitalausstattung auf. Die maßgebliche Eigenkapitalquote 1 ist in allen Jahren höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In 2022 weist Brakel die höchste Quote aller bisher geprüften Kommunen auf. Die gesunkene Eigenkapitalquote 2 stellt sich dagegen aufgrund der ausgliederungsbedingten geringen Sonderposten nunmehr lediglich noch interkommunal als durchschnittlich dar.

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 Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022



Nach der Eröffnungsbilanz 2009 betrug das Eigenkapital 1 des Kernhaushaltes der Stadt Brakel 76,0 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den niedrigen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 76,8 Mio. Euro. Bei der Stadt Brakel besteht zugleich seit 2009 eine, auch interkommunal höhere Ausgliederungsstruktur beim Kernhaushalt. Maßgeblich durch die erweiterte Aufgabenwahrnehmung beim umfirmierten Sondervermögen Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sind insbesondere auch das Infrastruktur- sowie das Immobilienvermögen dort bilanziert. Damit sind neben anteiligen insbesondere Kreditverbindlichkeiten ebenfalls die korrespondierenden kommunalen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge bei dem Sondervermögen bilanziert. Aufgrund dessen sind im Kernhaushalt keine Sonderposten für Beiträge sowie mit anfänglich 0,9 Mio. Euro als auch aktuell relativ geringe Sonderposten für Zuwendungen verblieben. Im Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) bestehen daneben die weiteren Sparten beziehungsweise Betriebsteile Abwasserwerk, Städtischer

Bauhof sowie Straßenreinigung/Winterdienst. Das weitere Sondervermögen Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) umfasst die Sparten Wasserversorgung, Stromerzeugung sowie die städtischen Bäder.

Seit 2009 sind teils positive und zuletzt mehrheitlich negative Jahresergebnisse eingetreten. Diese haben per Saldo zu einer Verringerung des Eigenkapitals geführt. Im letzten Prüfungszeitraum von 2009 bis einschließlich 2017 betrug der Eigenkapitalverzehr relativ niedrige 2,9 Mio. Euro. Ende 2017 belaufen sich das Eigenkapital 1 auf 73,1 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 75,4 Mio. Euro.

Von 2018 bis einschließlich 2022 konnte Brakel durchgängig Jahresüberschüsse erwirtschaften. Hiermit hat es die Stadt geschafft, durch die Jahresergebnisse wieder Eigenkapital aufzubauen. Die realisierten Überschüsse bewegten sich zwischen 0,7 Mio. Euro und 2,3 Mio. Euro. Sie führen zu einem Eigenkapitalaufbau von fast 7,0 Mio. Euro. Ohne die Entlastung der Jahresergebnisse 2020 und 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von insgesamt 1,7 Mio. Euro sind es 5,3 Mio. Euro. Nach den vorläufigen Daten erwartet die Stadt für den Jahresabschluss 2023 ein gegenüber der Planung etwa halbiertes Defizit von 2,0 Mio. Euro. Außerdem soll von den geplanten außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG von 1,6 Mio. Euro kein Gebrauch werden.

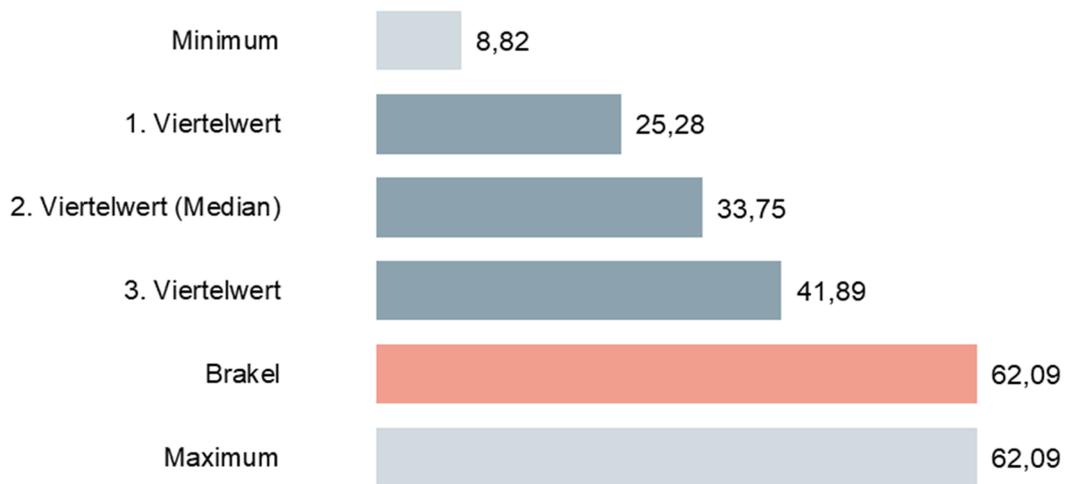
Ergebnisneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO sind in Brakel mit insgesamt rund 7.000 Euro zu vernachlässigen.

Die Zunahme fällt beim Eigenkapital 2 im gleichen Zeitraum mit 8,3 Mio. Euro erkennbar höher aus. Ende 2022 beträgt es 83,7 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist, dass die Sonderposten für Zuwendungen um 1,3 Mio. Euro angestiegen sind. Aufgrund der beachtlichen Ausgliederungsstruktur in Brakel sind beim Kernhaushalt relativ geringe Sonderposten für Zuwendungen von lediglich 3,6 Mio. Euro sowie keine Sonderposten für Beiträge bilanziert. Die Mehrheit der erhaltenen Investitionszuwendungen beziehungsweise Investitionszuschüsse sind mit 65,0 Mio. Euro Ende 2022 beim Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) bilanziert. Beim Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) sind es 1,2 Mio. Euro. Aufgrund dessen ergibt sich im Kernhaushalt, wie aus der Grafik ersichtlich, auch keine große Spanne zwischen dem Eigenkapital 1 und Eigenkapital 2.

In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Sie sind von 2018 bis 2022 fast kontinuierlich und deutlich von 4,9 Mio. Euro auf 7,2 Mio. Euro angestiegen. In den erhaltenen Anzahlungen sind insbesondere Mittel aus der allgemeinen Investitionspauschale, der Schul- und Sportpauschale, der Feuerschutzpauschale sowie aus Zuwendungen bilanziert. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 7,2 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2022 liquide Mittel in einem Umfang von 5,0 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen nur anteilig mit eigenen Finanzmitteln finanzieren. Dabei ist jedoch positiv anzumerken, dass die Stadt im Kernhaushalt Ende 2022 keine Liquiditätskredite bilanziert hat.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die Stadt Brakel weist mit der höchsten Eigenkapitalquote 1 in 2022 aller bisher geprüften Kommunen ein herausgehendes Resultat auf. Brakel zählt in den Vorjahren jeweils zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Dabei ist durchgängig eine Tendenz zum Maximalwert offenkundig. Die Eigenkapitalquote 1 ohne die Bilanzierungshilfe beträgt im Jahr 2022 in Brakel 61,6 Prozent. Hier stellt die Stadt Brakel ebenfalls das Maximum aller bisherigen Kommunen. Dieses bestätigt auch das relativ niedrige Niveau der in Brakel gebuchten außerordentlichen Erträge sowie der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG.

Dieses sehr positive Resultat der Eigenkapitalquote 1 wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner bestätigt. Bereits seit 2018 ist das einwohnerbezogene Eigenkapital 1 von Brakel interkommunal weit überdurchschnittlich. Brakel zählt durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Eigenkapital 1 je Einwohner in Euro 2022

Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.945	1.054	2.159	2.618	3.436	7.884	26

Die Gründe für die gute Eigenkapitalausstattung sind auch in der niedrigen Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden.

In Relation zum interkommunalen Vergleichsjahr 2017 der letzten Prüfung sind das städtische Eigenkapital 1 und 2 in absoluten Zahlen gestiegen. Dieses schlägt sich jedoch nicht in den beiden Eigenkapitalquoten nieder. Ursächlich hierfür ist die deutlich angewachsene Bilanzsumme. In 2017 betrug diese 104,5 Mio. Euro. Im aktuellen Vergleichsjahr sind es 129,0 Mio. Euro. Verantwortlich hierfür sind maßgeblich die angewachsenen Verbindlichkeiten. Lagen sie in 2017 bei 12,5 Mio. Euro, so sind es aktuell 27,4 Mio. Euro. Weitere Ausführungen hierzu enthält der nachfolgende Berichtsteil.

In diesem Kontext ist näher auf die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen einzugehen. Brakel weist im aktuellen Vergleichsjahr 2022 eine interkommunal leicht unterdurchschnittliche Bilanzsumme je Einwohner von rund 7.970 Euro auf. Hierzu trägt maßgeblich das ebenfalls leicht geringere Anlagenvermögen bei. Dieses resultiert insbesondere aus der vollständigen Ausgliederung des kommunalen Immobilienvermögens sowie der weitgehenden Übertragung des Infrastrukturvermögens auf das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA). Damit sind ebenfalls die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, wie bei der Mehrheit der Kommunen, aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Vor diesem Hintergrund und des beachtlichen Beteiligungsportfolios gehört das Finanzanlagevermögen je Einwohner in Brakel zu den Höchsten der Vergleichskommunen. Das Umlaufvermögen von Brakel ist ebenfalls deutlicher höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Der Kernhaushalt von Brakel zeigt aufgrund der niedrigen Sonderposten für Zuwendungen und der gänzlich fehlenden Sonderposten für Beiträge beim Eigenkapital 2 ein interkommunal differenziertes Bild. Die Eigenkapitalquote 2 hat bis 2021 mit über 69 Prozent nennenswert über dem interkommunalen Median gelegen. Aufgrund der in 2022 gestiegenen Bilanzsumme ist die Eigenkapitalquote 2 auf 64,9 Prozent gesunken. Sie liegt damit aktuell auf dem Niveau des interkommunalen Medians und ist insoweit durchschnittlich. Dagegen ist das einwohnerbezogene Eigenkapital 2 ab 2018 in allen Vergleichsjahren interkommunal unterdurchschnittlich. Der interkommunale Median wird zwischen 9,9 Prozent und aktuell 2,1 Prozent unterschritten.

Nach den vorläufigen Daten erwartet die Stadt für den Jahresabschluss 2023 ein gegenüber der Planung fast halbiertes Defizit von etwa 2,0 Mio. Euro. Außerdem soll von den geplanten außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG von 1,6 Mio. Euro kein Gebrauch gemacht werden. Insoweit verringert sich der Eigenkapitalverzehr entsprechend. Hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Eigenkapitals bis Ende 2027 wird nochmals auf die haushaltsmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg verwiesen. Beide werden im Jahresabschluss aktiviert und bilden den Posten in der Bilanz „Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Aufgrund der Buchung als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG beziehungsweise NKF-CUIG werden die Jahresergebnisse und die bestehende Ausgleichsrücklage entlastet. Diese haushaltsrechtliche Isolierung endet mit dem Jahre 2023. Die Kommunen haben für das Jahr 2026 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CUIG linear über bis zu 50 Jahre aufwands- und damit erfolgswirksam abgeschrieben werden. Alternativ kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausgebucht werden. Hierbei darf eine Überschuldung nicht eintreten oder eine bereits bestehende noch ausgeweitet werden. Aktuell favorisiert die Stadt Brakel eine einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe in der derzeitigen Höhe von 1,7 Mio. Euro gegen das Eigenkapital und insoweit auch eine einmalige Eigenkapitalreduzierung.

Im Haushaltsplan 2024 ist entsprechend mit dem 3. NKF-WG durchgängig ein globaler Minderaufwand von jährlich rund 910.000 Euro kalkuliert. Dennoch verbleiben bis 2027 erhebliche Jahresdefizite. Insoweit erwartet die Stadt einen daraus resultierenden Eigenkapitalverzehr von insgesamt 21,8 Mio. Euro. Dieses Volumen wird um den in 2026 nach 2029 geplanten Verlustvortrag von 3,0 Mio. Euro temporär verringert.

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 Stadt Brakel weist in allen Jahren bis einschließlich 2022 erheblich niedrigere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Verschuldung des Kernhaushaltes stellt sich interkommunal ebenfalls unterdurchschnittlich dar. Hier spielen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) eine dominierende Rolle. Ihr beachtlicher Anstieg ist verantwortlich dafür, dass die Verschuldung des Kernhaushaltes in Brakel interkommunal zuletzt nur noch leicht unterdurchschnittlich ist.
- Die Stadt plant im Kernhaushalt eine deutliche Investitionskreditaufnahme von 3,5 Mio. Euro und damit eine wesentliche Netto-Neuverschuldung.
- Die Altersstruktur des Immobilienbestandes sowie der Abwasserkanäle kann weitgehend als unauffällig und damit als ausgewogen bewertet werden. Hingegen zeigt sich bei den Verkehrsflächen eine bilanzielle Überalterung und insoweit ein kritisches Bild.
- Brakel erwirtschaftet nach den Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 mit einer Ausnahme jeweils einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

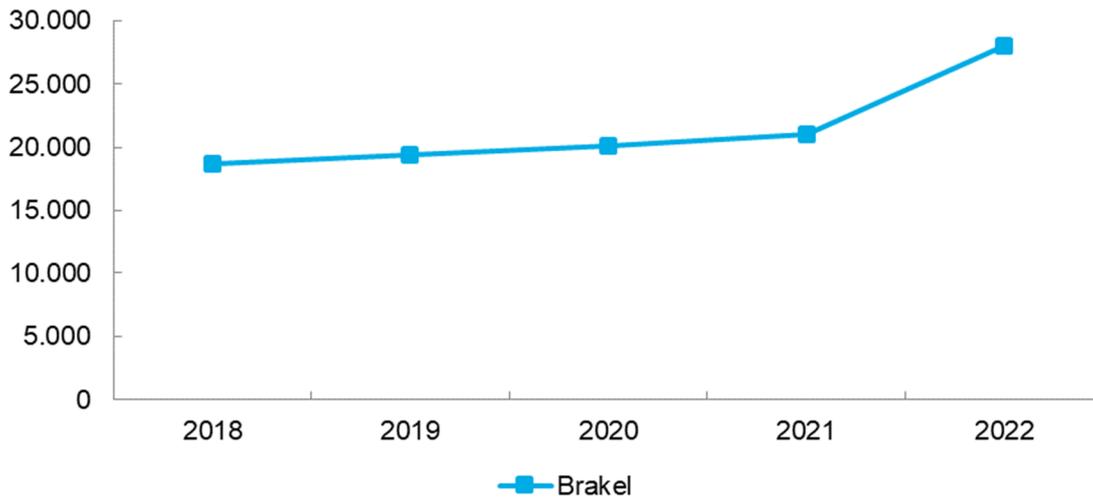
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Stadt Brakel hat die bis einschließlich 2018 aufzustellenden Gesamtabschlüssen nicht nachgeholt. Ab dem Jahr 2019 nimmt Brakel, wie die meisten Kommunen, die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 116a GO NRW von der Aufstellung von Gesamtabschlüssen in Anspruch. Aufgrund dessen hat die gpaNRW für die Jahre 2018 bis 2022 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Es handelt sich um die beiden Sondervermögen Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sowie Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel

(VUBRA). Die Stadt Brakel verfügt seit 2020 mit der WBB Brakel GmbH über eine zu berücksichtigende Mehrheitsbeteiligung. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022



Es gab lediglich eine Veränderung bei den im Betrachtungszeitraum zu berücksichtigenden Ausgliederungen. Es sind durchgängig die beiden Sondervermögen Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sowie Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) berücksichtigt worden. Ab dem Jahr 2020 ist die WBB Brakel GmbH hinzugekommen. Sie ist eine einhundertprozentige Beteiligung, die über das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) als Anteile an verbundene Unternehmen gehalten wird.

Bei der Stadt Brakel weisen die saldierenden wesentlichen Verflechtungen durchgängig ein beachtliches Volumen auf, das zudem deutlich angestiegen ist. Sie betreffen maßgeblich die Beziehungen zwischen dem Kernhaushalt und dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA). Es handelt sich dabei primär um die vom Kernhaushalt gewährten innere Darlehen, die unter den Ausleihungen bilanziert sind. Zu den Darlehen gehören exemplarisch die weitergeleiteten Mittel aus dem Programm „Gute Schule 2020“. Die Ausleihungen insgesamt sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich von 13,7 Mio. Euro auf 20,9 Mio. Euro Ende 2022 gestiegen. Darüber hinaus sind insbesondere die privatrechtlichen Forderungen gegen das städtische Kommunalunternehmen zu nennen. Diese sind in dem fehlenden eigenen Zahlweg des Sondervermögens begründet. Diese Aktiva-Positionen beim Kernhaushalt korrespondieren mit den auf der Passiva-Seite bilanzierten sonstigen Verbindlichkeiten gegenüber den Sondervermögen. Sie betreffen wiederum vorrangig die Verbindlichkeiten gegenüber dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA). Diese sind im Betrachtungszeitraum von 8,7 Mio. Euro auf zuletzt 17,0 Mio. Euro gestiegen. Bezogen auf das letzte Vergleichsjahr 2022 verbleibt beim Kernhaushalt ein saldiertes „Forderungsbestand“ gegenüber beiden Sondervermögen von 8,9 Mio. Euro.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2018 betragen die Gesamtverbindlichkeiten 18,7 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2021 steigen diese jährlich um bis zu 4,5 Prozent und damit noch relativ moderat auf 21,0 Mio. Euro an. Für die beachtliche Zunahme in 2022 um 7,0 Mio. Euro auf 28,0 Mio. Euro Ende 2022 sind maßgeblich die gestiegenen Kreditverbindlichkeiten bei den beiden Sondervermögen verantwortlich. Beim Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) steigen die Kreditverbindlichkeiten um 1,7 Mio. Euro. Beim Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) beträgt der Anstieg 2,8 Mio. Euro. Hinzu kommen bei den Sondervermögen gestiegene Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Darüber hinaus trägt der Kernhaushalt mit Zuwächsen bei den erhaltenen Anzahlungen von 1,0 Mio. Euro bei. Ende 2022 erreichen die Gesamtverbindlichkeiten ein Volumen von 28,0 Mio. Euro.

Im Eckjahrvergleich 2018 und 2022 steigen damit die Gesamtverbindlichkeiten beachtlich um 9,3 Mio. Euro beziehungsweise rund 50 Prozent. Die Gesamtverbindlichkeiten und ihre Entwicklung sind in Brakel maßgeblich von den Kreditverbindlichkeiten geprägt. Sie wachsen von 11,0 Mio. Euro auf 17,3 Mio. Euro in 2022 an. Damit stellen sie zwischen 55,2 Prozent und 61,7 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten. Erfreulich ist, dass beim Kernhaushalt im gesamten Betrachtungszeitraum aufgrund vorhandener eigener Liquiditätsbestände durchgängig keine Liquiditätskredite bilanziert waren. Damit handelt es sich beim Konzern Stadt Brakel grundsätzlich um Kreditverbindlichkeiten für Investitionen. Die höchsten Kreditverbindlichkeiten weist das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) mit zuletzt 11,5 Mio. Euro auf. Danach folgt das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) mit 4,0 Mio. Euro. Der Kernhaushalt besitzt aufgrund der beachtlichen Ausgliederungssituation nachvollziehbar geringe Kreditverbindlichkeiten von zuletzt 1,8 Mio. Euro. Bemerkenswert ist hierbei, dass darin außerdem noch rund 1,0 Mio. Euro an zu bilanzierenden Krediten aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 enthalten sind. Die WBB Brakel GmbH mit einer niedrigen Bilanzsumme von rund 460.000 Euro weist keine Kreditverbindlichkeiten auf.

Nach der Mitteilung zur amtlichen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2023 sind bei beiden Sondervermögen wegen beachtlicher Investitionen die Kreditverbindlichkeiten deutlich gestiegen. Beim Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) betragen sie 14,4 Mio. Euro Ende 2023. Beim Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) sind es 10,1 Mio. Euro. Diese werden zu einer ebenfalls deutlichen Zunahme der Gesamtverbindlichkeiten in 2023 führen.

Daneben spielen bei den Konzernverbindlichkeiten in Brakel die erhaltenen Anzahlungen des Kernhaushaltes eine weitere wesentliche Rolle. Sie steigen von 4,9 Mio. Euro in 2018 fast kontinuierlich an und erreichen in 2022 mit 7,2 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand. Ihr Anteil an den Konzernverbindlichkeiten liegt im Betrachtungszeitraum mit durchschnittlich 27,7 Prozent jeweils bei rund einem Viertel. Es handelt sich unter anderem um Investitionszuwendungen, insbesondere um die allgemeine Investitionspauschale, die Sport- und Schulpauschale sowie die Feuerschutzpauschale. Bei einer zweckentsprechenden, investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Hierdurch steigt gleichzeitig das Eigenkapital 2 und die Verbindlichkeiten sinken analog.

Die Kommunen haben nach § 117 Abs. 1 Satz 1 GO NRW einen Beteiligungsbericht für das Jahr zu erstellen, für das sie von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a befreit sind. Die Stadt Brakel hat seit der ab 2019 genutzten Befreiungsmöglichkeit aktuell bis einschließlich 2022 jährlich Beteiligungsberichte aufgestellt und hierzu entsprechende Ratsbe-

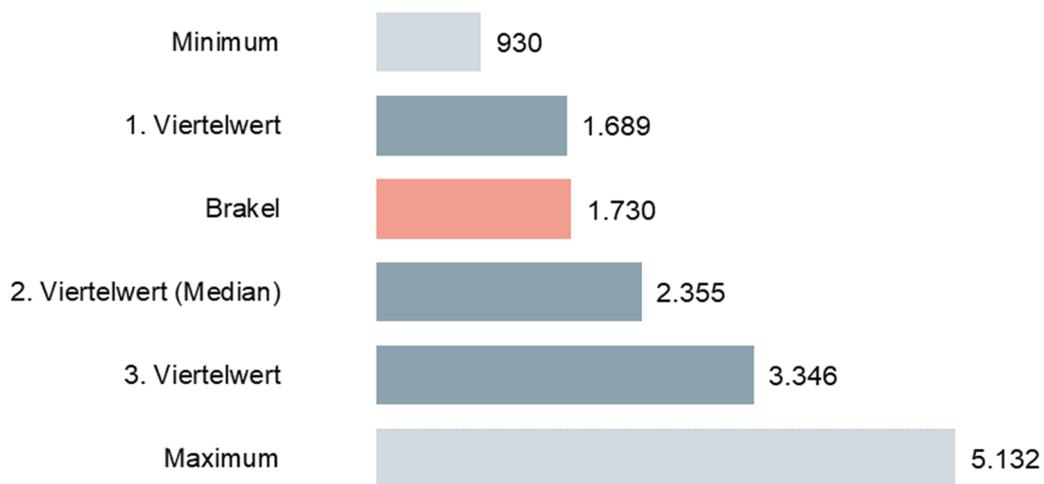
schlüsse herbeigeführt. Nach § 117 Abs. 1 Satz 1 GO NRW hat der participationsreport grundsätzlich Informationen zu sämtlichen selbstständigen Aufgabebereichen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form zu enthalten.

→ **Empfehlung**

Der jährliche participationsreport sollte zukünftig ebenfalls Informationen über die WBB Brakel GmbH als einhundertprozentige Beteiligung beinhalten.

Die Zusammensetzungen der Gesamtverbindlichkeiten steht in der Anlage 6 des Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



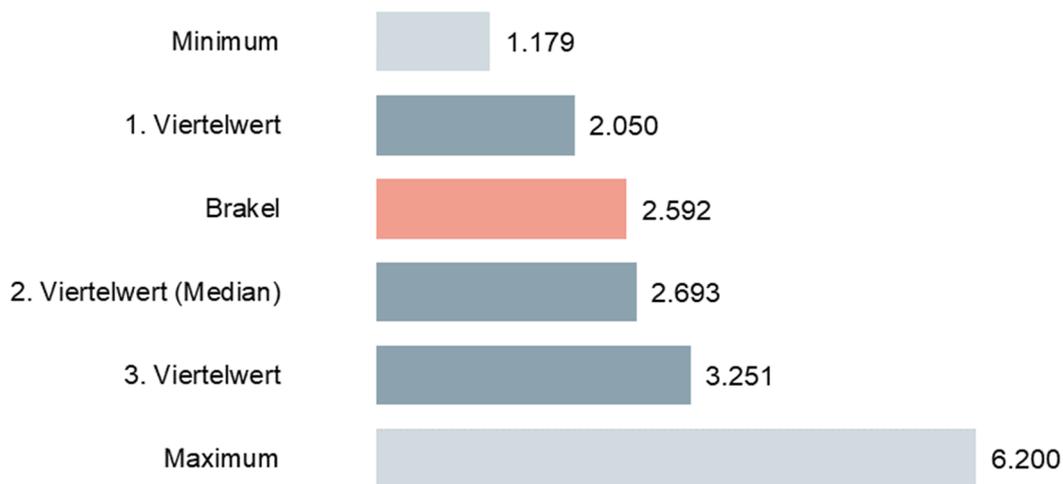
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018 bis 2022

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	1.142	0,00	1.160	2.028	2.839	7.422	102
2019	1.193	0,00	1.087	1.983	2.762	7.667	101
2020	1.244	0,00	1.178	1.968	2.980	7.595	101
2021	1.301	143	1.296	2.082	3.117	7.573	82
2022	1.730	930	1.689	2.355	3.346	5.132	18

Die einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Brakel zeigen eine kontinuierlich steigende Entwicklung mit moderaten Zuwächsen bis 2021 und einem beachtlichen Anstieg in 2022. Sie sind interkommunal in allen Jahren im Vergleich zum zweiten Viertelwert (Median) nicht nur weit unterdurchschnittlich. Vielmehr bewegen sich die einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten von Brakel im Bereich des ersten Viertelwert. Damit weisen in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums bis zu etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Gesamtverbindlichkeiten auf.

Bei einer Betrachtung des Kernhaushaltes ergibt sich für Brakel ein ebenso positives Bild. Dieses zeigt der nachfolgende interkommunale Vergleich der Schulden, also unter Einbeziehung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Auf den überdurchschnittlichen Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt in Brakel ist hier nochmals hinzuweisen.

Schulden je Einwohner in Euro 2022



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



Schulden je Einwohner in Euro 2018 bis 2022

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	1.853	747	1.691	2.163	3.044	6.636	102
2019	1.945	1.063	1.752	2.214	2.950	6.815	102
2020	2.015	896	1.894	2.457	3.181	6.903	102
2021	2.053	1.116	1.936	2.409	3.125	6.854	91
2022	2.592	1.179	2.050	2.693	3.251	6.200	26

Die Stadt Brakel weist bezogen auf den Kernhaushalt von 2018 bis einschließlich 2021 eine interkommunal deutlich unterdurchschnittliche Verschuldung auf. Diese ist bis dahin wesentlich niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Wie bereits dargelegt spielen die Verflechtungen mit den Sondervermögen und dabei besonders mit dem Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) bei den Schulden des Kernhaushaltes eine beachtliche Rolle. Unter den sonstigen Verbindlichkeiten sind dort die volumenträchtigen und steigenden Verbindlichkeiten gegenüber diesem Sondervermögen bilanziert. Sie wachsen im Betrachtungszeitraum erheblich von 526 Euro auf 1.039 Euro je Einwohner an und verdoppeln sich damit annähernd. Auf das Jahr 2022 entfällt alleine eine Zunahme um 423 Euro je Einwohner. Damit stellen diese Verbindlichkeiten gegenüber dem Kommunalunternehmen bis 2021 einen Anteil von durchschnittlich 29,6 Prozent. In 2022 steigt er auf 40,1 Prozent. Dieses ist maßgeblich für den Schuldenanstieg beim Kernhaushalt. Durch diese negative Entwicklung erreichen die einwohnerbezogenen Schulden der Stadt Brakel in 2022 annähernd das Niveau des interkommunalen Medians. Dennoch sind sie weiterhin, wenn auch nur noch leicht, niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Nach der Mitteilung zur amtlichen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2023 sind die Investitionskreditverbindlichkeiten durch die Tilgungen leicht auf 1,7 Mio. Euro gesunken. Jedoch hat der Kernhaushalt nunmehr in 2023 einen Liquiditätskredit von 1,0 Mio. Euro aufgenommen.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Die Anlagenabnutzungsgrade des städtischen Immobilienbestandes sind überwiegend unauffällig. Die Altersstruktur kann damit weitgehend als ausgewogen bewertet werden. Dieses gilt grundsätzlich auch für die Abwasserkanäle.
Bei den Verkehrsflächen ist dagegen eine bilanzielle Überalterung festzustellen. Die Straßen haben 74 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer erreicht. Dieses deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf für die Zukunft hin.

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 (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). 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.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Brakel	Durchschnittl. RND in Jahren Brakel 31.12.2022	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2022 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Verwaltungsgebäude	40	80	70,00	35,25	49,64	3.431
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	38,14	52,32	7.777
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	61,25*	26,13	57,35	2.039
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	79,29*	48,21	39,19	19.425
Schulsporthallen	40	60	62,00*	23,00	62,90	931
Turnhalle	40	60	80,00	70,00	12,50	546
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	72,50*	41,88	42,24	1.958
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	40,00	10,47	73,83	33.254
Abwasserkanäle	50	80	79,92	48,23	39,65	26.472

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer

** Daten aus dem Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Stand 31.12.2021 sowie dem Jahresabschluss 2021 KUBRA

Bei der **Stadt Brakel** sind der gesamte Immobilienbestand, die Verkehrsflächen mit den Straßen und Wirtschaftswegen sowie die Abwasserbeseitigung aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Diese sind beim Sondervermögen Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) bilanziert.

Die Stadt hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Gebäudegruppen überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Bei mehreren der betrachteten Gebäudegruppen und Gebäuden sind die nach dem NKF maximal möglichen Nutzungsdauern festgelegt worden. Dieses gilt ebenfalls für die Abwasserkanäle. Bei den Straßen sind eher mittlere Nutzungsdauern angesetzt. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

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 Altersstruktur des städtischen Immobilienbestandes und bezogen auf die Gebäudegruppen ist mehrheitlich unauffällig. Bei mehreren Gebäudegruppen ist die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer unterschritten und bei einigen weiteren gerade erst erreicht. Die Altersstruktur kann damit weitgehend als ausgewogen bewertet werden. Die finanziellen Haushaltsbelastungen aus dem Immobilienbestand ergeben sich auch aus den vorgehaltenen Gebäudeflächen. Die Stadt Brakel zählt im interkommunalen Vergleich 2021 mit insgesamt rund 4.010 qm Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Gebäudeflächen. Hierfür sind deutlich überdurchschnittliche Kennzahlenwerten bei mehreren Nutzungsarten ursächlich, besonders in den Bereichen Schulen, Kultur sowie Sport und Freizeit.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung eine Überalterung und insoweit ein kritisches Bild. Sie weisen Ende 2021 noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von rund zehn Jahren auf. Mit 74 Prozent haben sie damit einen Großteil ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Im Jahresabschluss 2012 wurde erstmalig der Bilanzwert der Straßen und Wege separat ausgewiesen, damit auch für 2011. Er betrug 43,7 Mio. Euro Ende 2011. Der seitdem eingetretene Vermögensverzehr setzt sich in diesem Betrachtungszeitraum mehrheitlich fort. Nach den Jahresabschlüssen des Sondervermögens verringert sich der Bilanzwert von 2018 nach 2020 von 34,2 Mio. Euro auf 33,0 Mio. Euro. Damit standen den Abschreibungen auf das Straßenvermögen wiederum nicht ausreichend Investitionen gegenüber. Dieses gilt nicht für das Jahr 2021. Nach Jahresabschluss 2021 ist der Bilanzwert auf rund 33,3 Mio. Euro gestiegen.

Bei den Abwasserkanälen inklusive weiterer Bauwerke für die Abwasserbeseitigung ist aus bilanzieller Sicht in der Gesamtbetrachtung von einer ausgewogenen Altersstruktur auszugehen.

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 Brakel in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.977	-5.041	-4.811	-4.382	-4.003
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.450	-3.600	-565	-650	2.205
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.427	-8.641	-5.376	-5.032	-1.798
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.219	6.409	-124	-128	-131
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.208	-2.232	-5.500	-5.160	-1.929

Nach den Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 unterliegen die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erheblichen Schwankungen. Diese variieren zwischen einem Defizit von 0,8 Mio. Euro in 2020 und einem Überschuss von 5,7 Mio. Euro in 2022. Bis auf das Jahr 2020 kann die Stadt jeweils einen positiven Saldo und damit einen Gesamtüberschuss von 7,0 Mio. Euro erwirtschaften. Hierbei profitiert Brakel, wie viele andere Kommunen, von der überwiegend guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, sowohl bei der Einkommen- als auch der Umsatzsteuer, haben die Salden positiv beeinflusst. Die Gewerbesteuer unterlag deutlichen, aber nicht unüblichen Schwankungen zwischen 7,3 Mio. Euro in 2021 und beachtlichen 10,5 Mio. Euro in 2022. Im Durchschnitt ermitteln sich Gewerbesteureinzahlungen von 8,8 Mio. Euro im Jahr.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen bis auf 2018 negativ. Damit liegen seit 2019 die Investitionsauszahlungen um 0,5 Mio. Euro bis 1,8 Mio. Euro über den Investitionseinzahlungen. Auffällig hierbei sind die ab 2019 geleisteten jährlichen als sonstige Investitionsauszahlungen gebuchten Eigenkapitalverstärkungen an das an das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) zwischen 620.000 Euro und 710.000 Euro.

Bei den Investitionseinzahlungen handelt es sich primär um erhaltene Zuwendungen und sekundär um erzielte Grundstücksveräußerungserlöse. Darüber konnten, mit Ausnahme von 2020, die erwirtschafteten positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zur weiteren anteiligen Finanzierung herangezogen werden. Somit sind von 2018 bis 2022 in drei Jahren ein Finanzmittelüberschuss und in zwei Jahren ein Finanzmittelfehlbetrag eingetreten. Die Stadt hat in diesem Zeitraum mit Ausnahme von 2021 Investitionskredite aufgenommen. Es handelt sich dabei, bis auf 550.000 Euro in 2020, jeweils um Kredite im Rahmen des Landesprogramms „Gute Schule 2020“. Bei diesen übernimmt das Land NRW den Kapitaldienst.

Nach den Planungen kalkuliert die Stadt im Zeitraum von 2023 bis 2027 durchgängig mit einer deutlich defizitären laufenden Verwaltungstätigkeit. Laut den vorläufigen Daten für einen Jahresabschluss 2023 kann der negative Saldo durch höhere Einzahlungen erheblich auf 0,1 Mio. Euro reduziert werden. Nach dem Haushaltsplan 2024 erwartet die Stadt zumindest einen rückläufigen, von 5,0 Mio. Euro auf 4,0 Mio. Euro sinkenden negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bei den laufenden Einzahlungen wird gegenüber 39,9 Mio. Euro des Jahresabschlusses 2022 für 2024 mit einem niedrigeren Volumen von 38,2 Mio. Euro geplant. Dieses steigt sukzessive und erreicht erst in 2027 mit 40,2 Mio. Euro ein über dem Jahresabschluss 2022 liegendes Volumen. Diese Entwicklung basiert, analog zu den Ergebnisplanungen, maßgeblich auf kalkulierten Zuwächsen bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der

Einkommen- und Umsatzsteuer. Diesen Einzahlungen aus der Verwaltungstätigkeit stehen jeweils höhere und zudem steigende Auszahlungen von anfänglich 43,3 Mio. Euro auf zuletzt 44,2 Mio. Euro gegenüber. Auffällig ist, dass im Planungszeitraum ein erheblich höheres Auszahlungsvolumen kalkuliert ist. Im Jahresabschluss 2022 betragen die Auszahlungen 34,1 Mio. Euro. Dieses resultiert insbesondere aus höheren Transferauszahlungen sowie Personalauszahlungen. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2024 bis 2027 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher ist bei der laufenden Verwaltungstätigkeit bis 2027 ein höherer negativer Saldo nicht auszuschließen. Es bestehen auch Chancen für Verbesserungen und damit einem geringeren negativen Saldo.

Der Haushalt 2024 zeigt bei den investiven Auszahlungen in Relation zum Jahresabschluss 2022 von rund 5,4 Mio. Euro für 2024 ein höheres Volumen von 8,2 Mio. Euro. Für die mittelfristige Finanzplanung sind dann mit jeweils 4,1 Mio. Euro und zuletzt 1,2 Mio. Euro erkennbar niedrigere Volumina vorgesehen. Diese Planungspraxis ist ebenfalls bei den Haushaltsplänen der Vorjahre festzustellen. Darin wird grundsätzlich für das laufende Haushaltsjahr mit höheren Investitionsauszahlungen und in der mittelfristigen Planung mit geringeren Ansätzen kalkuliert. Nach den vorläufigen Daten für den Jahresabschluss 2023 betragen die Investitionsauszahlungen 4,5 Mio. Euro. Sie liegen damit moderat unter den geplanten 5,0 Mio. Euro.

Die Finanzierung der Investitionen soll wiederum maßgeblich über Investitionszuwendungen im jährlichen Umfang zwischen 3,2 Mio. Euro und 4,3 Mio. Euro geschehen. Daraus ergibt sich für die Jahre bis 2027 ein verbleibender negativer Saldo aus Investitionstätigkeit zwischen 0,6 Mio. Euro in 2025 und 3,6 Mio. Euro in 2024. Letzterer soll mit der Aufnahme eines Investitionskredits von 3,5 Mio. Euro finanziert werden. Eine anteilige Finanzierung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit scheidet aufgrund des durchgängigen Defizits aus. Weitere Investitionskredite sind für 2025 und 2026 nicht geplant. Für 2027 entfällt ohnehin ein solcher Finanzierungsbedarf, weil durch erheblich geringere Investitionsauszahlungen planerisch ein positiver Saldo aus der Investitionstätigkeit dargestellt ist. Sollten die für 2024 geplanten Investitionskreditaufnahmen vollständig realisiert werden, wäre damit nach Abzug der Tilgungsleistungen eine erhebliche Netto-Neuverschuldung von etwa 3,4 Mio. Euro verbunden. Die Investitionskreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes, inklusive derjenigen aus dem Programm Gute Schule 2020, belaufen sich Ende 2022 auf 1,8 Mio. Euro und Ende 2023 auf 1,7 Mio. Euro. Die für 2023 geplante Kreditaufnahme von 1,3 Mio. Euro ist gänzlich nicht zum Tragen gekommen.

Darüber hinaus ist im Haushaltsplan 2024, wie bereits im Vorjahr, die Aufnahme eines beachtlichen Liquiditätskredits von 3,0 Mio. Euro für 2024 vorgesehen. In 2023 ist erstmalig wieder ein Liquiditätskredit von 1,0 Mio. Euro tatsächlich aufgenommen worden. Bis dahin bestanden keine Liquiditätskreditverbindlichkeiten. Für die mittelfristige Planung bis 2027 sind keine weiteren Liquiditätskreditaufnahmen dargestellt. Nach dem Finanzplan werden jedoch die Ende 2022 bilanzierten liquiden Mittel von 5,0 Mio. Euro durch die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit vollständig aufgezehrt. Daraus ergibt sich ein weiterer Liquiditätskreditbedarf für die Jahre bis 2027.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Brakel** die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie

sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Brakel zumindest bis 2020 Aufwandssteigerungen zu einem großen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr.

Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.

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

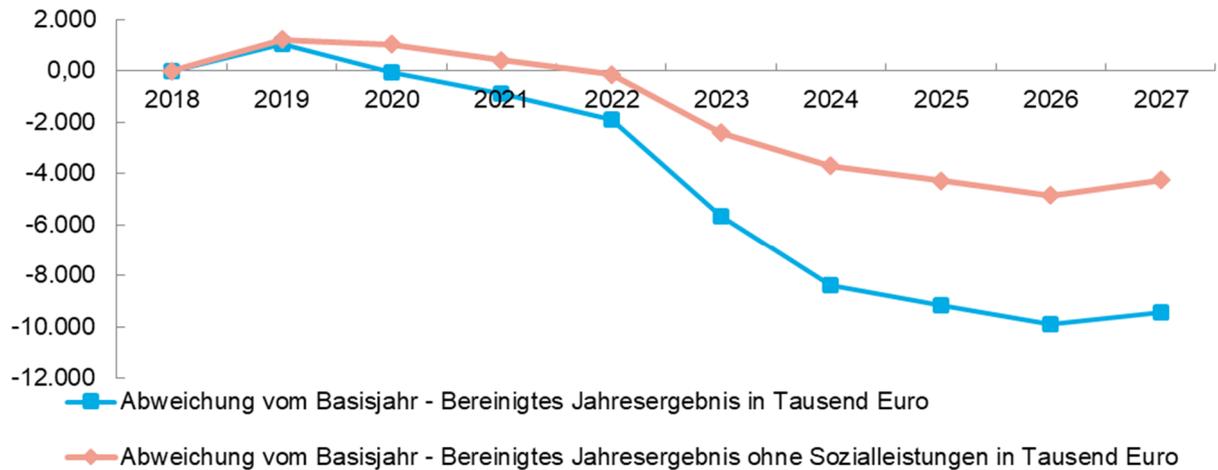
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW in Brakel insbesondere Schwankungen bei den Kostenerstattungen, Holzverkäufen, Abschreibungen sowie den Rückstellungen im Personalbereich.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Brakel ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Brakel 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 Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2027



Werte 2018 bis 2022: Ist, ab 2023: Plan

Bei der Stadt Brakel setzt sich der Trend von überwiegend negativen Jahresergebnissen in diesem Betrachtungszeitraum erfreulicherweise nicht fort. Die Stadt kann ab 2018 jeweils Überschüsse erwirtschaften. Hier profitiert sie, wie viele Kommunen, von der grundsätzlich guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses ist insbesondere an den fast kontinuierlich steigenden Erträgen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer und der bis auf 2021 erzielten Gewerbesteuer von deutlich über 8,0 Mio. Euro ersichtlich. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. In diesem Kontext ist nochmals auf die von uns bereinigten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG hinzuweisen. Nach den bereinigten Jahresergebnissen (blauer Graph) können gegenüber dem Basisjahr 2018 zumindest bis 2020 ein vergleichsweise stabiles Niveau gehalten und damit Aufwandssteigerungen zu einem großen Anteil kompensiert werden. Dieses gelingt der Stadt jedoch seit 2021 immer weniger. Die Verschlechterung in 2021 gegenüber 2018 beträgt 0,9 Mio. Euro. Mit den Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B in 2022 bis 2024 können durch die nachhaltigen Mehrerträge von anfänglich 190.000 Euro Aufwandssteigerungen entsprechend abgemildert werden.

Der Einbruch in 2023 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2022 beträgt 3,8 Mio. Euro. Für 2024 und 2025 sind es weitere 2,7 Mio. Euro und 0,8 Mio. Euro. Einbrüche in diesem Umfang sprechen häufig für eine eher vorsichtigere Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2024 sind für alle Jahre bis einschließlich 2027 beachtliche Defizite zwischen 4,8 Mio. Euro und 5,8 Mio. Euro kalkuliert. Hierbei ist der durchgängig veranschlagte globale Minderaufwand von 0,9 Mio. Euro in Abzug gebracht. Die Planergebnisse werden wiederum zum Teil von den Ertrags- und Aufwandspositionen tangiert, die die Kommune im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen abermals die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Im Aufwandsbereich plant die Stadt gegenüber dem Jahresabschluss 2022 für 2024 bei der Mehrzahl der Aufwandsarten mit einem erkennbar höheren Niveau. In der mittelfristigen Planung sind dann teils steigende oder schwankende Aufwendungen angesetzt. Die von der gpaNRW ermittelten bereinigten Jahresergebnisse zeigen in den Planjahren bis

2026 einen forstsetzenden Abwärtstrend, der erst in 2027 gestoppt wird. Zu Letzterem tragen exemplarisch geringere sonstige ordentlichen Aufwendungen bei.

Die Sozialleistungen steigen bis 2022 kontinuierlich an. Gegenüber dem Basisjahr 2018 ergibt sich eine Zunahme von 1,7 Mio. Euro. Hierfür ist die Jugendamtsumlage mit Aufwendungen von zuletzt 6,2 Mio. Euro verantwortlich. Ein geplantes positives Teilergebnis im Produktbereich Soziale Leistungen in 2022 bringt eine gewisse Entlastung. Von 2018 bis 2027 ist eine Zunahme bei den Sozialleistungen um insgesamt 5,2 Mio. Euro und damit eine Verdoppelung dieser Aufwendungen kalkuliert. Davon entfällt der größte Anteil mit 4,1 Mio. Euro auf die Jugendamtsumlage, bei einem Volumen von dann 8,1 Mio. Euro. Beim Produktbereich 05 Soziale Leistungen plant die Stadt mit konstanten Fehlbedarfen von jährlich 0,5 Mio. Euro. Dagegen wird beim Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit steigenden Zuschussbedarfen kalkuliert. Die Sozialleistungen belasten in Brakel, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Brakel eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Brakel dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune leicht überdurchschnittlich 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 Brakel hat im Betrachtungszeitraum mehrfach die Realsteuerhebesätze erhöht. Dabei wurde der Hebesatz bei der Grundsteuer A erstmalig wieder in 2022 angehoben, und zwar um 22 auf 302 Hebesatzpunkte. Danach folgten weitere Erhöhungen. Er liegt seit Jahren über den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen Gemeindfinanzierungsgesetz (GFG). Bei der Grundsteuer B hat Brakel bis einschließlich 2023 Anpassungen an die jährlich gestiegenen fiktiven Hebesätze vorgenommen. Die Anpassung erfolgte auch in 2019 an den um einen Punkt erhöhten fiktiven Hebesatz bei der Gewerbesteuer. Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Für Letztere bedeutete dieses für 2022 deutliche höhere Grundsteuerhebesätze. Dagegen ist der fiktive Gewerbesteuerhebesatz leicht von 418 auf 414 gesunken. Im Jahr 2024 hat Brakel als Haushaltskonsolidierungsbeitrag zur anteiligen Deckung von steigenden Aufwendungen die drei Realsteuerhebesätze teils deutlich angehoben. Die hebesatzbedingten Mehrerträge liegen exemplarisch bei der Grundsteuer B in 2022 bei rund 190.000 Euro im Jahr und steigen sukzessive. Gegenüber 2018 sind es Mehrerträge von circa 340.000 Euro. Für die weiteren Hebesatzerhöhungen in 2023 und 2024 wird mit Mehrerträgen von etwa 70.000 Euro und fast 150.000 Euro kalkuliert. Bei der Gewerbesteuer plant die Stadt für 2024 gegenüber 2023 mit einem Mehrertrag von 1,0 Mio. Euro, zu dem die Hebesatzerhöhung anteilig mit beiträgt.

Die bis 2024 erfolgten Hebesatzerhöhungen tragen durch ihre Mehrerträge nennenswert zur Entlastung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation bei. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, sind bisher weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie sind damit vollständig bei der Kommune verblieben.

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

Hebesatzvergleich Realsteuern 2022 bis 2024

Steuerart	Stadt Brakel			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Höxter*			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2022	2023	2024
Grundsteuer A	302	302	310	247	254	259	308	312	324	294	303	316
Grundsteuer B	479	493	520	479	493	501	484	520	536	550	568	604
Gewerbsteuer	418	418	425	414	416	416	426	426	431	445	447	450

* gewogener Durchschnitt, kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

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 Brakel hat für 2025 den Hebesatz bei der Grundsteuer B von 520 Punkte auf 748 Punkte erhöht. Dieser entspricht dem vom Landesfinanzministerium im September 2024 aktualisierten sogenannten aufkommensneutralen Hebesatz. Die Politik hat zudem beschlossen, den Gewerbesteuerhebesatz auf 430 Punkte zu erhöhen. Der Hebesatz der Grundsteuer A ist mit 310 Punkten unverändert. Nach dem GFG 2025 steigen die fiktiven Hebesätze leicht auf 262 bei der Grundsteuer A und auf 505 bei der Grundsteuer B. Der Gewerbesteuerhebesatz bleibt mit 416 Hebesatzpunkten konstant.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Die Stadt Brakel hält die gesetzliche Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse nicht ein. Die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen werden vielfach mit leichten Überschreitungen nicht gänzlich fristgerecht gefasst. Die Gesamtabchlüsse 2010 bis einschließlich 2018 wurden nicht aufgestellt.

→ Feststellung

Der Stadt Brakel liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nicht die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Es sind ein Finanzcontrolling sowie ein Berichtswesen eingerichtet. Für beide gibt es Entwicklungspotenziale.

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Brakel** durchgängig nicht ein. Diese Frist fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Brakel hat die Haushaltssatzungen 2018 bis 2020 Ende Januar beziehungsweise Anfang Februar und seitdem im März des laufenden Haushaltsjahres beschlossen. Das Anzeigeverfahren endete seit der Haushaltssatzung 2021 im April, anschließend erfolgte die Bekanntmachung. Die Stadt konnte für das jeweilige Haushaltsjahr einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Hinsichtlich der Haushaltssatzung 2024 hat der Kreis Höxter den Verlustvortrag genehmigt. Die Stadt Brakel hat sich somit jeweils zwischen anderthalb und bis zu vier Monaten in der vorläufigen Haushaltsführung mit den entsprechenden Restriktionen befunden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Brakel nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Jahresabschlüsse sind grundsätzlich zwischen Oktober und Dezember des Folgejahres aufgestellt worden. Der letzte vorliegende Jahresabschluss 2022 wurde mit einer Verspätung von rund eineinhalb Jahren im Oktober 2024 aufgestellt. Der Jahresabschluss 2023 ist bisher noch nicht aufgestellt. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Brakel vielfach mit leichten Überschreitungen von wenigen Wochen nicht ganz eingehalten. Der Jahresabschluss 2022 ist hingegen mit einer Verspätung von fast einem Jahr beschlossen worden.

Die Stadt Brakel hat die seit 2010 bis einschließlich 2018 aufzustellenden Gesamtabschlüsse nicht nachgeholt. Für die Haushaltsjahre ab 2019 nutzt die Stadt die Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW.

Auskunftsgemäß berichtet der Kämmerer in Brakel auf damaliger Initiative der Politik einmal jährlich. Dieses erfolgt jeweils im dritten Quartal nach der Sommerpause im Haupt- und Finanzausschuss. Anhand einer Präsentation werden die Ausschussmitglieder insbesondere über wesentliche oder ausgewählte Produkte des Kernhaushaltes und der beiden Sondervermögen, die Entwicklung der Steuern sowie hochaggregiert über Investitionsmaßnahmen informiert. Dieses umfasst den unterjährigen Status quo zum laufenden Haushaltsvollzug sowie Prognosen zur weiteren Entwicklung bis zum Jahresende. Hierzu haben nach Angaben der Stadt die Organisationseinheiten auf Basis aktueller Daten aus der Finanzsoftware Prognosen für einen Jahresabschluss abzugeben. Diese werden vom Kämmerer und der Abteilung Finanzen aufbereitet und für die Politik zusammengefasst. Die Verwaltungsführung nutzt die Informationen des Kämmerers und der Abteilung Finanzen des Fachbereiches 1 Zentrale Dienste, Finanzen.

Hier sehen wir die Option oder sogar das Erfordernis für eine Weiterentwicklung des Controlling und Berichtswesens. Die gilt insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen starken fiskalischen Herausforderungen für die kommunalen Haushalte, wie sie auch in Brakel durch die beachtlichen Plandefizite zum Ausdruck kommen. Zudem bringt bei einer verspäteten Einbringung des Jahresabschlussentwurfes eine quartalsmäßige Unterrichtung der Politik einen deutlichen Informationsgewinn, auch um unterjährig bei Fehlentwicklung gegensteuern zu können.

Eine Berichtspflicht ergab sich grundsätzlich auch aus den ursprünglichen Vorgaben des NKF-CIG. Danach hat in 2020 und 2021 der Kämmerer beziehungsweise die Kämmerin dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Eine solche unterjährige Berichtspflicht setzt sich ausschließlich für das Jahr 2022 aufgrund der KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme fort.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte, auch wegen den aktuellen fiskalischen Herausforderungen, das Finanzcontrolling sowie das Berichtswesen ausbauen. Beide sollten als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung genutzt werden. Hiermit ist eine konsequentere, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten verbunden. Zudem ist eine stärkere unterjährige Unterrichtung der Politik bereits ab dem zweiten Quartal eines Haushaltsjahres hilfreich und sachgerecht.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Brakel überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in Folgejahre. Für nicht abgeschlossene Investitionen veranschlagt Brakel stattdessen neue beziehungsweise höhere Ermächtigungen. Dieses fördert die Haushaltstransparenz.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen überwiegend zu deutlich mehr als die Hälfte tatsächlich in Anspruch. Dennoch schmälert die anteilige Nichtumsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.

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 Brakel** hat keine expliziten Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen schriftlich fixiert. Nach den Angaben der Stadt wird seit der NKF-Umstellung 2009 von der Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und Auszahlungen nach § 22 KomHVO NRW auch generell kein Gebrauch

gemacht. Die Stadt überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr, weder konsumtiv noch investiv. Erforderliche, zusätzlich benötigte Haushaltsmittel werden bei der Haushaltsplanaufstellung berücksichtigt und dann durch Neuveranschlagungen oder Ansatzserhöhungen mit dem neuen Haushaltsplan bereitgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte ihre Praxis mit dem Umgang beziehungsweise Verzicht von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Transparenz und Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes schwankt bei den ordentlichen Aufwendungen zwischen 93,4 Prozent und 97,9 Prozent. Er zeigt, dass, losgelöst von den in Brakel bestehenden Bewirtschaftungs- beziehungsweise Budgetregeln nach § 21 KomHVO NRW, in der Gesamtbetrachtung die Ansätze für die Deckung der ordentlichen Aufwendungen ausreichen. Dagegen sind bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mit Ausnahme von 2022 jeweils höhere Auszahlungen als geplant geleistet worden. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bewegt sich bei diesen zwischen 90,7 Prozent in 2022 und 131,0 Prozent in 2020.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2022

Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0	0,00	0,00	0,00	19,06	82,57	23

Neben Brakel nehmen zahlreiche weitere Kommunen in 2022 als auch in den Vorjahren ebenfalls keine Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vor. Dieses gilt bei den ordentlichen Aufwendungen als auch den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Haushaltsansätze der Stadt Brakel für investive Auszahlungen. Auch für Investitionen hat die Stadt keine Ermächtigungen übertragen. Stattdessen werden die betreffenden Maßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr neu veranschlagt. Weil im Betrachtungszeitraum keine Ermächtigungsübertragungen oder Nachtragshaushalte zu berücksichtigen waren, entsprechen die fortgeschriebenen Ansätze den originären Haushaltsansätzen. Anhand der fortgeschriebenen Ansätze ermittelt die gpaNRW deren Grad der Inanspruchnahme.

Investive Auszahlungen Brakel 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.061	4.457	6.824	6.828	9.673
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.061	4.457 (4.508)	6.824	6.828	9.673

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.391	3.440	4.905	4.994	5.362
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	39,44	77,19	71,88	73,14	55,43

() fehlerhaft ausgewiesene Daten aus der Finanzsoftware

Bei der Stadt Brakel ist die Ausgliederungssituation vergleichsweise stark ausgeprägt. Der Immobilienbestand sowie die Verkehrsflächen als wesentlicher Bestandteil des Infrastrukturvermögens sind weitgehend aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Damit handelt es sich bei den Investitionen im Kernhaushalt in Brakel insbesondere um den Erwerb von Bau- und Gewerbegrundstücken, Hochwasserschutzmaßnahmen, Anschaffungen von Betriebs- und Geschäftsausstattungen sowie beweglichem Anlagevermögen, dabei überwiegend von Feuerwehrfahrzeugen. Hinzu kommen die Abführung beziehungsweise Weiterleitung der anteiligen Investitionspauschale an das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sowie seit 2019 die geleisteten Eigenkapitalverstärkungen an das Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA).

Im Betrachtungszeitraum schwanken die Planansätze für die Investitionsauszahlungen aufgrund der Jahresresultate 2019 und 2022 deutlich. Das erheblich größere geplante Investitionsvolumen in 2022 von 9,7 Mio. Euro resultiert insbesondere aus höheren Ansätzen für den Grunderwerb von 2,8 Mio. Euro sowie Baumaßnahmen von 2,0 Mio. Euro und hier besonders wieder im Hochwasserschutz. Letztendlich sind laut Jahresabschluss anteilig beim Grunderwerb 1,2 Mio. Euro nicht realisiert worden. Die geplanten Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen über rund 2,5 Mio. Euro wurden fast vollständig nicht vorgenommen. Das höhere vorgesehene Investitionsvolumen und die vorgenannten unterbliebenen Umsetzungen sind dafür verantwortlich, dass der Inanspruchnahmegrad mit 55 Prozent erheblich niedriger ausfällt als in den drei Vorjahren.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Brakel mit dem Verzicht auf die Übertragung investiver Ermächtigungen wie folgt:

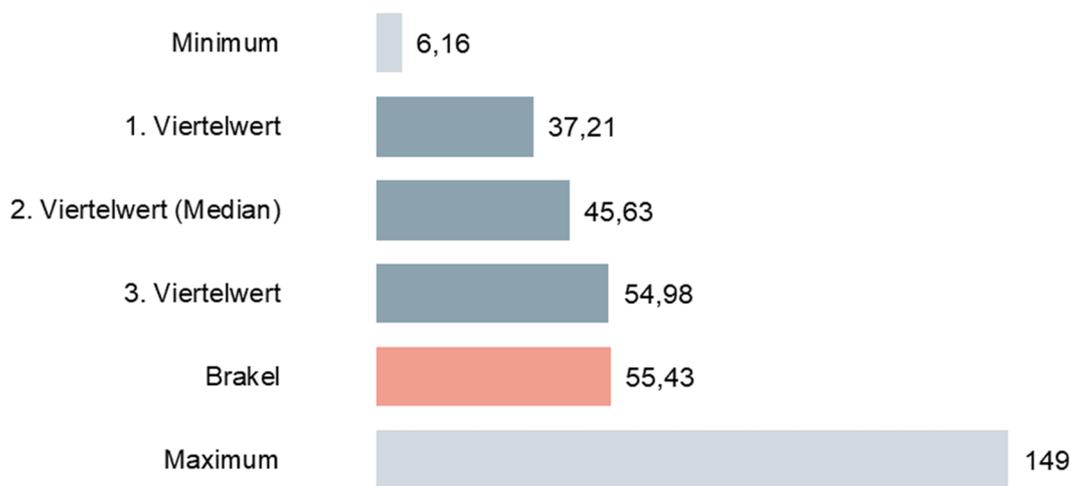
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	0,00	0,00	26,58	108	247	2.067	98
2019	0,00	0,00	1,72	129	354	853	98
2020	0,00	0,00	21,10	193	425	978	99
2021	0,00	0,00	35,02	265	427	1.621	86
2022	0,00	0,00	0,00	228	497	1.287	23

Im Betrachtungszeitraum ist bei den Kommunen grundsätzlich eine Zunahme der investiven Ermächtigungsübertragungen erkennbar. Dieses spiegelt sich an der fast stetig steigenden Entwicklung des zweiten und dritten Viertelwerte wider. Letzterer hat sich von 2018 nach 2022 verdoppelt. Die Gründe für die nicht planmäßige Umsetzung von kommunalen Investitionen sind vielschichtig. Exemplarisch zu nennen sind die insgesamt hinsichtlich der Anzahl und der Volumina gestiegenen Investitionsmaßnahmen, die auch durch den Fachkräftemangel in den Kommunen und den privaten Unternehmen nicht zeitnah und vollständig abgearbeitet werden können. Hinzu kommen nicht ausreichende oder erheblich gestiegene Ausschreibungsergebnisse, zuletzt bedingt durch die Corona-Krise und den Ukraine-Kriege, sowie Zeitverzögerungen bei geförderten Investitionsmaßnahmen.

In diesem Kontext ist neben dem für die meisten Vergleichskommunen interessanten Ansatzerhöhungsgrad, der in Brakel bei durchgängig 0,0 Prozent liegt, besonders der Inanspruchnahme-grad von Bedeutung. Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Danach schöpft Brakel die Haushaltsmittel für investive Auszahlungen im Betrachtungszeitraum zwischen 39,4 Prozent und 77,2 Prozent aus. Damit kann die Stadt im Durchschnitt mit 63,4 Prozent des ursprünglichen und zugleich fortgeschriebenen Investitionsvolumens umsetzen.

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



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



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018 bis 2022

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	39,44	3,04	31,34	41,55	55,56	171	97
2019	77,19	11,93	31,88	42,14	58,72	253	97
2020	71,88	12,05	27,76	44,24	56,86	292	98
2021	73,14	9,47	29,80	36,16	51,09	107	85
2022	55,43	6,16	37,21	45,63	54,98	149	23

Der Inanspruchnahmegrad von Brakel ist bis auf das Jahr 2018 interkommunal weit überdurchschnittlich. Brakel zählt seit 2019 jeweils zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Hierzu tragen die Ausgliederungssituation von Brakel und die Struktur der im Kernhaushalt verbleibenden Investitionen inklusive der weitegeleiteten Investitionspauschalen maßgeblich bei. Die bei den Kommunen vielfach von Zeitverzögerungen tangierten Hochbaumaßnahmen werden in Brakel nicht im Kernhaushalt abgewickelt, sondern sind weitgehend ausgliedert.

Auch die künftige Investitionsplanung ist bei den Kommunen mit Unsicherheiten behaftet. So sind die weiteren Auswirkungen der Inflations- und Zinsentwicklungen ebenso unwägbar wie der weitere Verlauf der Energiekrise und des Ukraine-Krieges.

In diesem Kontext weisen wir bezogen auf die Baumaßnahmen auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Nach § 16 Abs. 3 Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW) ist für Investitionen § 13 KomHVO NRW sinngemäß anzuwenden. Damit gelten diese Regelungen analog für die beiden Sondervermögen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern. Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Bei der Stadt Brakel ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.

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.

Bei der **Stadt Brakel** bestehen bisher keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um Informationen aus Fördermitteldatenbanken und -portalen, um Newsletter von Ministerien sowie von anderen Fördermittelgebern. Die Stadt hat bisher keine externen Beratungen bei der Fördermittelakquise in Anspruch genommen worden. Ein Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu einer stärkeren Verbindlichkeit. In Brakel gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Hierfür sind dem Grunde nach die jeweiligen Organisationseinheiten im Rahmen ihrer originären Aufgaben und Verantwortlichkeiten dezentral zuständig. Die derzeitigen Förderschwerpunkte liegen bei der Stadt Brakel im Baubereich sowie im Klimaschutz. Für Beide ist der Fachbereich 3 - Planen und Bauen zuständig. Insoweit ist hier eine gewisse verwaltungsseitige Konzentration gegeben, sowohl bei der Akquise als auch bei der Fördermittelbewirtschaftung. Im Fachbereich 3 werden einzelne dieser Aufgaben von einer Mitarbeitenden wahrgenommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Auskunftsgemäß sind vereinzelt Förderanträge der Stadt Brakel gescheitert. Gründe hierfür waren, dass für geplante städtische Maßnahmen eine Förderfähigkeit nicht erreicht wurde, weil die Anforderungen und Kriterien von Förderprogrammen nicht erfüllt werden konnten. Vielfach wird von Kommunen auch die Überzeichnung von Förderprogrammen als weiterer Grund genannt.

Generell fokussiert sich die Kommune auf Investitions- und Fördermaßnahmen, die wirtschaftlich sind. Den Aufwand sowie das Antragsverfahren bewerten Vertreter der Stadt Brakel differenziert. Dieses sei insbesondere abhängig vom jeweiligen Fördergeber und der Förderkulisse. Den zu leistenden Aufwand nimmt die Stadt generell für potenzielle Förderungen in Kauf.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Brakel nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt anteilige Fördermittel zurückzahlen.

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.

Der Stadt Brakel gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln weitgehend zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu anteiligen Rückzahlungen sowie zu verminderten Fördermitteln gekommen. Die Gründe lagen darin, dass anteilige Fördermittel nicht fristgerecht abgerufen oder für die Maßnahme nicht eingesetzt wurden.

Auskunftsgemäß werden Fördermittel grundsätzlich rechtzeitig abgerufen sowie die Verwendungsnachweise fristgerecht und vollständig erstellt. Hierbei ist die (dezentrale) Organisationseinheit für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Brakel nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über alle bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Dieses ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten. Neben Förderprojekten des Kernhaushaltes sollten auch die der städtischen Ausgliederungen erfasst werden.

Ein förderbezogenes Controlling zusammen mit einem Berichtswesen hat die Stadt Brakel nicht etabliert. Die Politik wird bedarfsorientiert informiert, unter anderem wenn Fördermittel beantragt werden und Fördermittelbescheide eingegangen sind.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Brakel ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes strukturiertes Berichtswesen einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten angemessen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Brakel hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Brakel zum 31.12.2021 und 31.12.2022

Kennzahlen	2021	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	1.318	1.796
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0	0
Anzahl Derivate	1	1
Anzahl der Kreditverträge**	6	7
Anzahl Kreditgeber***	2	2

* Davon Investitionskredite aus Landesprogramm Gute Schule 2020 von 1.035 Tausend Euro bzw. 975 Tausend Euro

** Davon 5 Kreditverträge aus Landesprogramm Gute Schule 2020

*** Inklusive NRW.Bank für Kreditverträge aus Landesprogramm Gute Schule 2020

Die **Stadt Brakel** hat im Kernhaushalt vergleichsweise niedrige Kreditverbindlichkeiten zur Finanzierung von Investitionen. Zudem hat die Stadt bis einschließlich 2022 keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bilanziert. In dem tabellarisch dargestellten Kreditportfolio des Kernhaushaltes sind auch die dominierenden Kreditverbindlichkeiten aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 enthalten. Diese haben die Kommunen in ihren Bilanzen auszuweisen, wobei das Land NRW Kapitaldienst übernimmt. Eine solche Bilanzierung würde auch für entsprechende Liquiditätskreditverbindlichkeiten aus dem Programm gelten. Ohne die Verbindlichkeiten aus dem Landesprogramm hat die Stadt im Kernhaushalt Investitionskreditverbindlichkeiten von lediglich etwa 280.000 Euro in 2021 und 820.000 Euro in 2022. In Brakel leitet der Kernhaushalt Mittel aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 an das Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) weiter.

Es bestehen keine weiteren Kreditverbindlichkeiten, die der Kernhaushalt für die Ausgliederungen aufgenommen und an diese weitergegeben hat. Grundsätzlich nehmen die beiden Sondervermögen eigenständig Kredite zur anteiligen Finanzierung ihrer Aufgaben auf.

Zum Berichtszeitpunkt beinhaltet das Portfolio des betrachteten Kernhaushaltes ausschließlich festverzinsliche Investitionskredite und noch keine Liquiditätskredite. Die überschaubaren sechs beziehungsweise sieben Kreditverträge verteilen sich auf lediglich zwei Kreditgeber. Bei diesen Investitionskrediten handelt es sich ausschließlich um Ratendarlehen.

Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente, wie Derivate und Fremdwährungskredite, enthält das Portfolio des hier betrachteten Kernhaushaltes lediglich in einem Fall. Es betrifft einen Gesamtkredit, der auf den Kernhaushalt und die beiden Sondervermögen aufgeteilt ist. Hierbei handelt es sich um einen seit mehreren Jahren laufenden Doppelswap zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos. Daneben bestehen beim Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) im Jahr 2021 zwei weitere Zinsswap-Vereinbarungen.

Nach eigenen Angaben verfolgt die Stadt Brakel ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Die Stadt hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Brakel dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Die Stadt Brakel wird auskunftsgemäß ihr generell sicherheitsorientiertes Kreditmanagement fortführen und riskante Finanzierungsinstrumente meiden. Hierüber sollte die Stadt verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Brakel 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 sollte die Stadt Brakel Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Die Stadt Brakel sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

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

Die Stadt Brakel kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Daneben können Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung 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 Brakel in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann¹². Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet¹³.

Die Stadt Brakel hat bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet einzelne der oben beschriebenen Mindestinhalte in der Praxis zum Teil an. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt im Kernhaushalt generell auf Fremdwährungskredite sowie weitgehend auf strukturierte Finanzierungsinstrumente. Bei einem auf den Kernhaushalt und die Sondervermögen gesplitteten Kreditvertrag besteht weiterhin ein Zinsderivat zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos. Bei den Sondervermögen Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sowie Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) sind ebenfalls derivative Finanzinstrumente, und zwar Zinsswaps, abgeschlossen worden. Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. Dieses gilt, auch wenn sich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert haben.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Brakel hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte für ihr Anlagemanagement regeln. 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.

¹² Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹³ 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.

Geldmittel und Anlagen Brakel zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.999
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	2.656
Davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	2.656
Ausleihungen in Tausend Euro	21.369
Davon an Sondervermögen in Tausend Euro	20.918

Die Stadt Brakel hat keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt hat dieses insbesondere wegen ihrer Finanz- und Haushaltssituation und den daraus resultierenden eingeschränkten Anlageaktivitäten nicht für erforderlich gehalten.

Brakel verfügt im Betrachtungszeitraum durchgängig über wesentlichen Liquiditätsbestände. Nach den Jahresabschlüssen sind liquide Mittel zwischen 3,8 Mio. Euro und 6,1 Mio. Euro bilanziert. Diesen stehen in diesem Zeitraum keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten gegenüber, die ansonsten zumindest anteilig die ausgewiesenen Liquiditätsbestände „mitfinanziert hätten“. Die Stadt managt die vorhandene Liquidität in der Art eines gesamtstädtischen Cash-Pools mit den beiden Sondervermögen. Diese Liquidität wird unter anderem für anstehende Zahlungsverpflichtungen, auch für Investitionsauszahlungen, genutzt. Daher werden Liquiditätsbestände grundsätzlich nicht festgelegt, auch nicht kurz bis mittelfristig.

Auch aus dem Volumina der liquiden Mittel wird deutlich, dass für die Stadt Brakel grundsätzliche Regelungen zur Anlage von Geldmitteln sinnvoll sind. Eine entsprechende Vorgabe trifft auch der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁴.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie eher selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen dann auf weniger Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt Brakel beabsichtigt, ihr überschaubares Anlagemanagement weiterhin grundsätzlich sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

¹⁴ RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Brakel verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cash-Pooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt Brakel gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dieses 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 Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.

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

- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

Die Stadt Brakel hat bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Sie hat über den Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen hinaus auskunftsgemäß derzeit keine weiteren Geldanlagen getätigt.

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	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Brakel zumindest bis 2020 Aufwandssteigerungen zu einem großen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	72	E1	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Brakel eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.	74
F2	Der Stadt Brakel liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nicht die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Es sind ein Finanzcontrolling sowie ein Berichtswesen eingerichtet. Für beide gibt es Entwicklungspotenziale.	75	E2	Die Stadt Brakel sollte, auch wegen den aktuellen fiskalischen Herausforderungen, das Finanzcontrolling sowie das Berichtswesen ausbauen. Beide sollten als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung genutzt werden. Hiermit ist eine konsequentere, unterjährige Einbindung aller mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten verbunden. Zudem ist eine stärkere unterjährige Unterrichtung der Politik bereits ab dem zweiten Quartal eines Haushaltsjahres hilfreich und sachgerecht.	77
F3	Die Stadt Brakel nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen überwiegend zu deutlich mehr als die Hälfte tatsächlich in Anspruch. Dennoch schmälert die anteilige Nicht-umsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	77	E3	Die Stadt Brakel sollte ihre Praxis mit dem Umgang beziehungsweise Verzicht von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Transparenz und Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.	78
F4	Bei der Stadt Brakel ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	82	E4	Die Stadt Brakel sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Brakel nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt anteilige Fördermittel zurückzahlen.	83	E5.1	Die Stadt Brakel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Dieses ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten. Neben Förderprojekten des Kernhaushaltes sollten auch die der städtischen Ausgliederungen erfasst werden.	83
			E5.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Brakel ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes strukturiertes Berichtswesen einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten angemessen informiert werden.	83
F6	Die Stadt Brakel hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	83	E6	Wir empfehlen der Stadt Brakel, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	85
F7	Die Stadt Brakel hat keine schriftlichen strategischen Anlageziele oder Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	86	E7	Die Stadt Brakel sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	88

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Brakel 2017	Brakel aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	93,49	101	83,86	100	105	108	116	26
Eigenkapitalquote 1	69,95	62,09	8,82	25,28	33,75	41,89	62,09	26
Eigenkapitalquote 2	72,20	64,89	33,99	61,62	64,54	69,41	81,29	26
Fehlbetragsquote	1,64	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	0,32	1,47	0,00	23,79	30,43	40,61	48,23	26
Abschreibungsintensität	2,60	2,75	2,02	7,69	8,52	10,00	15,17	25
Drittfinanzierungsquote	244	11,98	11,98	51,86	62,31	71,44	95,50	25
Investitionsquote	170	629	39,63	108	134	213	629	25
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	94,87	90,44	61,09	86,77	92,33	101	117	25
Liquidität 2. Grades	78,11	51,10	9,04	51,10	61,54	116	331	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	5,13	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,07	19,16	1,87	6,01	10,57	12,64	28,90	25
Zinslastquote	0,16	0,05	0,05	0,38	0,64	0,97	1,61	26
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	61,77	55,88	47,62	53,57	59,10	65,66	76,08	26
Zuwendungsquote	19,20	28,06	9,44	16,67	21,07	25,20	32,14	26
Personalintensität	16,05	20,44	9,03	15,95	17,43	19,51	24,41	26
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,50	14,11	9,40	15,94	18,56	20,29	25,19	26

Kennzahlen	Brakel 2017	Brakel aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	59,55	56,24	32,15	43,73	45,81	48,74	69,47	26

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) Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.520	2.325	1.128	1.294	685	./.
Gewerbesteuer	9.198	8.807	8.193	7.820	9.944	8.792
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.193	6.398	6.112	6.562	6.926	6.438
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.388	1.538	1.687	1.619	1.429	1.532
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.849	6.193	5.338	6.367	6.397	6.029
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	863	603	1844	786	672	954
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	./.
Summe der Erträge	23.491	23.540	23.174	23.153	25.368	23.745
Steuerbeteiligungen	1.494	1.351	684	450	901	976
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	./.
Allgemeine Kreisumlage	7.398	7.849	8.310	8.508	8.795	8.172

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Summe der Aufwendungen	8.893	9.200	8.994	8.958	9.696	9.148
Saldo	14.599	14.340	14.180	14.195	15.672	14.597

Tabelle 4: Eigenkapital Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	74.603	76.925	78.053	79.344	80.086
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	74.603	76.925	78.053	79.344	80.086
Sonderposten für Zuwendungen	2.457	2.368	2.536	2.706	3.619
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	77.060	79.293	80.589	82.049	83.705
Bilanzsumme	110.417	114.042	116.382	118.443	128.988

Tabelle 5: Schulden Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.053	1.071	1.381	1.318	1.796
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	232	581	221	25	484

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	481	109	220	2	27
Sonstige Verbindlichkeiten	9.734	10.312	11.582	11.491	17.813
Erhaltene Anzahlungen	4.941	5.586	5.540	6.272	7.244
Verbindlichkeiten	16.440	17.658	18.944	19.109	27.364
Rückstellungen	13.901	13.981	13.574	13.999	14.621
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
Schulden	30.341	31.639	32.517	33.108	41.985

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	16.440	17.658	18.944	19.109	27.424
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	8.731	9.342	10.329	10.094	17.002
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	1	253	453
Ausleihungen an Sondervermögen	13.669	15.452	18.403	17.188	20.918
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	4.271	4.950	4.569	4.735	4.967
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	29.161	31.749	34.789	34.496	44.395

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	239	257	352	352	398
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	18.693	19.407	20.079	20.983	28.021

* Berücksichtigt sind die beiden Sondervermögen Versorgungsunternehmen der Stadt Brakel (VUBRA) und Kommunalunternehmen der Stadt Brakel (KUBRA) sowie die WBB Brakel GmbH

Tabelle 7: Rückstellungen Brakel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Pensionsrückstellungen	12.659	12.707	13.015	13.422	14.000
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	1.242	1.274	558	577	621
Rückstellungen	13.901	13.981	13.574	13.999	14.621

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

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	1.520	2.325	1.128	1.294	685	-3.784	-5.534	-5.744	-5.790	-4.773
Gewerbesteuer	9.198	8.807	8.193	7.820	9.944	9.000	10.000	10.200	10.400	10.600
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.193	6.398	6.112	6.562	6.926	7.232	7.669	8.197	8.649	9.030
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.388	1.538	1.687	1.619	1.429	1.447	1.499	1.542	1.572	1.601
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.849	6.193	5.338	6.367	6.397	6.851	7.438	7.600	7.700	7.750
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	863	603	1.844	786	672	721	755	800	822	841
Summe der Erträge	23.491	23.540	23.174	23.153	25.368	25.250	27.362	28.340	29.143	29.823
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	7.398	7.849	8.310	8.508	8.795	9.747	10.589	11.000	11.100	11.200
Steuerbeteiligungen	1.494	1.351	684	450	901	754	837	854	871	888
Summe der Aufwendungen	8.893	9.200	8.994	8.958	9.696	10.500	11.426	11.854	11.971	12.088
Saldo der Bereinigungen	14.599	14.340	14.180	14.195	15.672	14.750	15.935	16.486	17.173	17.735
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	87,85	1.080	-22,47	196	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.079	-12.014	-13.140	-13.981	-14.964	-18.730	-21.470	-22.230	-22.963	-22.508
Abweichung vom Basisjahr	0,00	1.065	-60,88	-902	-1.885	-5.651	-8.391	-9.151	-9.884	-9.429

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

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.079	-12.014	-13.140	-13.981	-14.964	-18.730	-21.470	-22.230	-22.963	-22.508
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-453	-288	-713	-377	90,29	-629	-503	-501	-509	-508
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-781	-757	-721	-524	-843	-1.190	-1.610	-1.664	-1.718	-1.771
Jugendamtsumlage	3.969	4.307	4.870	5.623	6.187	6.618	7.786	7.900	8.000	8.100

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus Sozialleistungen	-5.202	-5.351	-6.304	-6.524	-6.940	-8.437	-9.899	-10.065	-10.227	-10.379
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-7.877	-6.664	-6.836	-7.457	-8.024	-10.293	-11.571	-12.165	-12.736	-12.129
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1.213	1.040	420	-148	-2.416	-3.694	-4.289	-4.859	-4.252

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Brakel hat das Vergabewesen gut organisiert. Dazu hat sie eine Zentrale Submissionsstelle für das Vergabewesen eingerichtet, um eine konsequente und sichere Durchführung zu gewährleisten. Die Zentrale Submissionsstelle nimmt auch Aufgaben einer Vergabestelle wahr. Eine umfassende Dienstanweisung definiert Verantwortlichkeiten und Verfahrensabläufe, inklusive der Zuständigkeiten der Zentralen Submissionsstelle. Die klare Trennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung unterstützt aus Sicht der gpaNRW die Korruptionsprävention.

Die Stadt Brakel verfügt, wie der überwiegende Teil der kleinen kreisangehörigen Kommunen, über keine eigene örtliche Rechnungsprüfung, wozu sie auch nicht verpflichtet ist. Sie hat bisher keine unabhängige Überprüfung der Vergabeverfahren implementiert. Eine Prüfung von Vergaben könnte aus Sicht der gpaNRW die Rechtssicherheit und Korruptionsprävention erhöhen. Die gpaNRW empfiehlt daher eine unabhängige und regelmäßige Prüfung von Vergaben, um die ordnungsgemäße Abwicklung der Vergaben zu sichern. Dies kann beispielsweise durch externe Prüfer oder im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit erfolgen.

Obwohl grundlegende Regelungen bestehen, fehlt es der Stadt Brakel an spezifischen Maßnahmen und strukturierten Ansätzen zur Korruptionsprävention. Insbesondere fehlt derzeit eine systematische sowie rechtlich verpflichtende Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche. Eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Mitarbeitenden unterstützt diesen Prozess.

Wir empfehlen eine umfassende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, regelmäßige Schulungen und die Benennung eines Korruptionsschutzbeauftragten, um die Korruptionsprävention zu stärken und systematisch zu gestalten.

Die verbindliche Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sollte prioritär behandelt und die erforderlichen internen Regelungen zeitnah abgestimmt und eingeführt werden.

Sponsoring spielt in der Stadt Brakel bislang eine untergeordnete Rolle. Derzeit fehlen dazu Regelungen zum Umgang mit Sponsoring. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung mit einem standardisierten Mustervertrag einführen. Sponsoringverträge sollten insbesondere die zeitliche Befristung, die Übertragung von Nebenkosten und Haftungsrisiken klären.

Die Stadt Brakel verfügt über keine grundlegenden Regelungen zur Handhabung von Nachträgen. Eine systematische Auswertung von Nachtragsgründen und -höhen würde die Transparenz erhöhen und helfen, zukünftige Ausschreibungen zu verbessern. Eine einheitliche zentrale Erfassung der Nachträge könnte dazu beitragen, ähnliche Nachträge zu minimieren und den Bearbeitungsprozess zu optimieren. Dieses Handlungserfordernis zeigen die interkommunal überdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten bei der Stadt Brakel.

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 Brakel 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

→ Um eine rechtssichere und effiziente Durchführung der Vergabeverfahren sicherzustellen, hat die Stadt Brakel die Fachlichkeit für die Vergabeverfahren in einer Zentralen Submissionsstelle gebündelt. Diese Stelle nimmt über die reine Submission hinaus noch weitere Aufgaben einer Vergabestelle wahr. Alle Vergaben und Unterlagen zur Ausführung der Maßnahmen im Baubereich bündelt die Stadt Brakel überwiegend in einer digitalen Akte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel verfügt über eine gute und umfassende Dienstanweisung aus dem Jahr 2024. Die digitale Vergabeakte ist noch nicht flächendeckend in der gesamten Verwaltung im Einsatz.

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

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

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

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

Dienstanweisung Vergabewesen

Am 11. März 2024 trat die neue Vergabedienstanweisung der **Stadt Brakel** in Kraft. Diese wurde im Fachbereich Planen und Bauen erarbeitet und nach Inkrafttreten allen Mitarbeitenden des Rathauses bekannt gemacht. Die aktuelle Vergabedienstanweisung stellt sicher, dass alle relevanten Regelungen und Verfahren für das Vergabewesen klar definiert und nachvollziehbar sind. Für Maßnahmen, die durch Fördermittel unterstützt werden, gelten zusätzliche spezifische Regelungen, die in Ziffer 1.4 der Vergabedienstanweisung beschrieben sind.

Regelungen zu Nachträgen und Auftragsänderungen sind grundsätzlich vorhanden, jedoch könnte eine ausführlichere Beschreibung zur Prüfung und Genehmigung von Nachträgen hilfreich sein. Insbesondere könnte die Abgrenzung von „wesentlichen“ und „nicht wesentlichen“ Änderungen konkreter gestaltet werden, um Interpretationsspielraum zu reduzieren. Dies kann durch einfach handhabbare Regelungen, beispielsweise mit Prozent-Vorgaben, bei Abweichungen geschehen. Insgesamt ist die Vergabedienstanweisung der Stadt Brakel gut strukturiert und umfasst die wesentlichen Aspekte.

Organisation

Die Stadt Brakel hat eine Zentrale Submissionsstelle eingerichtet, die organisatorisch im Fachbereich 3 Planen und Bauen angesiedelt ist. Diese Aufgabe wird von einer Mitarbeitenden mit einem Anteil von 0,3 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Diese Stelle berät nicht nur bei Vergaben im Baubereich, sondern auch bei Vergaben aus anderen Verwaltungsbereichen. Die Fachbereiche melden sich etwa drei Wochen vor der Ausschreibung zur Abstimmung mit der Zentralen Submissionsstelle. Die Ausschreibungen werden zentral über die Submissionsstelle organisiert und durchgeführt. Ein Submissionstermin wird im Vorfeld festgelegt, um den Prozess zu strukturieren und Transparenz zu gewährleisten.

Schulung / Fortbildungen

Die Mitarbeitende der Zentralen Submissionsstelle wird regelmäßig geschult, um sicherzustellen, dass sie stets auf dem neuesten Stand der Vergaberechts- und Verfahrensänderungen ist. Bei Bedarf können weitere entsprechende Schulungsangebote in Anspruch genommen werden.

Vergabeverfahren / Bieterkommunikation

Die formellen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren werden über die Zentrale Submissionsstelle abgewickelt. Diese ist für die Durchführung der Submission verantwortlich, während die restlichen Aufgaben des Vergabeverfahrens von den Bedarfsstellen in den Fachbereichen übernommen werden.

Die Fachbereiche legen die Vergabeart fest, stellen die fachlichen Unterlagen zusammen und leiten diese an die Zentrale Submissionsstelle weiter. Diese stellt die Vergabeformulare zur Verfügung und führt die Eignungsprüfung der Bieter durch. Eine einheitliche Vordrucksammlung wird über vergabe.nrw.de genutzt und gepflegt. Bekanntmachungen werden zentral über ein elektronisches Vergabeportal durchgeführt.

Die Stadt Brakel führt eine interne Bieterdatenbank, die in einer Standardsoftware in der Zentralen Submissionsstelle vorliegt und von allen Fachbereichen genutzt werden kann. Die Kommunikation mit den Bietern erfolgt anonymisiert über ein etabliertes elektronisches Vergabeportal

und wird durch die Zentrale Submissionsstelle ausgeführt, um eine einheitliche und transparente Abwicklung zu gewährleisten. Bieterfragen werden über das elektronische Portal an die Zentrale Submissionsstelle geleitet, die diese an die zuständigen Fachbereiche weiterleitet. Die Antworten werden anschließend über die Zentrale Submissionsstelle zurück an die Bieter kommuniziert.

Submission

Regelungen zur Submission sind in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Bedarfsstellen können an der Submission teilnehmen, was jedoch selten genutzt wird. Das Submissionsergebnis wird durch die Zentrale Submissionsstelle festgestellt und an die Bedarfsstelle sowie die Bieter versandt.

Die formale und rechnerische Prüfung sowie die Nachforderung von Unterlagen und die Überwachung von Fristen erfolgt durch die Zentrale Submissionsstelle in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen. Anfragen an das Gewerbezentralregister und das Wettbewerbsregister sowie die Unterrichtung nicht berücksichtigter Bieter werden ebenfalls durch die Zentrale Submissionsstelle bearbeitet.

Einbindung von Rat und Ausschüssen

Auftragsvergabe

Die Stadt Brakel 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 ist in der Zuständigkeitsregelung sowie in der Vergabedienstanweisung unter Ziffer 37 die Beteiligung von Rat und Ausschüssen wie folgt festgelegt:

Entscheidung über Auftragsvergaben¹⁶

Ausschuss	Art der Vergabe	Zuständigkeitsbereich in Euro (netto)
Haupt- und Finanzausschuss	Öffentliche Ausschreibung	100.000 – 300.000 Euro
Haupt- und Finanzausschuss	Beschränkte Ausschreibung	50.000 – 100.000 Euro
Haupt- und Finanzausschuss	Freihändige Vergabe	25.000 – 50.000 Euro
Bauausschuss	Planungsaufträge	50.000 – 100.000 Euro
Betriebsausschuss	Öffentliche Ausschreibung	100.000 – 300.000 Euro
Betriebsausschuss	Beschränkte Ausschreibung	50.000 – 100.000 Euro
Betriebsausschuss	Freihändige Vergabe	25.000 – 50.000 Euro

¹⁶ Regelung der Zuständigkeiten für Ratsausschüsse in der Fassung des Ratsbeschlusses vom 26.11.2020

Bei Auftragsvergaben, die die genannten Betragsgrenzen überschreiten, ist grundsätzlich der Rat der Stadt Brakel zuständig. Auftragsvergaben die einer Entscheidung des Rates oder Fachausschusses bedürfen, werden im normalen Sitzungsablauf oder durch eine Dringlichkeitsentscheidung entschieden. Für alle Vergaben unterhalb der Beträge in der Auflistung ist der Bürgermeister beziehungsweise der Betriebsleiter zuständig.

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 Bieter 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 Bieters 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 könnte die Politik im Nachgang der Vergabe informiert werden, wie es einige Kommunen bereits praktizieren.

→ **Empfehlung**

Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Brakel das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss eines politischen Gremiums abhängig machen. Eine Information der Gremien im Nachgang der Vergabe bietet sich als Alternative an.

Softwareeinsatz / Abnahme

Die Stadt Brakel nutzt ein Online-Vergabeportal, jedoch keine spezielle Vergabemanagementsoftware. Der Zugriff auf das Portal erfolgt durch die Zentrale Submissionsstelle und deren Vertretung. Es können bei Bedarf weitere Zugriffsberechtigungen angelegt werden, um den Prozess zu optimieren. Vergaberügen und -beschwerden werden durch die Zentrale Submissionsstelle bearbeitet.

Abnahmeprotokolle werden durch die jeweiligen Bedarfsstellen/Fachbereiche erstellt und in der digitalen Bauakte dokumentiert. Der gesamte Prozess von der Vergabe bis zur Abnahme wird seit circa anderthalb Jahren in einer e-Akte zur Maßnahme dokumentiert. Alle Unterlagen sind so in einer digitalen (Bau- bzw. Gebäude-) Akte hinterlegt, von Maßnahmenplanung bis zur Abnahme beziehungsweise dem Abschluss der Maßnahme. Die Zentrale Vergabestelle und der Fachbereich 3 Bauen und Planen haben beide Zugriff auf die Bau- bzw. Gebäude-Akte und sind so immer auf dem aktuellen Stand.

Aktuell wird die Bau- und Gebäude-Akte nur im Fachbereich 3 Bauen und Planen eingesetzt, andere Verwaltungsbereiche sollen folgen. Die Dokumentation von Mängelbeseitigungen erfolgt ebenfalls in der digitalen Bau- und Gebäude-Akte. Diese Dokumentation gewährleistet die Qualität der Bauarbeiten und eine nachvollziehbare Historie der Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte, wie vorgesehen, alle Unterlagen zu Vergaben und der Durchführung von Maßnahmen in einer e-Akte für alle Bereiche der Verwaltung einführen. In der eAkte sollte sie zukünftig auch alle Bekanntmachungen speichern.

Interkommunale Zusammenarbeit

Eine interkommunale Zusammenarbeit oder zentrale Vergabe über die Stadt Höxter wird derzeit nicht angestrebt. Obwohl eine zentrale Vergabestelle bei der Stadt Höxter für alle kreisangehörigen Städte erwogen wurde, entschied sich die Stadt Brakel gegen diese Option. Die Stadt Brakel bevorzugt eine eigenständige zentrale Vergabe, um flexibler und effizienter agieren zu können.

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.¹⁷

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel 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.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁹ 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.

¹⁷ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁸ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁹ 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.

Die **Stadt Brakel** hat, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen in NRW, keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Die Zuständigkeitsordnung der Stadt regelt bislang, dass sich die Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses „nach den gesetzlichen Bestimmungen, den Aufgaben aus den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung ergeben“.

Für die Prüfung der Abschlüsse kann sich der Ausschuss Dritter gemäß § 102 Abs. 2 GO bedienen. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung bestehenden Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, wird nicht durchgeführt. Es gibt keine schriftliche Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren.

Die Stadt Brakel wickelt wie alle Kommunen 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 eine Rückforderung der Zuwendung zur Folge haben. 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. Ebenfalls kann er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert werden.

Die gpaNRW erachtet daher die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch 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 Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können. Die Bestätigung durch eine objektive Stelle, dass die Vergaben rechtmäßig durchgeführt werden, hilft auch den Mitarbeitenden. Dabei kann die Stadt Brakel beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 GO NRW nutzen. Sie kann z.B. einen geeigneten Mitarbeitenden 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.

Bisher sind unabhängige Prüfschritte in Brakel nicht in die Vergabeverfahren implementiert. Es fehlen dafür schriftliche Regelungen oder festgelegte Wertgrenzen zur Beteiligung einer unabhängigen Prüfinstanz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Diese sollten auch Ausführungen im Umgang mit Fördermitteln und zur Korruptionsprävention enthalten. Sie könnten zudem in der Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.

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**

In der Stadt Brakel bestehen zur allgemeinen Korruptionsprävention derzeit einige grundlegenden Maßnahmen und Regelungen. Die Einführung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sowie die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie stehen noch aus, um die Prävention in der Stadt zu stärken. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Stadt Brakel noch nicht festgelegt.

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 KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

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

Dienstanweisung zur Korruptionsprävention

Im Umgang mit Verdachtsfällen auf Korruption orientiert sich die **Stadt Brakel** an den bestehenden gesetzlichen Vorgaben. Interne Verhaltensregelungen oder Leitlinien, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen und spezifische Handlungsanweisungen für den Fall von Korruptionsverdachtsmomenten bieten, sind derzeit nicht etabliert.

Die Stadt Brakel hat keine spezifische Trennung zwischen der allgemeinen Korruptionsprävention und den im Vergabewesen geltenden Regelungen. Beide Bereiche werden unter den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen gemeinsam geführt. Dadurch entfällt eine gesonderte Herangehensweise, sodass die Maßnahmen zur Korruptionsprävention im Vergabewesen denselben Vorgaben unterliegen wie in anderen Verwaltungsbereichen.

Daher ist es sinnvoll, in einer zukünftigen Dienstanweisung zum Korruptionsschutz auch spezifischen Regelungen für das Vergabewesen mit aufzunehmen. Hierbei sollten klare Verfahren für die Überwachung von Vergaben und den Umgang mit möglichen Interessenkonflikten festgelegt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte zeitnah eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Entsprechende Vorgaben schützen die Mitarbeitenden und erleichtern es ihnen, die umfassenden Regelungen zu Korruptionsprävention zu erfassen und zu beachten.

Eine solche Dienstanweisung sollte nicht nur allgemeine Vorgaben zur Korruptionsprävention enthalten, sondern auch spezifische Regelungen zum Thema Sponsoring, siehe dazu Kapitel 2.5. Die Einführung solcher Regelungen trägt zur besseren Handhabung und zur proaktiven Prävention von Korruptionsfällen bei.

Korruptionsschutzbeauftragter und organisatorische Einbindung

Derzeit ist in der Stadt Brakel kein Korruptionsschutzbeauftragter benannt. Die Aufgabe des Korruptionsschutzes ist auf allgemeine gesetzliche Bestimmungen und organisatorische Regelungen gestützt. Somit besteht eine dezentralisierte Verantwortung für jede Abteilung innerhalb der Stadtverwaltung, sich eigenständig an die gesetzlichen Vorgaben zu halten.

Zur Bündelung der Aufgaben könnte Brakel eine Beauftragte / einen Beauftragten für den Korruptionsschutz benennen, welche / welcher organisatorisch in einer zentralen Abteilung angesiedelt wird. Diese Position sollte klar definiert sein und mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden, um präventive Maßnahmen zu initiieren, Verdachtsfälle zu prüfen und als Anlaufstelle für Mitarbeitende zu dienen.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel 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

Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden der Stadt Brakel für das Thema Korruptionsprävention erfolgt durch die Vermittlung der geltenden gesetzlichen Regelungen bei ihrer Einstellung. Insbesondere werden neue Mitarbeitende über das Korruptionsbekämpfungsgesetz und den Anti-Korruptionserlass des Ministeriums des Innern in Kenntnis gesetzt. Regelmäßige Fortbildungen oder spezifische Schulungen zur Korruptionsprävention sind bislang nicht vorgesehen. Ein solcher Prozess könnte innerhalb der Verwaltung organisiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Brakel sollte regelmäßige Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen durchführen, um das Bewusstsein für Korruptionsrisiken zu schärfen.

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 Brakel 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 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 Brakel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

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

Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen

Die Annahme von Vergünstigungen wird in der Stadt Brakel mit einem kurzen Passus in § 9 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsweisung geregelt. Diese Regelung bietet eine rudimen-

täre Orientierung für die Mitarbeitenden. Daher sollten die Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen überprüft und gegebenenfalls in die Dienstanweisung Korruption aufgenommen werden. Hiermit kann erreicht werden, dass sie den aktuellen rechtlichen Anforderungen und den spezifischen Bedürfnissen der Stadt Brakel entsprechen. Es könnte zusätzlich sinnvoll sein, spezifische Leitlinien zu entwickeln, die sich auf das Vergabewesen beziehen, um mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Zur Annahme von Vergünstigungen sollte die Stadt Brakel detaillierte Regelungen einführen. Diese könnten auch in eine Dienstanweisung Korruptionsprävention einfließen. Sie vermeidet Interessenkonflikte und gewährleistet Transparenz für die Mitarbeitenden im Verfahren.

Umsetzung der 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 Hinweisgebenden²¹ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Das Gesetz ist am 30. Dezember 2023 in Kraft getreten und ab Beginn 2024 durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben danach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können. Der Gesetzgeber hat dabei Erleichterungen beschlossen, dass die Meldestellen gemeinsam betrieben werden können.

Hat eine Kommune mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Vorgaben des HinSchG noch nicht umgesetzt, handelt es sich um einen Rechtsverstoß.

Die Stadt Brakel hat bisher noch keine Regelungen getroffen. Daher 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 Regelungen sind nun bereits seit einem Jahr anzuwenden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte den Prozess zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie beschleunigen und eine kurzfristige Umsetzung sicherstellen.

Die Stadt Brakel hat hierzu Stellung genommen und versichert, dass die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie zeitnah erfolgen wird.

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

²¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

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. Dies wird dem Rat der Stadt Brakel in einer jährlichen Vorlage bis zum 31. März des Folgejahres zur Kenntnis gegeben. Die Veröffentlichung der Angaben gemäß § 7 und § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG erfolgt durch eine jährliche Vorlage an den Rat über das Ratsinformationssystem der Stadt Brakel. Die Angaben können ebenfalls während der allgemeinen Öffnungszeiten eingesehen werden.

In diesem Kontext weisen wir auf Folgendes hin: Im 3. NKFVG NRW²² 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 Brakel 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 Brakel nutzt nach eigener Aussage aktuell Sponsoring in nur geringfügigem Umfang. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bislang nicht getroffen.

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 Brakel** hat zurzeit keine verbindlichen Rahmenbedingungen oder eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen festgelegt. Es gibt kein Muster für Sponsoringverträge, die si-

²² Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW), GV.NRW. 2024.S.136

herstellen, dass alle rechtlichen und finanziellen Aspekte von Sponsoringvereinbarungen ordnungsgemäß geregelt sind. Nach eigenen Angaben hat die Stadt Brakel bisher in nur wenigen Fällen Sponsoringleistungen in Anspruch genommen.

Verbindliche Rahmenbedingungen, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind und auf einer Dienstanweisung basierende Sponsoringverträge dokumentieren zumindest ein transparentes Verwaltungshandeln. Die Modalitäten für beide Vertragsseiten werden im Rahmen eines Sponsoringvertrages festgelegt. Wichtige Vertragsbestandteile sind die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem gibt ein festgelegter verbindlicher Rahmen den mit der Aufgabe betrauten Beschäftigten Handlungssicherheit.

Auch wenn momentan keine Sponsoringleistungen in der Stadt Brakel anfallen, könnte sie zukünftig mit dieser Thematik konfrontiert werden. Beispielsweise gibt es in vergleichbaren Kommunen Sponsoring durch Unternehmen üblicherweise mit der Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen. Im Unterschied zum Spendenwesen und Mäzenatentum werden beim Sponsoring Geld, Sachmittel, Know-how oder andere Organisationsleistungen durch den Sponsor mit dem Ziel bereitgestellt, eine Gegenleistung zu erhalten. Dies zeigt, dass Sponsoringleistungen auch für die Stadt Brakel von Bedeutung sein können. Sie sollte deshalb aus Sicht der gpaNRW über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen. In diesen Rahmenbedingungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Diese Regelungen sollten unter anderem auch eine transparente Veröffentlichung im Wege eines Sponsoring-Berichtes vorsehen. Ein jährlicher Bericht über die Sponsoringaktivitäten der Stadt sollte dabei zentral durch die Verwaltung erstellt und den politischen Gremien einmal jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte ihren Umgang mit Sponsoring in einer eigenen Dienstanweisung oder in der Dienstanweisung Korruptionsprävention verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²³ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung. Zudem verweisen wir auf unsere Muster-Dienstanweisung „Korruptionsprävention“²⁴. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

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.²⁵ 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 Brakel vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Brakel weist im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Stadt nicht durch.

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.

²³ 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

²⁴ Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

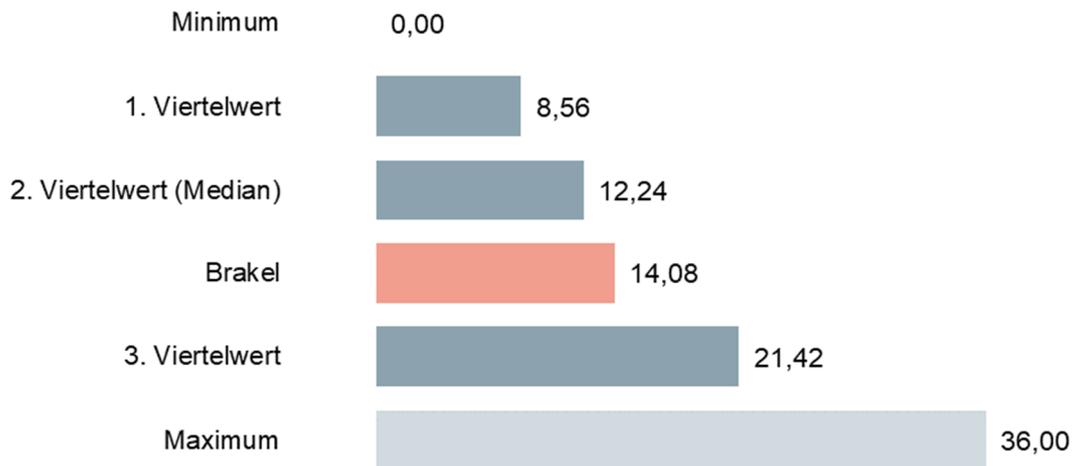
²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	16.273.815	
Abrechnungssummen	15.557.280	
Summe der Unterschreitungen	1.593.063	9,79
Summe der Überschreitungen	876.528	5,39

Im Vergleichsjahr 2023 hat die Stadt Brakel 48 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 936.668 Euro netto beziehungsweise 14,08 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Brakel damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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



Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert in Prozent 2020 bis 2023

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	16,93	2,78	9,70	11,86	16,53	48,52	83

Jahr	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2021	19,19	0,72	8,69	12,51	16,42	66,84	92
2022	12,76	3,19	8,28	12,26	16,99	40,14	51
2023	14,08	0,00	8,56	12,24	21,42	36,00	26

Die Stadt Brakel hat nicht nur im Vergleichsjahr 2023 höhere Abweichungen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die interkommunal überdurchschnittlichen Abweichungen der Jahre 2020 bis 2023 werden in der folgenden Tabelle weiter aufgeschlüsselt.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungswerten 2020 bis 2023

	2020	2021	2022	2023
Auftragswerte in Euro	1.761.199	3.607.385	4.253.309	6.651.921
Summe der Nachträge in Euro	0,00	1.567	7.326	346.993
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	0,00	0,04	0,17	5,22
Unter- und Überschreitungen zum Auftragswert				
Summe der Unterschreitungen und Überschreitungen in Euro (Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert - absolute Beträge)	298.228	692.130	542.565	936.668
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent (absolute Beträge)	16,93	19,19	12,76	14,08
Summe der Unterschreitungen in Euro	214.837	624.868	386.214	367.145
Verhältnis der Unterschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	12,20	17,32	9,08	5,52
Summe der Überschreitungen in Euro	83.392	67.262	156.351	569.523
Verhältnis der Überschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	4,73	1,86	3,68	8,56

Die Abweichung der Abrechnungssumme von den Auftragswerten ist im Zeitraum 2020 bis 2023 deutlichen Schwankungen unterlegen. Mit den steigenden Auftragswerten in Euro im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2023 steigen auch tendenziell die Summen der Über- und Unterschreitungen in Euro an. Bis auf das Jahr 2023 sind hauptsächlich Unterschreitungen zu den Auftragswerten für die Abweichungen verantwortlich.

Bei den in die Auswertung einbezogenen Maßnahmen machen die Unterschreitungen den überwiegenden Teil der Abweichungen aus. Auf den ersten Blick können vor allem Unterschreitungen erfreulich erscheinen, da sie die finanzielle Belastung für die Stadt verringern. Ein Grund dafür kann sein, dass die Stadt tendenziell eher vorsichtig plant. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings sollte die Stadt die häufig vorkommenden Kostenunterschreitungen zum Anlass nehmen, ihre Kalkulation kritisch zu hinterfragen. Nach den allgemeinen Planungsgrundsätzen gemäß § 11 Abs. 1 KomHVO sind die voraussichtlichen Aufwendungen sorgfältig zu schätzen. Ziel sollte deshalb sein, dem Vergabeverfahren eine möglichst realistische Kostenschätzung zugrunde zu legen. Dadurch bindet die Kommune nicht unnötig Haushaltsmittel, die dann für andere Zwecke nicht zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus ist Folgendes zu berücksichtigen: Kann eine Kommune eine Baumaßnahme kostengünstiger realisieren, als ursprünglich geplant, ist dies nicht in jedem Fall positiv zu bewerten. Mitunter liegt die Begründung für eine Kostenersparnis darin, dass die Kommune während der Umsetzung qualitative oder quantitative Abstriche im Vergleich zur ursprünglichen Planung gemacht hat. Der für die „günstigere“ Lösung gezahlte Preis ist dann in der Regel nicht Ergebnis eines Bieterwettbewerbs. Inwieweit dieser tatsächlich die wirtschaftlichste Lösung darstellt, lässt sich somit nicht sicher feststellen.

Dennoch ist es entscheidend, insgesamt die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert gering zu halten. Denn niedrige Abweichungswerte deuten darauf hin, dass die Mengenberechnungen sorgfältig durchgeführt wurden und eine umfassende Leistungsbeschreibung als fundierte 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 ermittelt.

Bisher führt die Stadt dazu keine strukturierten Auswertungen der Maßnahmen eines Jahres durch. Mit einer erweiterten Auswertung der Abrechnungsdaten könnte eine Datenbasis für derartige Analysen aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel 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.

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 nachfolgenden Kapitel.

Im Rahmen der Prüfung hat die Stadt Brakel bereits damit begonnen, Abweichungen von den Auftragswerten durch die Zentrale Submissionsstelle zu analysieren.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen obliegt den Bedarfsstellen. Die Stadt Brakel hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine regelmäßige systematische Auswertung aller Nachträge findet bisher nicht statt.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen, bei denen nicht immer jedes Detail im Vorfeld ersichtlich ist. In der **Stadt Brakel** sind Regelungen zu Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen in Ziffer 32 der Dienstanweisung zur Vergabeordnung festgelegt. Der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen ist der Stadtverwaltung nicht bekannt. Allerdings wird die Notwendigkeit von Nachträgen dokumentiert, indem entsprechende Vermerke in der Vergabeakte festgehalten werden.

Eine fachtechnische Prüfung durch die zuständige Abteilung wird durchgeführt und in der Vergabeakte vermerkt. Die Stadt Brakel analysiert und dokumentiert Mengenabweichungen. Ebenso erfolgt eine vergaberechtliche Prüfung durch die Zentrale Submissionsstelle. Nachträge werden förmlich gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B beauftragt und die Beauftragung in der Vergabeakte dokumentiert.

Es werden bisher keine zentralen Erfassungen und Auswertungen der Gründe für Nachtragsleistungen vorgenommen, um ähnliche Nachtragsleistungen zukünftig zu minimieren. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden, ebenso wenig erfolgt eine Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert und der Höhe der Nachträge, beispielsweise als Prozentsatz des Jahresumsatzes.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in der Stadt Brakel zwar einige grundlegende Verfahren zur Dokumentation und Prüfung von Nachträgen vorhanden sind, jedoch eine systematische Erfassung und Auswertung der Nachtragsgründe und -höhen fehlt. Hier könnten ein zentrales Nachtragsmanagement beziehungsweise eine zentrale Auswertung, die Koordination und Kontrolle von Nachträgen verbessern. Eine standardisierte Auswertung könnte weiterhin sicherstellen, dass alle Nachtragsanträge einheitlich bearbeitet werden, um die Effizienz und Nachverfolgbarkeit der Änderungen zu steigern.

→ **Empfehlung**

Um die Transparenz, Effizienz und Rechtssicherheit im Umgang mit Nachträgen zu steigern, sollte die Stadt Brakel Nachträge einheitlich erfassen, auswerten und analysieren. Die Erkenntnisse können dann in zukünftige Ausschreibungen einfließen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Brakel 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 Brakel 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 Brakel verfügt über eine gute und umfassende Dienstanweisung aus dem Jahr 2024. Die digitale Vergabeakte ist noch nicht flächendeckend in der gesamten Verwaltung im Einsatz.	101	E1.1	Um das Vergabeverfahren und die Auftragsvergabe zu beschleunigen, sollte die Stadt Brakel das Verfahren zur Vergabeentscheidung überdenken und die Entscheidung über den Vergabezuschlag nicht von einem Beschluss eines politischen Gremiums abhängig machen. Eine Information der Gremien im Nachgang der Vergabe bietet sich als Alternative an.	104
			E1.2	Die Stadt Brakel sollte, wie vorgesehen, alle Unterlagen zu Vergaben und der Durchführung von Maßnahmen in einer e-Akte für alle Bereiche der Verwaltung einführen. In der eAkte sollte sie zukünftig auch alle Bekanntmachungen speichern.	105
F2	Die Stadt Brakel 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.	105	E2	Die Stadt Brakel sollte eine regelmäßige und unabhängige Prüfung ihrer Vergaben erwägen und dazu entsprechende Regelungen verschriftlichen. Diese sollten auch Ausführungen im Umgang mit Fördermitteln und zur Korruptionsprävention enthalten. Sie könnten zudem in der Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.	107
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	In der Stadt Brakel bestehen zur allgemeinen Korruptionsprävention derzeit einige grundlegenden Maßnahmen und Regelungen. Die Einführung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sowie die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie stehen noch aus, um die Prävention in der Stadt zu stärken. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Stadt Brakel noch nicht festgelegt.	107	E3.1	Die Stadt Brakel sollte zeitnah eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Entsprechende Vorgaben schützen die Mitarbeitenden und erleichtern es ihnen, die umfassenden Regelungen zu Korruptionsprävention zu erfassen und zu beachten.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Brakel 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.	108
			E3.3	Die Stadt Brakel sollte regelmäßige Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen durchführen, um das Bewusstsein für Korruptionsrisiken zu schärfen.	109
			E3.4	Die Stadt Brakel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten mittels einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus dem KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	109
			E3.5	Zur Annahme von Vergünstigungen sollte die Stadt Brakel detaillierte Regelungen einführen. Diese könnten auch in eine Dienstanweisung Korruptionsprävention einfließen. Sie vermeidet Interessenkonflikte und gewährleistet Transparenz für die Mitarbeitenden im Verfahren.	110
			E3.6	Die Stadt Brakel sollte den Prozess zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie beschleunigen und eine kurzfristige Umsetzung sicherstellen.	110
Sponsoring					
F4	Die Stadt Brakel nutzt nach eigener Aussage aktuell Sponsoring in nur geringfügigem Umfang. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bislang nicht getroffen.	111	E4	Die Stadt Brakel sollte ihren Umgang mit Sponsoring in einer eigenen Dienstanweisung oder in der Dienstanweisung Korruptionsprävention verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag hinzufügen.	112
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Brakel weist im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Systematische Auswertungen zu den Abweichungen von den Auftragswerten führt die Stadt nicht durch.	113	E5	Die Stadt Brakel 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.	116

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen obliegt den Bedarfsstellen. Die Stadt Brakel hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind vorhanden. Eine regelmäßige systematische Auswertung aller Nachträge findet bisher nicht statt.	116	E6	Um die Transparenz, Effizienz und Rechtssicherheit im Umgang mit Nachträgen zu steigern, sollte die Stadt Brakel Nachträge einheitlich erfassen, auswerten und analysieren. Die Erkenntnisse können dann in zukünftige Ausschreibungen einfließen.	117
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Stadt Brakel hat zu den betrachteten Maßnahmen gut strukturierte Vergabeakten geführt. Sie dokumentiert die Vergaben anhand der internen Regelungen. Die Betrachtung zweier abgeschlossener Maßnahmen zeigt minimale Verbesserungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabeverfahren.	Fehler! Text mark e nicht definiert.	E7.1	Die Dokumentation der Vergabeart sollte zukünftig durch die Eintragung des Auftragsschätzwertes und die Begründung der Wahl im Vergabevermerk ergänzt werden, um die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen.	118
			E7.2	Für künftige Projekte sollte die Schlussrechnung in die Vergabeakte aufgenommen werden, um eine vollständige Dokumentation sicherzustellen und mögliche Unstimmigkeiten zu vermeiden.	118
			E7.3	Künftig sollte die Stadt Brakel an alle unterlegenen Bieter förmliche Absgeschreiben versenden, um die Kommunikation zu verbessern und den Anforderungen an die Transparenz im Verfahren gerecht zu werden.	118

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Brakel** 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 Brakel ist bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen bereits sehr gut aufgestellt. Vier von fünf Anforderungsaspekten sind weitgehend erfüllt. Grundlage für die IT-Steuerung ist ein verbindlicher schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP). Zum Teil hat die Stadt, wie viele andere Kommunen dieser Größenordnung, im Ausstattungsprozess einen pragmatischen Ansatz gewählt. Diese Strukturen sind zwar funktionsfähig, aber stark von den handelnden Personen abhängig. Das führt zu höheren Anforderungen an alle beteiligten Personen. Die Stadt kann die Steuerung insbesondere durch die Verschriftlichung des gelebten Ausstattungsprozesses deshalb noch optimieren.

Die Stadt Brakel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen aus den Medienkonzepten vollständig erfüllt. Die Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten sind interkommunal unauffällig. Der Support der Schul-IT ist modern aufgestellt. Allerdings sind noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Die Stadt sollte außerdem die für die Betreuung der Schul-IT eingesetzten Personalressourcen über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren überprüfen.

Bei der IT-Sicherheit gibt es in Brakel 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 eines der besten Ergebnisse 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 Brakel ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Stadt arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Diesen will die Stadt zeitnah aktualisieren. Optimierungspotenzial besteht insbesondere 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-Support²⁶, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

²⁶ 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

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

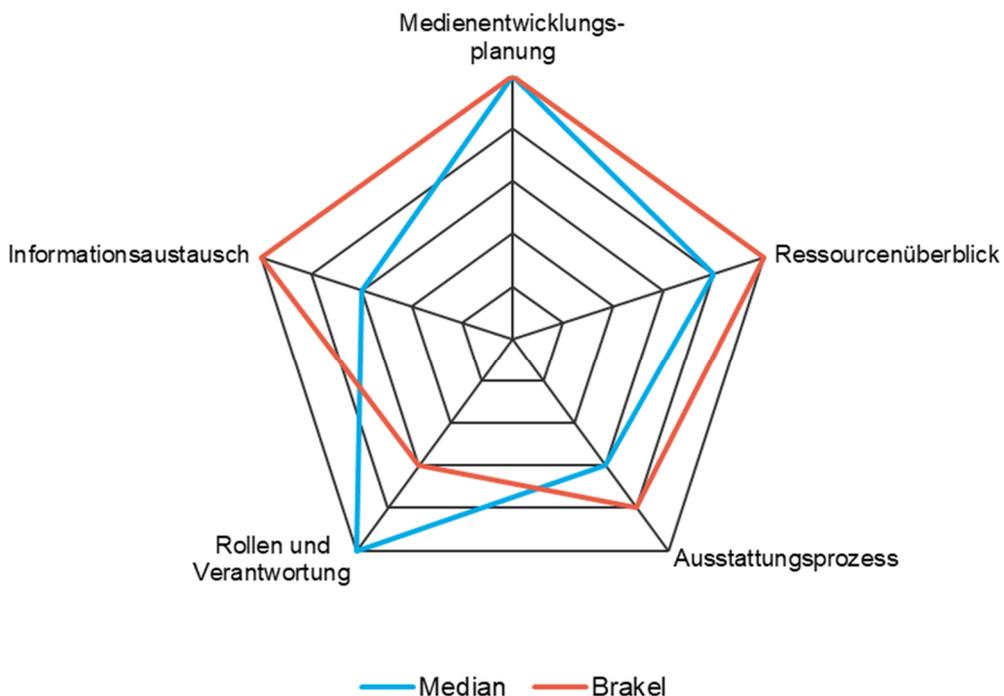
Die **Stadt Brakel** ist Träger einer Gemeinschaftsgrundschule mit zwei Standorten sowie einer Gesamtschule. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Brakel insgesamt 1.516 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 65 Klassen beschult.

Schulen der Stadt Brakel im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler (SuS)
Städt. Gemeinschaftsgrundschule	27	637
Städtische Gesamtschule	38	879
Summe	65	1.516

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

für die Beantragung von Fördermitteln aus dem „DigitalPakt Schule NRW“ verwendet. Die Stadt Brakel verfügt damit über eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung ihrer Schulen. Allerdings hat sich der MEP mittlerweile in vielen Teilen überholt. Die Stadt Brakel strebt daher noch in diesem Jahr eine Aktualisierung des MEP an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan (MEP) aktualisieren und auch weiterhin in regelmäßigen Abständen überprüfen beziehungsweise fortschreiben.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Stadt Brakel besitzt einen solchen Überblick. Sie hat in der Vergangenheit eine manuelle Bestandsliste mit allen Geräten geführt. Aktuell wird diese sukzessive in die inkludierte Inventarisierung der Patch-Management-Software überführt. Zu jedem Gerät sind Angaben zu Standort, User, Anschaffungsjahr, Betriebssystem, Kosten, usw. hinterlegt. Zudem sind die Geräte im Mobile Device Management (MDM) erfasst. Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebene abrufen. Alle IT-Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Auf Knopfdruck können die Daten zusammengeführt werden.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Brakel einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über die in der Abteilung Zentrale Dienste angesiedelte Informationstechnik (IT). Beschaffungen der Schulen ohne Beteiligung des Schulträgers gibt es nicht. Die Stadt Brakel 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 Brakel sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.

Die Stadt Brakel 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.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen gibt es in Brakel zurzeit nicht. Allerdings werden die für die Stadtverwaltung geltenden Dienstanweisungen für EDV und Internet/Mail analog angewendet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die Schulen in ihren Dienstanweisungen für die Informationstechnik (IT) explizit berücksichtigen.

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 Brakel 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. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass die Aufgabenzuordnung aufgrund von teils fehlendem Knowhow in den Schulen aber nicht immer einzuhalten ist. Der Schulträger wird somit auch für den First-Level-Support herangezogen. Andere Kommunen haben in diesem Zusammenhang gute Erfahrungen mit dem Einsatz von Schulverwaltungsassistenten gemacht. Diese unterstützen die Lehrkräfte sowie Schulleitungen und können auch Aufgaben des First-Level-Supports übernehmen. Der Einsatz einer Schulverwaltungsassistenz muss von den Schulen beschlossen und der Bedarf bei der zuständigen Bezirksregierung angemeldet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst erfüllen.

Die Stadt 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 Brakel pflegt eine gute Kommunikation mit ihren Schulen. Abstimmungen finden grundsätzlich einmal im Monat und bei Bedarf auch häufiger statt. In der Regel sind an diesen Gesprächen die IT-Abteilung, die Schulleitungen sowie die Medienkoordinatoren beteiligt. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit dem Fokus auf die Medienentwicklung gibt es damit in Ansätzen. In der Regel sind in die Medienentwicklungsplanung verschiedene Beteiligte einzubinden. Dazu zählen neben der IT-Abteilung der Stadt und den Schulleitungen z. B. auch die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement, die Hausmeister und Hausmeisterinnen sowie die Medienkoordinatoren und Medienkoordinatorinnen. Eine interdisziplinäre 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. Auch im MEP sind jährliche Abstimmungsgespräche verbindlich festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die verbindlich festgelegten Jahresgespräche aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen 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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen erfüllt. Allerdings sind noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Zudem setzt die Stadt geringere Personalressourcen für die Betreuung der Schul-IT ein, als ursprünglich kalkuliert.

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

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Stadt Brakel in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle Klassenräume sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind im Jahr 2024 überwiegend vier bis fünf Jahre alt. Damit ist unter anderem wegen des Erreichens der gewöhnlichen Nutzungsdauer zeitnah ein Austausch nötig. Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Brakel autark sicher. Hierfür nutzt die Stadt eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management (MDM). Die Stadt Brakel setzt aktuell zwei Vollzeit-Stellen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ein. Diese zur Verfügung stehenden Personalressourcen sind nach eigener Aussage nicht ausreichend, um den Anforderungen an die Wartung und Pflege der Schul-IT gerecht zu werden. Im MEP wurde für die Administration der Schul-IT ein Stellenbedarf von 2,3 Vollzeit-Stellen prognostiziert. Tatsächlich hat die Stadt Brakel eine höhere Ausstattungsquote umgesetzt als ursprünglich geplant, sodass nach dieser Kalkulation nicht genügend Personalressourcen vorhanden sind. Auch die im Rahmen des BYOD eingesetzten Privatgeräte werden von der Stadt Brakel

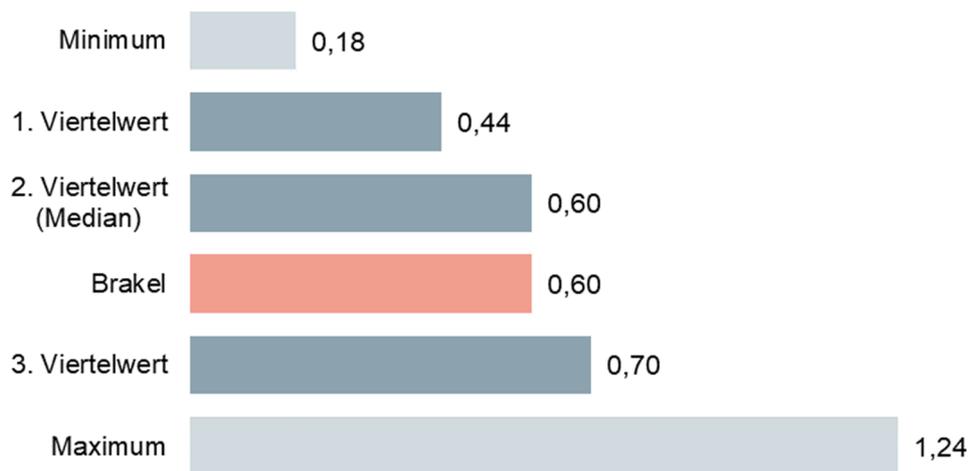
administriert sowie Supportleistungen für diese Geräte erbracht. Außerdem wird der Betreuungsaufwand mit zunehmendem Alter der Geräte, zunehmender Anzahl an eingesetzten Geräten und Softwareprodukten sowie den anstehenden Ersatzbeschaffungen zukünftig weiter steigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Betreuung der Schul-IT ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.

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 der Städtischen Gemeinschaftsgrundschule wie folgt dar:

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



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

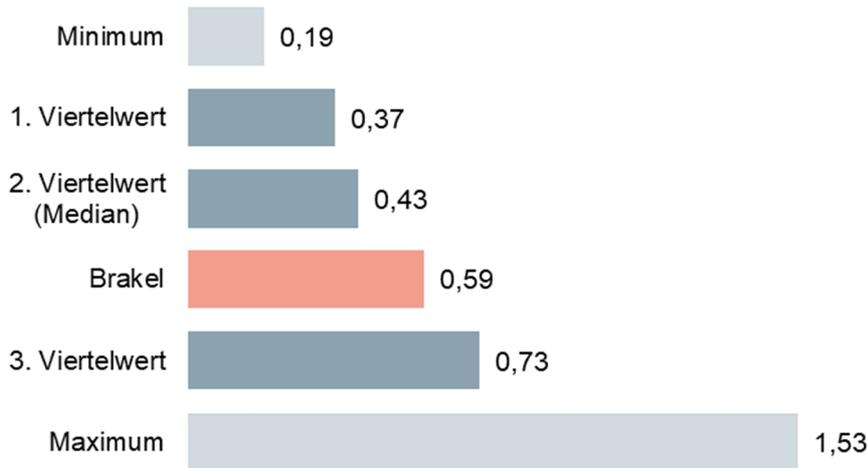


Rechnerisch sind in der Gemeinschaftsgrundschule mit den beiden Standorten drei Fünftel der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet. In diese Betrachtung sind die IT-Endgeräte für Schülerinnen und Schüler sowie auch für die Lehrkräfte eingeflossen. Im MEP hat die Stadt eine 1:5-Ausstattung für Schülerinnen und Schüler, also von 20 Prozent, sowie eine 1:1 Ausstattung für die Lehrkräfte festgelegt. Diese Quote wird damit bereits übererfüllt. Dies hängt mit den gestiegenen finanziellen Möglichkeiten aufgrund der Fördermittel aus dem DigitalPakt Schule NRW zusammen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Brakel eine

durchschnittliche Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin. Weil die pädagogischen Anforderungen der Schule aber vollständig erfüllt sind, ergibt sich hieraus kein Handlungsbedarf.

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

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



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



An der Gesamtschule hat die Stadt Brakel im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Ausstattungsquote. Die Stadt hat die pädagogischen Anforderungen der Gesamtschule vollständig erfüllt. Im MEP ist auch für die weiterführende Schule eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler mit einer Quote von 1:5 (20 Prozent) sowie einer 1:1 Ausstattung der Lehrkräfte vorgesehen. Die Stadt hat außerdem ein „Bring Your Own Device“ (BYOD) Konzept umgesetzt. Dementsprechend werden an der Gesamtschule auch private mobile Endgeräte zu Lernzwecken eingesetzt. Insgesamt handelt es sich hierbei um 424 weitere IT-Endgeräte. Diese von den Schülerinnen und Schülern beziehungsweise deren Eltern ganz oder teilweise selbst finanzierten IT-Endgeräte sind nicht in die Kennzahlenberechnung eingeflossen. Wir berücksichtigen nur die von der Stadt zur Verfügung gestellten und vollfinanzierten Geräte. Unter Berücksichtigung aller Geräte ergibt sich eine Ausstattungsquote von rund 1,07. Die tatsächliche Ausstattungsquote ist damit deutlich 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 Brakel wie folgt dar.

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,00	0,00	0,35	0,59	0,94	1,28	23
Beamer	0,07	0,00	0,08	0,16	0,29	1,03	23
Großformatige Bildschirme	0,84	0,00	0,00	0,00	0,09	1,00	23
Dokumentenkamera und Visualizer	0,07	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	23

Die Stadt Brakel setzt in ihrer Grundschule überwiegend großformatige Bildschirme als Präsentationsgeräte ein. Das bietet aufgrund von oftmals niedrigeren Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten wirtschaftliche Vorteile gegenüber dem Einsatz von interaktiven Whiteboards beziehungsweise interaktiven Tafeln. Die originären Präsentationsgeräte zusammen genommen ergeben eine Ausstattungsquote von 91 Prozent. Hierin werden die nicht alleine nutzbaren Dokumentenkameras und Visualizer als komplementäre Geräte nicht erfasst. Damit verfügen noch nicht alle Unterrichtsräume über die Möglichkeit einer modernen Unterrichtsgestaltung.

Präsentationsgeräte weiterführende Schulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Präsentationsgerät	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,89	0,00	0,25	0,63	0,89	1,32	16
Beamer	0,03	0,00	0,05	0,18	0,41	1,04	16
Großformatige Bildschirme	0,01	0,00	0,01	0,03	0,09	0,95	16
Dokumentenkamera und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,08	0,33	1,42	16

In der Gesamtschule setzt die Stadt Brakel überwiegend Interaktive Whiteboards beziehungsweise Tafeln als Präsentationsgeräte ein. Die Quote aller eingesetzten Präsentationsgeräte liegt bei 93 Prozent. Damit sind auch in der Gesamtschule noch nicht in allen Unterrichtsräumen entsprechende Präsentationsgeräte vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.

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 BSI²⁷-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 Brakel weisen kaum Defizite auf. Die Stadt ist mit diesem Ergebnis auch im interkommunalen Vergleich sehr gut aufgestellt.

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

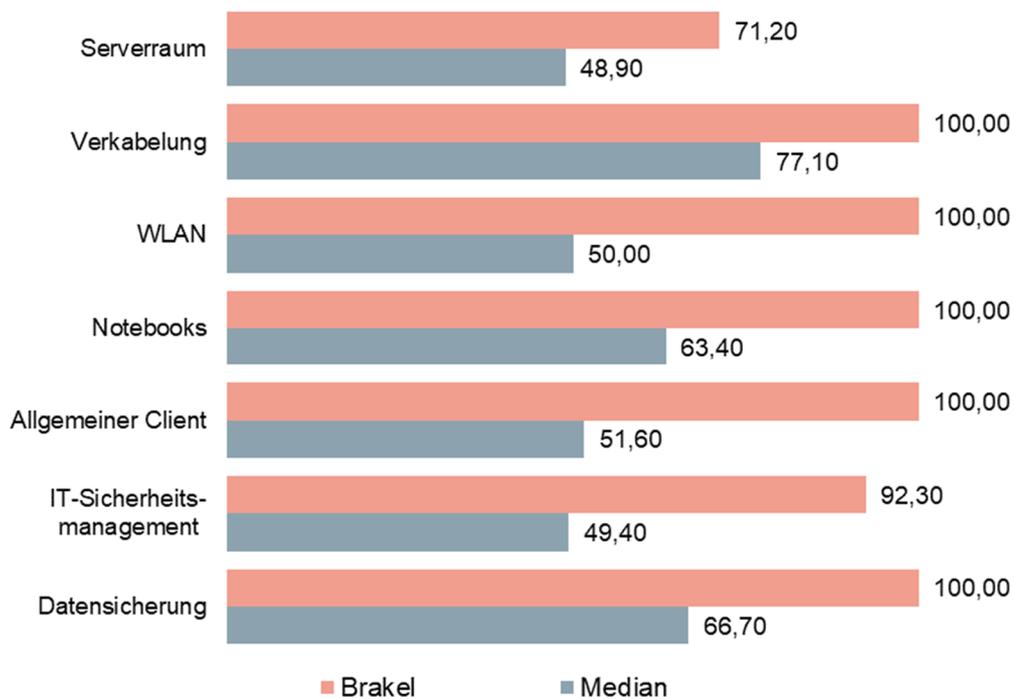
²⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik



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 Brakel erzielt mit einem Gesamterfüllungsgrad von rund 91 Prozent eines der besten Ergebnisse im interkommunalen Vergleich.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



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

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise werden der Stadt Brakel 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 Brakel ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Stadt arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Diesen will die Stadt zeitnah aktualisieren. Optimierungspotenzial besteht insbesondere bei der Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses.	124	E1.1	Die Stadt Brakel sollte wie geplant ihren Medienentwicklungsplan (MEP) aktualisieren und auch weiterhin in regelmäßigen Abständen überprüfen beziehungsweise fortschreiben.	126
			E1.2	Die Stadt Brakel sollte den in der Praxis schon gelebten Ausstattungsprozess verbindlich und schriftlich festlegen.	126
			E1.3	Die Stadt Brakel sollte die Schulen in ihren Dienstanweisungen für die Informationstechnik (IT) explizit berücksichtigen.	126
			E1.4	Die Stadt Brakel sollte darauf hinwirken, dass die Schulen perspektivisch die ihnen grundsätzlich obliegenden Aufgaben im Rahmen des First-Level-Supports selbst erfüllen.	127
			E1.5	Die Stadt Brakel sollte die verbindlich festgelegten Jahresgespräche aller an der Medienentwicklungsplanung zu beteiligenden Organisationseinheiten und Personen in der Praxis umsetzen.	127
F2	Die Stadt Brakel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen erfüllt. Allerdings sind noch nicht alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Zudem setzt die Stadt geringere Personalressourcen für die Betreuung der Schul-IT ein, als ursprünglich kalkuliert.	128	E2.1	Die Stadt Brakel sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Betreuung der Schul-IT ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.	129
			E2.2	Die Stadt Brakel sollte perspektivisch alle Unterrichtsräume mit Präsentationsgeräten ausstatten.	132

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel 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 Brakel schwankt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2022 moderat. Eine Tendenz ist nicht zu erkennen. Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in Brakel sowohl absolut als auch einwohnerbezogen im aktuellen Vergleichsjahr 2022 höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Seniorenpflegeeinrichtungen sind nach Angaben der Stadt Brakel ein Schwerpunkt für die ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die Stadt Brakel 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 Brakel rechtmäßig.

Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Brakel getroffen. Die Stadt Brakel 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 Brakel 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 Brakel 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 Brakel geringere Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen je Fall auf, als drei Viertel der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren zeigt sich ein günstiges Aufwandsniveau. In den Jahren 2019 bis 2021 konnte die Stadt Brakel die Aufwendung vollständig und in 2022 überwiegend decken. Damit

erreicht Brakel interkommunal gute Resultate beim Fehlbetrag je Fall. Die Stadt Brakel sollte zukünftig regelmäßige schriftliche 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 tieferegehende 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 Brakel** 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 Brakel gibt es drei Seniorenpflegeeinrichtungen und ein Krankenhaus. Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten, wie z. B. Hospize bestehen nicht.

Einen Schwerpunkt bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen stellen laut der Stadt Brakel die Seniorenpflegeeinrichtungen dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Brakel 2019 bis 2022

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

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

Mit zwei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in 2022 zählt Brakel zu den Kommunen mit höheren Kennzahlenwerten. Die Spanne der bisher geprüften mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt null bis vier ordnungsbehördliche Bestattungen im Jahr.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Brakel mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,61	1,24	0,62	1,23

Das leicht 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

Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,23	0,00	0,61	0,77	1,27	3,78	19

Die Stadt Brakel hat bei den ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner in 2022 ein höheres Fallaufkommen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Für die Jahre 2019 und 2021 bewegt sich Brakel hingegen im unauffälligen Bereich.

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Stadt Brakel 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 Brakel** 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 Brakel in allen Fällen sicher, dass Verstorbene fristgemäß in eine Leichenhalle überführt werden.

Brakel beauftragt dann ein Bestattungsunternehmen, das die Bestattung organisiert. Die Stadt Brakel 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 Brakel ergreift unverzüglich nach Kenntnis über einen möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall die notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen. Die Stadt Brakel führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen großen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

Die **Stadt Brakel** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles während der regulären Dienstzeiten der Verwaltung unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst 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 Brakel setzt sich zuerst mit der Seniorenpflegeeinrichtung oder dem Krankenhaus in Verbindung, falls die Verstorbenen dort gewohnt beziehungsweise sich aufgehalten haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in Seniorenpflegeeinrichtungen 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 sich nicht in den vorgeannten Einrichtungen aufgehalten haben, erfolgen weitere Ermittlungen. Diese betreffen insbesondere das Standesamt, Einwohnermeldeamt, gegebenenfalls Sozialleistungsträger, gegebenenfalls Vermieter und das Nachlassgericht.

Der Fall, in dem die verstorbene Person in ihrer Wohnung aufgefunden wurde, ist in Brakel bisher noch nicht vorgekommen. Sollte ein solcher Fall eintreten, würden mindestens zwei Beschäftigte der Stadt Brakel oder ein Beschäftigter in Begleitung der Polizei die Wohnung betreten, um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. In der Wohnung würden die Beschäftigten gezielt nach Hinweisen auf Angehörige sowie auf Vermögenswerte suchen.

Ermittelt die Stadt Brakel einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen, gibt sie die Informationen zum Sterbefall an diesen erst telefonisch mit dem Hinweis auf die Bestattungspflicht 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 sich die bestattungspflichtige Person nicht umgehend um die Bestattung kümmert oder sich unkooperativ zeigt, erlässt die Stadt Brakel eine schriftliche Ordnungsverfügung mit Androhung der Ersatzvornahme und Anordnung der sofortigen Vollziehung.

Sofern die Stadt Brakel 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 Brakel 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 Brakel** 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 werden jährlich mündlich erfragt. Regelmäßige schriftliche 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 Brakel die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Zudem berücksichtigt die Stadt Brakel die Riten der Bestattung bei Angehörigen bestimmter Glaubensrichtungen. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Brakel 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.

→ **Feststellung**

Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme kommen in der Stadt Brakel relativ selten vor. Wenn dieses der Fall ist, sollte die Beisetzung der Urne erst am Ende der gesetzlichen Frist erfolgen.

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 Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Stadt Brakel** relativ selten vor. Die Beisetzung der Urne wird in Brakel immer gleichzeitig mit der Einäscherung beauftragt.

Wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger bekannt ist oder ermittelt wurde, sich jedoch weigert die Bestattung durchzuführen, ist eine getrennte Beauftragung der Einäscherung und der Beisetzung vorzunehmen. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Die Stadt Brakel sollte zum Ablauf der gesetzlichen Sechs-Wochen-Frist die Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme durchführen. Innerhalb dieser Sechs-Wochen-Frist kann die Stadt Brakel den Bestattungspflichtigen durch einen Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme (sogenannter gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung verpflichten.

Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, so dass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständigen durchgeführten Bestattung beseitigt wird.

Bei Feuerbestattungen ist hingegen zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in eine Urne notwendig, aber nicht die daran anschließende Urnenbeisetzung. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Unter gesundheitlichen und hygienischen Aspekten besteht somit keine besondere Eilbedürftigkeit für die Urnenbeisetzung.

→ **Empfehlung**

Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Brakel bei einer Feuerbestattung die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen. Innerhalb der Frist bis zur Beisetzung kann Brakel dann die bestattungspflichtige Person zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe verpflichten beziehungsweise ihre diese ermöglichen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel 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 Brakel** macht ihren Kostenerstattungsanspruch bei durchgeführten Ersatzvornahmen konsequent geltend. Die Bestattungspflichtigen erhalten hierfür von der Stadt Brakel einen rechtsmittelfähigen Bescheid. Dieser Erstattungsanspruch 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 Brakel ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

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

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 Brakel 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 Brakel 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 Brakel** in dem Fachbereich 2 „Bürgerservice“ angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Gebührenbescheide erstellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind laut der Stadt Brakel auf dem Gebiet der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfahren. Obwohl es in den vergangenen Jahren zu einer überschaubaren Anzahl von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen kam, hat Brakel die in der Praxis erprobten Abläufe und Standards bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch nicht schriftlich festgelegt. Eine Checkliste zur standardmäßigen Bearbeitung hat die Stadt Brakel 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 wahrenen 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 Vertretungsfall und für neue Mitarbeitende bieten sie eine gute Orientierungshilfe.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Brakel 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.

Fortbildungen der Bediensteten im Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen wurden in den letzten Jahren besucht, zuletzt in 2023.

Die Fallbearbeitung erfordert, auch bei geringem Fallaufkommen, umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen mit etwaigen Hinterbliebenen. Aus diesem Grund sollten auch zukünftig regelmäßig Fortbildungen zu dem Thema ordnungsbehördliche Bestattungen besucht werden.

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.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Brakel 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

→ **Empfehlung**

Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Brakel 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 Brakel beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Brakel führt jährlich mündliche Preisabfragen durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Brakel weit unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt über die realisierten Kostenerstattungen und durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen vielfach die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem geringen Fehlbetrag je Fall wider.

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

Die **Stadt Brakel** beauftragt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen einen der drei örtlichen Bestatter. Die Preise für ordnungsbehördliche Bestattungen werden jährlich mündlich abgefragt. Einen Rahmenvertrag mit einem Bestatter hat die Stadt Brakel 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 Brakel sollte regelmäßig 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 Brakel in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	0	556

In den Jahren 2019 und 2021 wurden jeweils eine und in den beiden anderen Jahren jeweils zwei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. In den Jahren 2019 bis 2021 konnten alle entstandenen Kosten voll umfänglich von Angehörigen oder durch die Verwertung des Nachlasses geltend gemacht und letztendlich gedeckt werden.

Im Vergleichsjahr 2022 konnten nicht alle entstandenen Kosten voll umfänglich geltend gemacht werden. Daher verbleibt je Fall ein Fehlbetrag von 556 Euro.

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 die weiteren Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Vergleichsjahr 2022 hatte die Stadt Brakel zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung. In diesen Fällen konnten die entstandenen Kosten nicht voll umfänglich geltend gemacht werden. Im interkommunalen Vergleich liegt der Fehlbetrag der Stadt Brakel im Vergleichsjahr 2022 leicht oberhalb des Medians und ist damit höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den ebenfalls betrachteten Jahre 2019 bis 2021 stellt Brakel zusammen mit teils anderen Kommunen jeweils das Minimum.

4.6.2 Aufwendungen

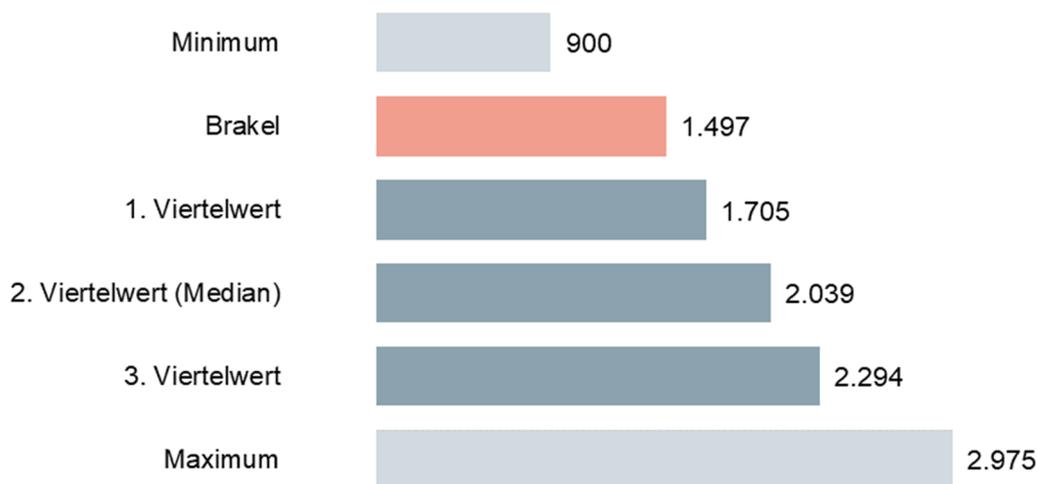
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Brakel in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.623	2.954	1.377	2.993
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.623	1.477	1.377	1.497

Die Aufwendungen je Fall liegen in den Betrachtungsjahren zwischen rund 1.380 Euro und 1.620 Euro. Eine Tendenz zur Entwicklung der Aufwendungen je Fall ist in den betrachteten Jahren nicht zu erkennen. Das Aufwandsniveau ist seit 2020 relativ stabil.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Im Vergleichsjahr sind zwei ordnungsbehördliche Bestattung angefallen. Die **Stadt Brakel** hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen deutlich geringere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. In den Jahren 2019 bis 2021 liegen die Aufwendungen je Fall ebenfalls niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Stadt Brakel sollte durch regelmäßige Markterkundungen beziehungsweise Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen weiterhin prüfen, ob sie die Aufwendungen je Bestattungsfall auf dem bisher günstigen Niveau stabilisieren kann.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

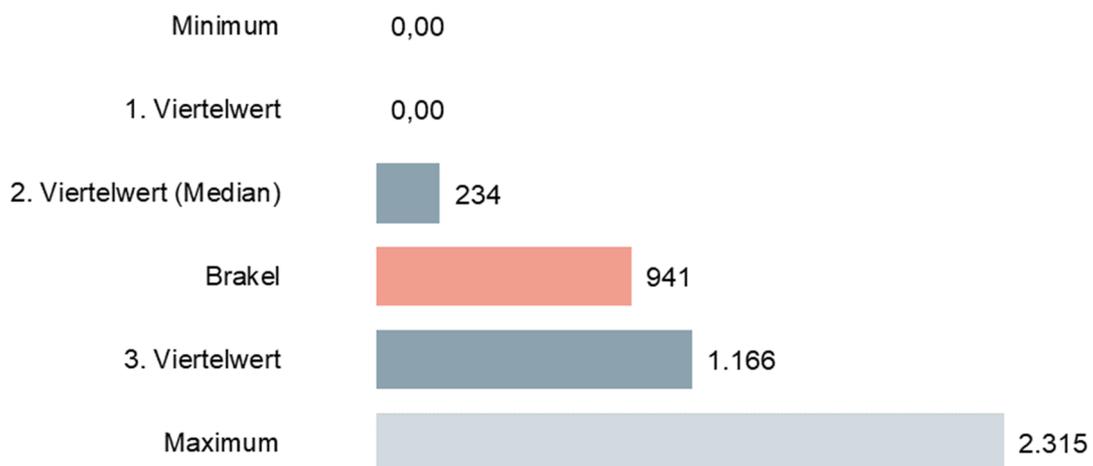
- Die konsequente Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen und der Nachlassverwertung führen zu der günstigen Positionierung bei der Kennzahl des Fehlbetrags aus ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Brakel 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.437	1.377	1.882
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	719	1.377	941

Bei dem Fall in 2019 erfolgte keine Kostenerstattung durch Bestattungspflichtige. Eine voll umfängliche Kostenerstattung konnte aus der Verwertung des Nachlasses der verstorbenen Person sowie einer freiwilligen Erstattung eines nicht bestattungspflichtigen Verwandten der verstorbenen Person erreicht werden. In 2020 und 2021 erfolgte in jeweils einem Fall eine Kostenerstattung durch Bestattungspflichtige. In dem anderen Fall in 2020 konnte eine Kostendeckung aus dem Nachlass der verstorbenen Person erreicht werden. Im Vergleichsjahr 2022 konnten die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattungen nur in einem der beiden Fälle durch eine Kostenerstattung eines Bestattungspflichtigen gedeckt werden. In dem anderen Fall konnten mangels Bestattungspflichtiger sowie mangels Nachlassvermögen die entstandenen Kosten nicht geltend gemacht werden.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die **Stadt Brakel** konnte im Vergleichsjahr 2022 im interkommunalen Vergleich höhere Kosten-erstattungen von Bestattungspflichtigen geltend machen als die meisten anderen Kommunen. Dieses gilt auch für die Vorjahre 2020 und 2021. Diese lagen in 2020 bei 719 Euro und in 2021 bei 1.377 Euro je Fall.

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 vollständigshalber tabellarisch dargestellt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Brakel 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.623	1.517	0	0
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.623	759	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	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme kommen in der Stadt Brakel relativ selten vor. Wenn dieses der Fall ist, sollte die Beisetzung der Urne erst am Ende der gesetzlichen Frist erfolgen.	141	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Stadt Brakel bei einer Feuerbestattung die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen. Innerhalb der Frist bis zur Beisetzung kann Brakel dann die bestattungspflichtige Person zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe verpflichten beziehungsweise ihre diese ermöglichen.	142
F2	Die Stadt Brakel 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.	142	E2	Die Stadt Brakel sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	142
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Brakel 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 Brakel nicht.	143	E3	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Stadt Brakel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung				
F4	Die Stadt Brakel beauftragt in der Regel einen Bestatter vor Ort. Brakel führt jährlich mündliche Preisabfragen durch. Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Brakel weit unterdurchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Stadt über die realisierten Kostenerstattungen und durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen vielfach die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich in einem geringen Fehlbetrag je Fall wider.	150	E4 Die Stadt Brakel sollte regelmäßig schriftliche Preisabfragen bei den ortsnahen Bestattern durchführen.	150

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brakel 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 Brakel unterhält zwölf kommunale Friedhöfe. Friedhöfe in konfessioneller oder privater Trägerschaft existieren im Stadtgebiet Brakel nicht.

Alle Steuerungs- und Planungsaufgaben finden in der Friedhofsverwaltung statt. Für eine langfristige Friedhofsentwicklung fehlt es der Stadt derzeit jedoch an einer langfristigen Planung. Bei der Digitalisierung ist sie auf einem guten Weg. Jedoch wären stets aktuelle Friedhofspläne erstrebenswert. Diese hat die Stadt für 2024 in Aussicht gestellt.

Im Jahr 2021 kann die Stadt Brakel nur etwa 65 Prozent der entstandenen Aufwendungen über die erhobenen Friedhofsgebühren decken. In den Jahren 2019 und 2020 hat sie die entstandenen Aufwendungen zu über 80 Prozent und im Jahr 2018 sogar vollständig decken können. Dies sollte sie bei der Gebührenkalkulation 2024 berücksichtigen und eine deutlich höhere Kostendeckung anstreben. Dem ist die Stadt nun mit der Festsetzung von grundsätzlich höheren Gebühren zum 01. Januar 2025 nachgekommen. Bei den Trauerhallen erreicht die Stadt in 2021 hingegen die vollständige Kostendeckung.

Der landesweite Trend zur Urnenbestattung spiegelt sich auch in Brakel wider. Seit 2019 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 Themenurnengrabfelder geschaffen. Zudem ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Brakel für eine effiziente Nutzung der Friedhofsflächen die Grabstellen gezielt vergibt und die Bestattungsflächen zentralisiert. Freiwerdende Friedhofsflächen wandelt sie in Blühwiesen um oder nutzt sie für derzeit gefragte Bestattungsarten.

Der Stadt Brakel liegen die Daten der Grün- und Wegeflächen, der Vegetationsarten der Grünflächen und der Beschaffenheit der Wegeflächen vor. Bei den Grün- und Wegeflächen weist sie im interkommunalen Vergleich erkennbar unterdurchschnittliche Unterhaltungskosten auf. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen unter anderem durch eine Differenzierung der Daten 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 beziehungsweise 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.

Strukturzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	12	1	1	3	7,5	15	55

Grund- / Kennzahlen	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	86.606	5.646	32.317	43.878	63.588	165.018	55
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	89,86	4,24	49,40	75,19	89,30	155,00	54
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,15	1,20	1,81	2,16	2,71	5,74	54
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	91,21	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	9.838	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,37	0,46	2,73	3,37	4,76	9,57	55

*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 Brakel** besteht aus den 15 Ortsteilen Auenhausen, Beller, Bellersen, Bökedorf, Erkel, Frohnhausen, Gehrden, Hampenhausen, Hembsen, Istrup, Rheder, Riesel, Schmechten, Siddessen und Brakel. In zwölf Ortsteilen unterhält die Stadt Brakel kommunale Friedhöfe. Drei von ihnen befinden sich auf kirchlichen Friedhofsflächen. Im Stadtgebiet Brakel bestehen keine Friedhöfe in konfessionellen oder anderen Trägerschaften. 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 Brakel mit zwölf kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine hohe Anzahl an Friedhöfen und damit verbunden überdurchschnittlich viele Flächen bewirtschaftet. Die gpaNRW hat den kommunalen Friedhof im Ortsteil Brakel während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Nach Aussage der Stadt Brakel lassen sich die Einwohner in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Diese starke örtliche Verbundenheit zeigt sich an dem vergleichsweise hohen Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen und an den Sterbefällen. Auf dem kommunalen Friedhof im Ortsteil Brakel gibt es ein gesondertes Grabfeld für Priestergräber. Zudem hält die Stadt ein muslimisches Grabfeld vor. Dieses wurde jedoch von der muslimischen Gemeinde bisher noch nicht genutzt. Den ebenfalls in Brakel gelegenen ruhend gestellten jüdischen Friedhof betrachten wir in dieser Prüfung nicht. Der Bauhof pflegt und unterhält auch diesen Friedhof. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen trägt teilweise die Bezirksregierung Detmold.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

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

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

In der **Stadt Brakel** ist die Friedhofsverwaltung dem Fachbereich 3 – Bauen und Planen zugeordnet. Die Friedhofsverwaltung ist für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen verantwortlich. Bei der Koordination stimmt sich die Friedhofsverwaltung eng mit den städtischen Friedhofsgärtnern und dem Bauhof sowie mit den Privatunternehmen ab. Drei beauftragte Privatunternehmen führen die Aushebung der Grabstellen, das Mähen des Rasens und das Schneiden von Hecken- und Gehölzstreifen durch. Die Friedhofsgärtner erledigen Feinarbeiten und der Bauhof kümmert sich um die Baumpflege auf den kommunalen Friedhöfen. Die Grundkalkulation der Friedhofsgebühren erfolgte durch ein externes Beratungsunternehmen im Jahr 2021. Die nächste Gebührenkalkulation für das Jahr 2024 nimmt die Friedhofsverwaltung zusammen mit der Abteilung Finanzen vor. Durch die zentrale Aufgabenerfüllung in der Friedhofsverwaltung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten oder Doppelarbeiten nicht zu rechnen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Brakel stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen 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 Brakel** 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 auf Sachbearbeitungsebene. Eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung besteht nicht. Umfangreichere und politische Entscheidungen erfolgen über die Fachbereichsleitung bis hin zu den Gremien der Stadt. Eine automatische Berichtserstattung an die Vorgesetzten und die entsprechenden Gremien besteht nicht. Diese erfolgt nach eigenem Ermessen durch die Sachbearbeitung.

Folgende allgemeine Ziele sind im Haushalt der Stadt Brakel hinterlegt:

- Sicherstellung einer umfassenden Beratung und Begleitung der betroffenen Personen in allen Friedhofsangelegenheiten,
- Bereitstellung von verschiedenen Angeboten bei Grabarten, Beisetzungsformen und Grabgestaltungsmöglichkeiten,
- Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und würdevollen Bestattung sowie
- Gewährleistung eines der Würde des Ortes angemessenen Erscheinungsbildes.

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.

Für alle Bestattungsformen konnte die gpaNRW vorbereitete Freiflächen vorfinden. Einige dieser Freiflächen wurden bereits von Bürgerinnen und Bürgern reserviert. Die Stadt bietet Reservierungen für die Dauer von fünf Jahren an.

→ **Empfehlung**

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

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Brakel befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Aktualisierung der einzelnen Friedhofspläne.

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 Brakel** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware ein. In dieser hat sie alle Gräber nummeriert erfasst. Digitale Friedhofspläne der einzelnen kommunalen Friedhöfe liegen vor. Diese wurden durch ein Ingenieurbüro im Jahr 2021 erarbeitet. Eine Überarbeitung und ständige Aktualisierung der Friedhofspläne ist durch die Stadt Brakel nicht möglich. Sie hat ein Planungsbüro beauftragt, eine zusätzliche Fachsoftware für digitale Friedhofspläne zu entwickeln. Mit deren Hilfe kann sie künftig die Friedhofspläne täglich aktualisieren. Diese neue Software ist mit der bereits vorhandenen Fachsoftware kompatibel und soll im Jahr 2024 der Stadt Brakel zur Verfügung stehen.

Daneben plant sie, die Friedhofsmitarbeitenden mit Tablets auszustatten. Mit deren Hilfe können sie schneller und ortsunabhängiger an Informationen für die einzelnen kommunalen Friedhöfe bis hin zu den einzelnen Gräbern gelangen. Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) setzt die Stadt Brakel in der Friedhofsverwaltung derzeit noch nicht ein.

→ **Empfehlung**

Für tiefere Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Brakel ihre Friedhofspläne aktualisieren.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Die Stadt Brakel betreibt eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit.

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

Die **Stadt Brakel** bietet auf ihrer Homepage ein umfangreiches Informationsangebot zu den Ansprechpartnern der Friedhofsverwaltung, zu den Friedhofsplänen der einzelnen kommunalen Friedhöfe in den Ortsteilen und zu den Grabarten und Beisetzungsformen an. Zudem besteht eine Downloadfunktion für die Anträge zur Bestattungsanmeldung, zum Herkunftsnachweis von Grabsteinen und zur Genehmigung eines Grabmals. Darüber hinaus bietet die Stadt Brakel telefonischen und persönlichen Kontakt sowie weiteres Informationsmaterial an. Hierzu zählen zum Beispiel ein Ratgeber für den Trauerfall, ein Flyer des Friedhofswesens und die Dokumentation über den jüdischen Friedhof im Ortsteil Brakel. In der öffentlichen Presse und auf ihrer Homepage weist sie auf aktuelle Themen hin – wie zum Beispiel die Überprüfung der Standfestigkeit aller Grabsteine zur Verkehrssicherung oder die Inbetriebnahme von neuen Außenzapfstellen zur Bewässerung der Grabstellen. Sie bietet externen Personen und Vereinen die Möglichkeit an, Informationsmaterial an ausgewiesenen Informationstafeln darzustellen.

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

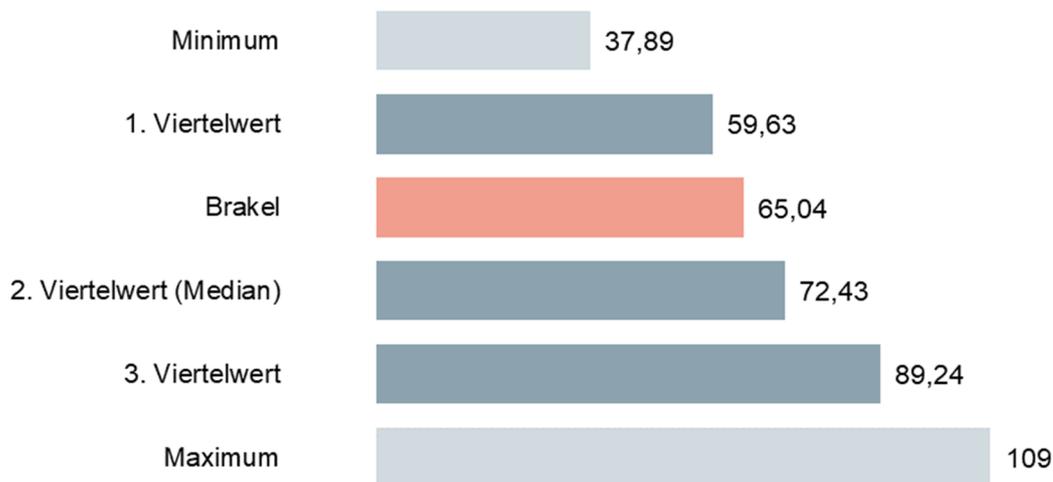
Die Stadt Brakel erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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 Brakel** kalkuliert ihre Friedhofsgebühren alle drei Jahre neu. Dies erfolgt über ein erstelltes Muster-Berechnungsinstrument. Sie ermittelt jedes Jahr, ob eine Über- oder Unterdeckung vorliegt. Diesen Wert berücksichtigt sie bei der nächsten Gebührenkalkulation.

Die Stadt Brakel setzt in ihrer derzeit gültigen Gebührenkalkulation kalkulatorische Zinsen an. Abschreibungen berücksichtigt sie auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Zuge der Gebührenkalkulation für das Jahr 2024 aktualisiert die Stadt Brakel die Kalkulationsgrundlagen entsprechend den Regelungen des § 6 Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG).

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Brakel ist im interkommunalen Vergleich gering. Im Vergleichsjahr 2021 konnte die Stadt Brakel ihre Kosten von 493.700 Euro lediglich zu circa 65 Prozent decken. Für das Jahr 2021 ergibt sich damit ein Defizit von rund 172.600 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Brakel in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
120,00	80,55	88,06	65,04

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser in Brakel seit 2019 nicht auskömmlich ist. Das Ziel sollte jedoch 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 Brakel sollte mit Hilfe ihrer Gebührenkalkulation 2024 wieder eine tendenziell vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.

Die Stadt Brakel hat in 2024 mit externer Unterstützung eine Neukalkulation der Friedhofsgebühren vorgenommen und zum 01. Januar 2025 grundsätzlich höhere Gebühren beschlossen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Die Stadt Brakel beteiligt die Nutzungsberechtigten grundsätzlich am Gebührenaufkommen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Brakel** hat ihre Gebührensatzung im Jahr 2020 an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten angepasst. Die Gebührensatzung ist zum 01. Januar 2021 in Kraft getreten. Sie kalkuliert die Gebühren anhand eines individuell kombinierten fall- und flächenbezogenen Modells. Die Grabnutzungsgebühr zwischen einem Erdwahlgrab und einem Urnenwahlgrab ist stark unterschiedlich. In der Gebührenkalkulation hat die Stadt Brakel die Gebühren für die Nutzung der Verabschiedungsräume, Kühlzellen und der Trauerhallen in zeitlich unterschiedliche Gebührensätze gestaffelt. Ziel ist es dabei, die Gebührensätze individueller an dem Nachfrageverhalten auszurichten.

In der zwischenzeitlich erfolgten Gebührenkalkulation 2024 hat die Stadt Brakel die Grabnutzungsgebühren für die Erd- und Urnengräber neu kalkuliert. Ziel ist es, alle Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Neben der Grabgröße sollen weitere Faktoren die Gebühren beeinflussen, sodass sich der hohe Unterschiedsbetrag zwischen Erd- und Urnengräbern sachgerecht und geboten verringert. Zum 01. Januar 2025 sind grundsätzlich und teils deutlich höhere Grabnutzungsgebühren festgesetzt worden.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

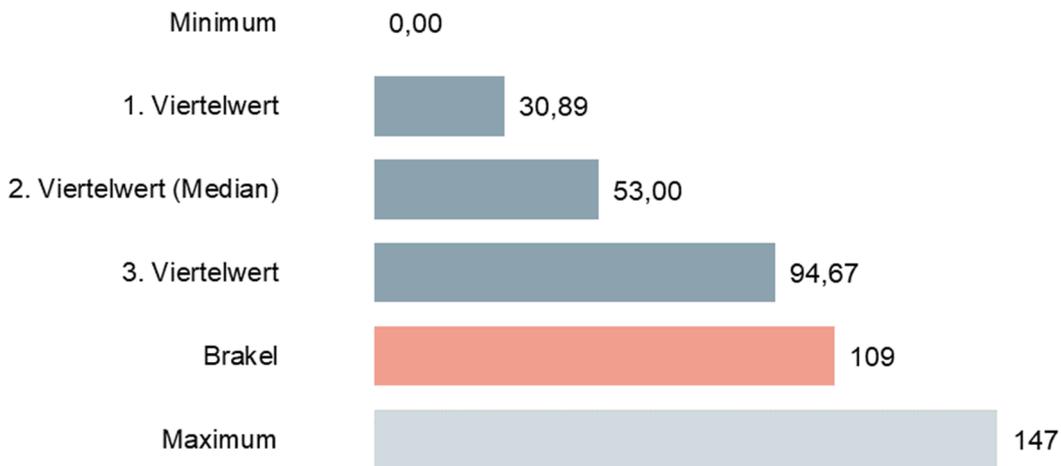
Die Stadt Brakel erreicht im Vergleichsjahr 2021 die vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. Dennoch stehen deren teilweise geringen Nutzungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den jeweiligen Aufwendungen, insbesondere im Sanierungsfall.

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 Brakel** betreibt auf jedem Friedhof eine Trauerhalle. Die kommunalen Trauerhallen sind nach Aussage der Stadt Brakel bedarfsgerecht ausgestattet. Sie sind in einem guten Zustand. Die Stadt Brakel saniert ihre Trauerhallen nach Bedarf und Notwendigkeit, damit diese auch weiterhin langfristig für diesen Zweck zur Verfügung stehen. Die am meisten genutzte Trauerhalle im Ortsteil Brakel reinigt die Stadt regelmäßig. Bei den übrigen Trauerhallen führt sie Reinigungsarbeiten nur nach Bedarf und Benutzung durch.

²⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Brakel** hat einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad bei den kommunalen Trauerhallen. Im Vergleichsjahr 2021 gelingt ihr die vollständige Kostendeckung. Damit erreicht sie einen Kennzahlenwert, der höher ist als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Ein Zeitreihenvergleich von 2018 bis 2021 lässt sich nicht darstellen, da erst seit der Gebührensatzung vom 01. Januar 2021 die Gebühren der Trauerhallen separat aufgeführt wurden. Laut Auskunft der Stadt Brakel belaufen sich die Unterhaltungskosten für die Jahr 2018 bis 2020 auf demselben Niveau wie im Jahr 2021.

Weitere Kennzahlen zu den Trauerhallen 2021

Kennzahlen	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	8,26	0,00	7,49	11,54	14,68	25,19	44

Kennzahlen	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	33,87	0,00	30,08	57,72	75,23	137,00	50

In der Stadt Brakel sind die Kosten der Trauerhallen gemessen an den Gesamtkosten des Friedhofswesens vergleichsweise gering. Die Trauerhallen befinden sich auskunftsgemäß in einem guten Zustand und verursachen derzeit keine hohen Sanierungskosten. In den Vergleichskommunen spielen die Kosten der Trauerhallen meist eine größere Rolle. Auch die Nutzungen der kommunalen Trauerhallen im Verhältnis zu den Bestattungen sind in Brakel deutlich niedriger als in den meisten Vergleichskommunen. In Brakel finden viele Trauerfeiern in den Kirchen statt, sodass die Angehörigen oftmals auf eine zusätzliche Abschiedsfeier in einer Trauerhalle verzichten.

Unter 5.6.3 „Entwicklung der Bestattungsfläche“ haben wir die Aufteilung der Bestattungen auf die einzelnen kommunalen Friedhöfe in einer Tabelle erfasst. Daraus ergibt sich, dass auf neun Friedhöfen durchschnittlich in den letzten Jahren jährlich weniger als zehn Bestattungen stattgefunden haben. Da die Angehörigen nur in rund 33 Prozent der Bestattungen auch die kommunale Trauerhalle nutzen, hält die Stadt Brakel hiernach etwa drei Trauerhallen vor, in denen durchschnittlich jährlich nur maximal fünf Abschiedsfeiern stattfinden. Selbst wenn die Trauerhallen aufgrund deren Zustände derzeit kostengünstig sind, stehen die mittelfristigen Aufwendungen bei mehreren Objekten in keinem Verhältnis zum Nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die tatsächlichen Nutzungszahlen ihrer Trauerhallen in den nächsten Jahren erfassen und weitere Maßnahmen ergreifen, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung langfristig zu stärken.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

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

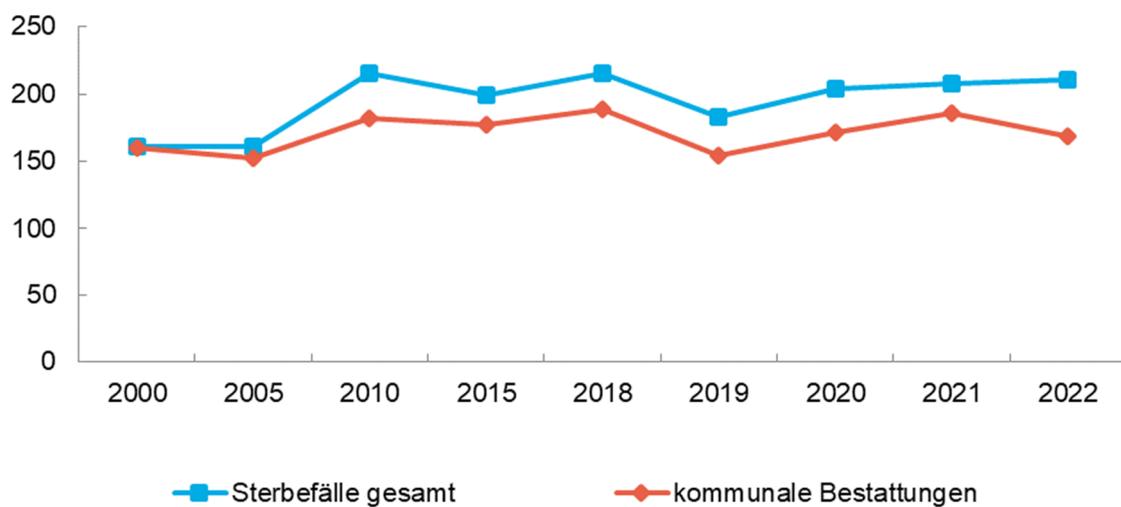
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und

- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

In der **Stadt Brakel** stagniert die Bevölkerungszahl derzeit. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2050 einen Bevölkerungszuwachs von etwa drei Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2050 etwa verdoppeln. 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 Brakel 2000 bis 2022



Die Stadt Brakel bietet viele Bestattungsarten an:

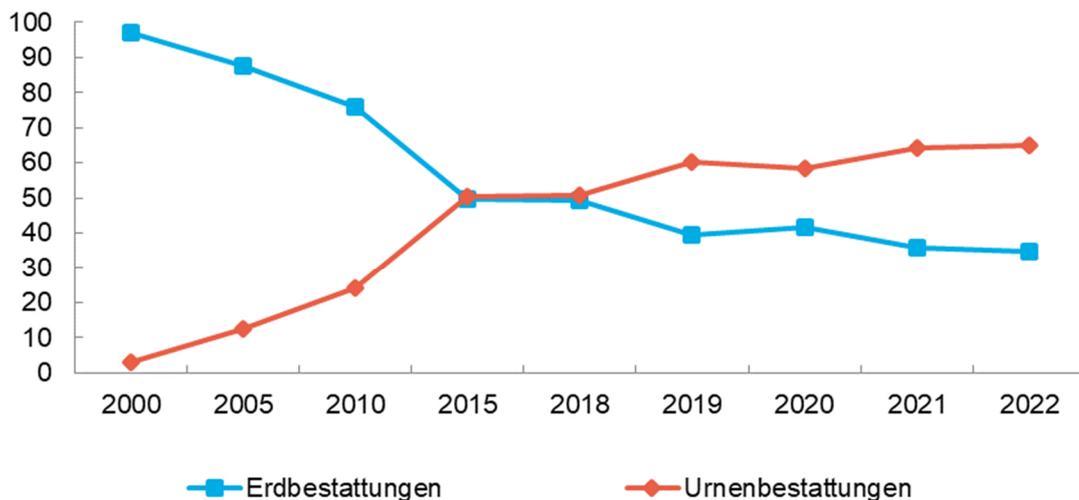
- Erdwahlgrabstätte,
- pflegefreie Erdwahlgrabstätte,
- Erdreihengrabstätte,
- anonyme Erdreihengrabstätte,
- pflegefreie Erdreihengrabstätte,
- Kinderreihengrabstätte,
- Urnenwahlgrabstätte,
- Urnenreihengrabstätte,
- anonyme Urnenreihengrabstätte,
- pflegefreie Urnenreihengrabstätte,

- Urnenbaumgrabstätte sowie ein
- Aschestreufeld.

Durch das breitgefächerte Angebot und die regelmäßige Umgestaltung der Friedhofsflächen versucht die Stadt Brakel, den Anteil der kommunalen Bestattungen auf einem hohen Niveau zu halten.

Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt. Zudem zeigt sich im Zeitreihenvergleich sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ein recht konstantes Niveau. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in Brakel bis zum Jahr 2049 um rund 9,5 Prozent auf dann ungefähr 231 Sterbefälle im Jahr steigt. Es ist davon auszugehen, dass auch die Zahl kommunalen Bestattungen proportional hierzu steigt.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Brakel in Prozent 2000 bis 2022



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch der Regelfall. In der Stadt Brakel spielten die Urnenbestattungen bis zum Jahr 2010 noch eine untergeordnete Rolle. Erst seit dem Jahr 2015 waren beide zuvor genannten Bestattungsformen auf ähnlichem Niveau. Seit Beginn der 2000er Jahre ist der Anteil der Urnenbestattung stark gestiegen. Damit stellen die Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2021 mit einem Anteil von rund 64 Prozent die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Brakel.

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

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

Kennzahlen	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	35,48	6,25	23,83	35,18	44,16	64,86	54
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	63,98	29,73	54,58	63,81	72,94	93,75	54

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Erdgräber bei über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Brakel steigende Anteil der Urnenbestattung auch im interkommunalen Vergleich.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

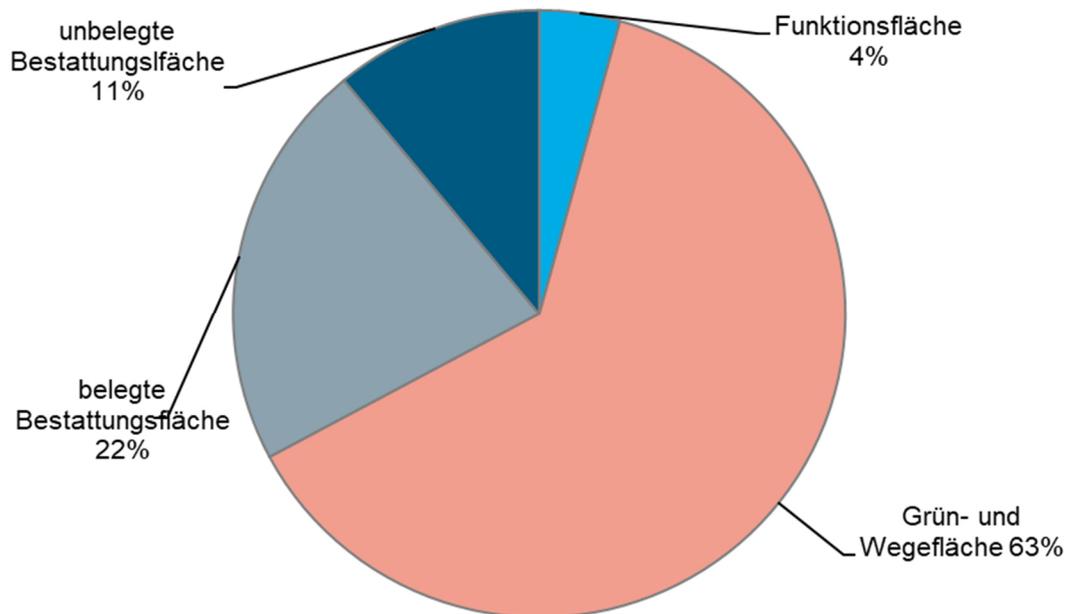
- Bei der Stadt Brakel ist ein Viertel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte und Funktionsfläche belegt. Die übrige Fläche teilt sich in unbelegte Bestattungsfläche sowie Grün- und Wegefläche auf.

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 Brakel** liegt die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe sowie die Funktionsfläche vor. Die Grün- und Wegefläche kann sie insgesamt, aber nicht unterteilt in Grün- und Wegefläche benennen. Sobald in 2024 die neue Fachsoftware verfügbar ist, soll die Unterteilung in Grünflächen und Wegeflächen möglich sein. Dies eröffnet der Stadt Brakel weitere Steuerungs- und Handlungsoptionen bei der Planung und Gestaltung ihrer Friedhofsflächen. Im Vergleichsjahr 2021 teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Brakel in Prozent 2021



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

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 Brakel vor, um Flickenteppich auf den kommunalen Friedhöfen zu vermeiden:

- Zentralisierung der Bestattungsflächen,
- Umwandlung von Erdgrabstellen in Urnengrabstellen,
- Umwandlung in Blühwiesenflächen und
- 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	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	66,44	10,83	23,90	36,65	49,37	89,33	31
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	63,37	9,60	21,34	31,86	45,21	84,60	31
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	3,07	1,01	1,83	3,07	4,43	8,72	31

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.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Brakel hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihre Friedhöfe neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Brakel 2023

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	34
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	76
Neukäufe Urnengräber 2021	100
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	10

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

Um dem steigenden Bedarf an Urnengräbern gerecht zu werden, müssen genügend freie Friedhofsflächen für Urnengräber zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, wandelt die Stadt Brakel freiwerdende Erdgrabstellen in Urnengrabstellen um. So hat sie auf bisherigen Erdgrabstellen unterschiedliche Themenbestattungsflächen für Urnenbestattungen errichtet.

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

Die Stadt Brakel bietet seit 2021 auch ein Aschestreifeld zur Bestattung an. Bisher hat lediglich eine Ascheverstreung im Jahr 2021 stattgefunden. In den Folgejahren 2022 und 2023 folgten weitere Ascheverstreungen. Laut Aussage der Stadt Brakel weist sich die Ascheverstreung als günstigste Bestattungsform aus. Bislang gab es für das bereits umfangreiche Angebot hinaus nur selten Anfragen für neue Bestattungs- und Grabarten. Die letzte Anfrage war für die Aufstellung eines Urnenkolumbariums auf dem Friedhof Istrup. Da jedoch die allgemeine Nachfrage an Bestattungsflächen in dieser Ortschaft gering ist, hat die Stadt dies nicht weiterverfolgt.

Generell ist die Nachfrage nach Bestattungsflächen in den kleineren Ortschaften gering. Auf drei der zwölf kommunalen Friedhöfe werden im Jahresdurchschnitt weniger als fünf Personen bestattet.

Aufteilung der Bestattungen auf die einzelnen kommunalen Friedhöfe in den Ortsteile 2012 – 2022

Ortsteil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt
Beller	3	6	3	1	2	4	6	0	3	5	5	3,45
Bellersen	10	5	6	7	3	5	16	5	8	8	7	7,27
Böken-dorf	11	12	7	8	9	6	10	13	7	9	10	9,27
Brakel	93	117	109	79	101	115	89	112	87	112	109	102,09
Erkeln	7	7	6	11	8	5	8	7	7	4	6	6,91
Frohn-hausen	9	3	5	3	7	5	3	6	5	6	7	5,36
Gehrden	6	8	11	9	10	14	12	9	7	12	13	10,09
Hembsen	14	10	11	13	13	14	11	9	10	15	14	12,18
Istrup	6	9	4	6	12	4	8	5	5	10	6	6,82
Riesel	3	6	2	9	13	7	4	4	7	8	5	6,18

Ortsteil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt
Schmechten	3	1	3	2	2	3	3	5	3	2	4	2,82
Siddessen	2	3	5	7	8	3	8	3	5	2	7	4,82
Summe	169	186	172	154	192	185	174	179	154	194	191	177,27

Die Datenlage basiert auf den Werten von der Stadt Brakel und beinhaltet die Werte der Sarg- und Urnenbestattungen auf den einzelnen kommunalen Friedhöfen der Stadt Brakel im Zeitraum 2012 – 2022.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brakel sollte die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, Teilflächen bis hin zu Gesamtflächen perspektivisch ruhend zu stellen und die Flächen nach Ablauf der Ruhezeiten einer anderen Nutzung zuzuführen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Stadt Brakel liegen die Informationen zu den Grün- und Wegeflächen, den Vegetationsarten der Grünflächen und zur Beschaffenheit der Wege grundsätzlich vor. Jedoch fehlt es in Teilen an einer tiefergehenden Differenzierung.

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	Brakel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	62,93	14,45	37,44	50,44	65,43	78,84	34
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	33,84	45,37	52,85	66,67	78,72	29
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	21,28	33,33	47,15	54,63	66,16	29

Die **Stadt Brakel** hat ihre Grün- und Wegeflächen erfasst. Eine differenzierte Aufteilung der Flächen auf Grünflächen und Wegeflächen ist aktuell nicht möglich. In den letzten Jahren wurden die Grün- und Wegeflächen regelmäßig umgestaltet. 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 Brakel nicht ausreichend. Eine detailliertere Darstellung der Grün- und Wegeflächen erleichtere die Arbeiten auf den Friedhöfen. Diese sollte jedoch mit der neuen Fachsoftware möglich sein.

Mit den zukünftigen Daten kann die Stadt Brakel die zu unterhaltenen Friedhofsflächen differenzierter ermitteln. Dadurch ist es ihr möglich, die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen zu steuern. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten. Aus diesem Grund beteiligen sich neben den beiden städtischen Friedhofsgärtnern auch drei weitere Fachfirmen an der Gestaltung der Friedhofsflächen in der Stadt Brakel, um einerseits den Pflegestandard hoch und andererseits die Kosten gering zu halten.

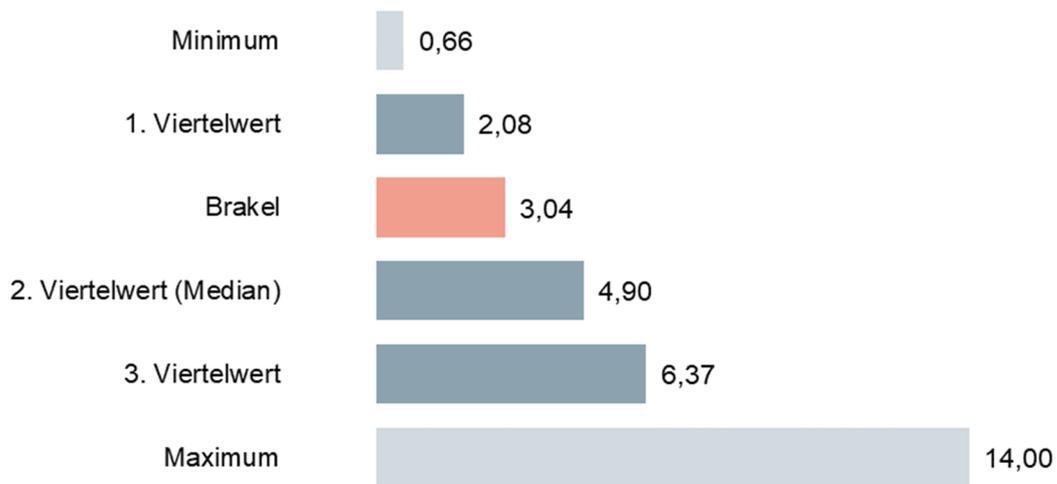
Bei Neuanlagen von Grabfeldern stimmen sich in Brakel Verwaltung und Friedhofsgärtner eng miteinander ab. Abgesehen von Neuanlagen existiert aber keine längerfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Brakel hat bei der Anlage der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeits- und Klimaaspekte berücksichtigt.

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 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Brakel** hat mit Blick auf den Umwelt- und Naturschutz sowie auch auf eine wirtschaftliche Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen Wildblumenflächen angelegt. Bei der Pflanzenauswahl berücksichtigt sie den Klimawandel. Bepflanzungs- und Pflegestandards für die wirtschaftliche Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen hat die Stadt Brakel bisher nicht schriftlich fixiert. Die dargestellte Kennzahl verdeutlicht aber, dass die Unterhaltungskosten im interkommunalen Vergleich niedrig sind.

Die Unterhaltungsarbeiten an den Grün- und Wegeflächen sowie auch die Heckenpflege und die Grabbereitung übernehmen jeweils drei verschiedene Fachfirmen. Die zwei städtischen Friedhofsgärtner übernehmen und erledigen Feinarbeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Darüber hinaus kümmern sie sich um die Steuerung und Organisation der zu erledigenden Arbeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Verbesserungsvorschläge der Fachfirmen sowie der Friedhofsgärtner werden an die Friedhofsverwaltung weitergegeben und besprochen.

Die Arbeiten auf den kommunalen Friedhöfen werden zwischen der Friedhofsverwaltung und den Friedhofsgärtnern regelmäßig abgestimmt.

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 Brakel stellt die Steuerung des Friedhofswesens durch eine gut aufgestellte Sachbearbeitungsebene sicher. Langfristige Ziele, Kennzahlen, Berichtswesen und Planungen hat die Stadt bisher nicht definiert.	155	E1	Die Stadt Brakel sollte ihre Friedhofsentwicklung langfristig planen. Hierzu sollte sie Ziele formulieren und die Zielerreichung mittels Kennzahlen messbar machen.	156
F2	Die Stadt Brakel befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Aktualisierung der einzelnen Friedhofspläne.	156	E2	Für tieferegehende Steuerungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten sollte die Stadt Brakel ihre Friedhofspläne aktualisieren.	157
Gebühren					
F3	Die Stadt Brakel erreicht im Friedhofswesen eine geringere Kostendeckung als die Mehrheit der Vergleichskommunen.	158	E3	Die Stadt Brakel sollte mit Hilfe ihrer Gebührenkalkulation 2024 wieder eine tendenziell vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben.	159
F4	Die Stadt Brakel erreicht im Vergleichsjahr 2021 die vollständige Kostendeckung bei ihren Trauerhallen. Dennoch stehen deren teilweise geringen Nutzungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den jeweiligen Aufwendungen, insbesondere im Sanierungsfall.	160	E4	Die Stadt Brakel sollte die tatsächlichen Nutzungszahlen ihrer Trauerhallen in den nächsten Jahren erfassen und weitere Maßnahmen ergreifen, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung langfristig zu stärken.	162
Friedhofsflächen					
F5	Die Stadt Brakel hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihre Friedhöfe neu strukturiert. Durch die veränderte Flächenauslastung und die teilweise geringe Nutzung ergeben sich Optimierungspotenziale.	167	E5	Die Stadt Brakel sollte die geringe Nutzung einiger Friedhöfe zum Anlass nehmen, Teilflächen bis hin zu Gesamtflächen perspektivisch ruhend zu stellen und die Flächen nach Ablauf der Ruhezeiten einer anderen Nutzung zuzuführen.	169

→ 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