

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Horstmar*  
**2024/2025**

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Gesamtbericht</b>  | <b>1</b>  |
| <b>0. Vorbericht</b>  | <b>5</b>  |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar                       | 5         |
| 0.1.1 Managementübersicht   | 5         |
| 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Horstmar                                     | 7         |
| 0.2.1 Strukturen  | 7         |
| 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen  | 7         |
| 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 9         |
| 0.4 Überörtliche Prüfung  | 9         |
| 0.4.1 Grundlagen  | 9         |
| 0.4.2 Prüfungsbericht   | 10        |
| 0.5 Prüfungsmethodik  | 11        |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich   | 11        |
| 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten  | 12        |
| 0.5.3 gpa-Kennzahlenset   | 12        |
| 0.6 Prüfungsablauf  | 13        |
| 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen   | 14        |
| 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit                                       | 19        |
| 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse  | 20        |
| <b>1. Finanzen</b>  | <b>26</b> |
| 1.1 Managementübersicht   | 26        |
| 1.2 Aufbau des Teilberichtes  | 27        |
| 1.3 Inhalte, Ziele und Methodik   | 27        |
| 1.4 Haushaltssituation  | 28        |
| 1.4.1 Haushaltsstatus   | 29        |
| 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse   | 30        |
| 1.4.3 Eigenkapital  | 33        |
| 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen  | 35        |
| 1.5 Haushaltssteuerung  | 39        |
| 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen  | 39        |
| 1.5.2 Kredit- und Anlagement  | 41        |
| 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen   | 46        |
| <b>2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>                                    | <b>53</b> |
| 2.1 Managementübersicht   | 53        |
| 2.2 Aufbau des Teilberichtes  | 53        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 2.3       | Inhalte, Ziele und Methodik   | 54         |
| 2.4       | Zahlungsabwicklung  | 54         |
| 2.4.1     | Aufwendungen  | 55         |
| 2.4.2     | Einzahlungen  | 57         |
| 2.4.3     | Prozessbetrachtungen  | 62         |
| 2.5       | Vollstreckung   | 65         |
| 2.5.1     | Aufwendungen  | 65         |
| 2.5.2     | Vollstreckungsforderungen   | 67         |
| 2.6       | Anlage: Ergänzende Tabelle  | 73         |
| <b>3.</b> | <b>Gremienarbeit</b>  | <b>74</b>  |
| 3.1       | Managementübersicht   | 74         |
| 3.2       | Aufbau des Teilberichtes  | 75         |
| 3.3       | Inhalte, Ziele und Methodik   | 75         |
| 3.4       | Profil Gremienarbeit  | 76         |
| 3.4.1     | Örtliche Gremienstrukturen  | 77         |
| 3.4.2     | Sitzungsmanagement  | 80         |
| 3.5       | Aufwendungen Gremienarbeit  | 82         |
| 3.5.1     | Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder                     | 82         |
| 3.5.2     | Aufwendungen  | 85         |
| 3.5.3     | Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder         | 90         |
| 3.6       | Digitalisierung der Gremienarbeit                                   | 94         |
| 3.6.1     | Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit                     | 95         |
| 3.6.2     | Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW | 97         |
| 3.7       | Anlage: Ergänzende Tabelle  | 99         |
| <b>4.</b> | <b>Personal, Organisation und Informationstechnik</b>               | <b>100</b> |
| 4.1       | Managementübersicht   | 100        |
| 4.2       | Aufbau des Teilberichtes  | 101        |
| 4.3       | Inhalte, Ziele und Methodik   | 102        |
| 4.4       | Zielausrichtung und Handlungsrahmen                                 | 103        |
| 4.5       | Personalressourcen  | 110        |
| 4.5.1     | Personalquoten  | 110        |
| 4.5.2     | Stellenbesetzung  | 113        |
| 4.5.3     | Altersstruktur  | 114        |
| 4.5.4     | Querschnittsaufgaben  | 115        |
| 4.6       | Organisation von Arbeitsabläufen                                    | 116        |
| 4.6.1     | Personalmanagement  | 118        |
| 4.6.2     | IT-Management   | 120        |
| 4.7       | Digitalisierungsniveau  | 122        |
| 4.8       | Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten                          | 126        |
| 4.9       | Anlage: Ergänzende Tabelle  | 129        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>5.</b> | <b>Friedhofswesen</b>                  | <b>133</b> |
| 5.1       | Managementübersicht                    | 133        |
| 5.2       | Aufbau des Teilberichtes               | 134        |
| 5.3       | Inhalte, Ziele und Methodik            | 134        |
| 5.4       | Örtliche Strukturen                    | 135        |
| 5.5       | Friedhofsmanagement                    | 136        |
| 5.5.1     | Organisation                           | 136        |
| 5.5.2     | Steuerung                              | 137        |
| 5.5.3     | Digitalisierung                        | 138        |
| 5.6       | Gebühren                               | 138        |
| 5.6.1     | Kostendeckung                          | 139        |
| 5.6.2     | Trauerhallen                           | 140        |
| 5.7       | Friedhofsflächen                       | 141        |
| 5.7.1     | Einflussfaktoren                       | 141        |
| 5.7.2     | Aufteilung der Friedhofsflächen        | 144        |
| 5.7.3     | Entwicklung der Bestattungsfläche      | 146        |
| 5.8       | Grün- und Wegeflächen                  | 147        |
| 5.8.1     | Struktur der Grün- und Wegeflächen     | 147        |
| 5.8.2     | Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen | 148        |
| 5.9       | Anlage: Ergänzende Tabelle             | 151        |
|           | <b>Kontakt</b>                         | <b>152</b> |

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar 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.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Horstmar hat sich im Betrachtungszeitraum positiv entwickelt. In allen Jahren von 2018 bis 2023 hat die Stadt Überschüsse erwirtschaftet. Dennoch liegt die Eigenkapitalausstattung, die sich dadurch um insgesamt 7,8 Mio. Euro erhöht hat, weiterhin auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Für die Folgejahre plant die Stadt durchgängig Defizite. Da sie diese durch die Ausgleichsrücklage abdecken kann, unterliegt der Haushalt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Gleichwohl sieht die gpaNRW Konsolidierungsbedarf, auch aufgrund der interkommunal hohen Gesamtverbindlichkeiten, die voraussichtlich weiter ansteigen werden.

Im Hinblick auf die **Haushaltssteuerung** bewertet die gpaNRW positiv, dass die Stadt Horstmar sehr restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen umgeht. Gleichwohl sollte die Kommune Regelungen für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen treffen. Zudem empfiehlt die gpaNRW, einen verbindlichen Handlungsrahmen für das Kredit- und Anlagemanagement festzulegen.

Die Aufgaben der **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** hat die Stadt Horstmar an die Gemeinde Neuenkirchen übertragen. Die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung der Stadt Horstmar liegen interkommunal auf niedrigem Niveau. Dies ist vorrangig auf den geringen Personaleinsatz zurückzuführen. Um in der Zahlungsabwicklung noch effizienter arbeiten zu können, sollte sie anstreben, den Automatisierungsgrad zu steigern und die Möglichkeiten des E-Payment weiter auszubauen.

Auch in der Vollstreckung ist der Personaleinsatz in Relation zu den Fallzahlen gering. Im Vergleichsjahr 2023 erreicht die Stadt Horstmar mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen nur eine schwache Erfolgsquote bei der Vollstreckung. Mit dem Eintrag in das Schuldnerverzeichnis könnte die Kommune den Druck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.

Die Aufwendungen für die **Gremienarbeit** liegen bei der Stadt Horstmar auf mittlerem Niveau. Die Gremienstruktur ist sachgerecht, in den Ausschüssen sind verwandte Themenbereiche gebündelt. Lediglich die hohe Zahl der Mitglieder einzelner Ausschüsse ist auffällig. Die Stadt erstattet Aufwandsentschädigungen wie z.B. Verdienstausfall sowie Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag. Ergänzend sollte sie noch eine Regelung zur Fahrkostenerstattung treffen.

Zuwendungen an Fraktionen hat die Stadt Horstmar in den vergangenen Jahren nicht entsprechend der gültigen Rechtslage gezahlt. Im Jahr 2025 hat sie Fraktionszuwendungen in Form eines Sockelbetrags je Fraktion und einer Kopfpauschale je Fraktionsmitglied eingeführt und entspricht so den rechtlichen Vorgaben. Die Gremienarbeit erfolgt in Horstmar bereits vollständig digital. Um auch in Krisenlagen handlungsfähig zu sein, sollte sich die Stadt mit den Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen.

Im Prüfgebiet **Personal, Organisation und Informationstechnik** hat die gpaNRW verschiedene Aspekte des Verwaltungshandelns auf ihre Zukunftsfähigkeit geprüft. Die Stadt Horstmar hat pragmatische Strukturen geschaffen, um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen. In vielen Bereichen fehlen jedoch verbindliche, dokumentierte Grundlagen.

Die Stadtverwaltung wird in den nächsten zehn bis zwölf Jahren mehr als ein Drittel ihrer Belegschaft altersbedingt verlieren. Dies erfordert eine systematische Planung, die Priorisierung von Aufgaben und verbindliche Regelungen für den Wissenstransfer. Für die Personalplanung sind aktualisierte Stellen- und Anforderungsprofile erforderlich. Das Potenzial eines zielgerichteten Prozessmanagements schöpft die Stadt Horstmar noch nicht aus. Dieses bietet eine wichtige Grundlage für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung und die erfolgreiche digitale Transformation. So befindet sich die Stadt auch hinsichtlich des Digitalisierungsniveaus erst in einem frühen Stadium.

Positiv ist, dass die Stadt Horstmar diese Defizite erkannt hat und bereits wesentliche Schritte für eine Weiterentwicklung unternommen hat. Mit externer Unterstützung hat sie Maßnahmen eingeleitet, um eine Digitalisierungsstrategie zu erarbeiten, ihre Prozesse aufzunehmen und zu optimieren sowie die IT-Sicherheit zu verbessern. Zudem setzt die Stadt Horstmar bei der Aufgabenerledigung bereits umfangreich auf interkommunale Zusammenarbeit. Dadurch gelingt es ihr, ihre Aufgaben mit vergleichsweise geringem Personaleinsatz wahrzunehmen.

Im **Friedhofswesen** müssen sich die Kommunen auf ein geändertes Bestattungsverhalten einstellen. Als Folge der verstärkten Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen wurden in Horstmar im Jahr 2023 82 Prozent der Beisetzungen auf dem kommunalen Friedhof als Urnenbestattungen durchgeführt. Der Rückgang der Sargbestattungen führt zu einem verringerten Flächenbedarf. Zudem entstehen Grabfelder, die nur noch durch wenige Grabstätten belegt, aber aufwendig zu pflegen sind. Hier steuert die Stadt durch eine gezielte Belegungsplanung entgegen.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen liegt in Horstmar 2022 mit ca. 45 Prozent auf einem niedrigen Niveau. Ein Kostentreiber sind dabei die hohen Aufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. Diese resultieren aus der besonderen Gestaltung des Friedhofs und der aufwendigen Pflege. Durch eine zum Jahr 2025 vorgenommene Anpassung der Gebühren soll sich die Kostendeckung verbessern. Bei der Trauerhalle erzielt die Stadt Horstmar im Vergleichsjahr durch eine hohe Nutzungsintensität kostendeckende Gebühren.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Horstmar

### 0.2.1 Strukturen

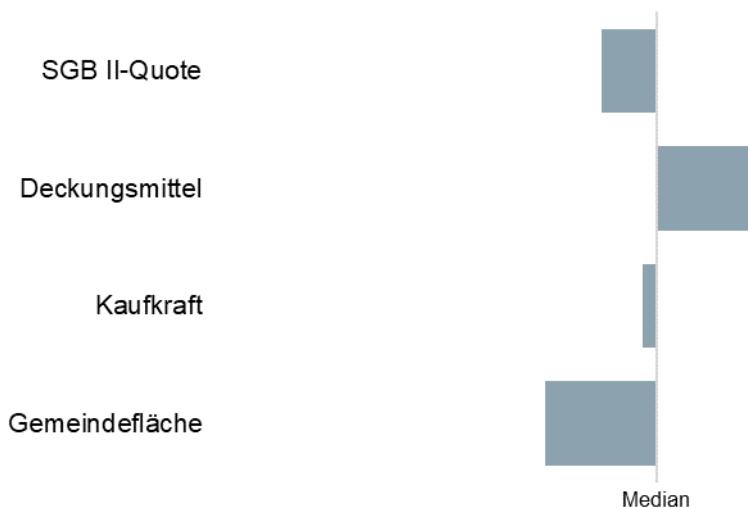
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Horstmar. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

#### Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Horstmar 2024



<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

Die niedrige SGB II-Quote zeigt an, dass in Horstmar wenige Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dennoch positioniert sich die Stadt Horstmar bei der Kaufkraft der Bevölkerung knapp unterhalb des Medians. In den meisten Vergleichskommunen verfügen die Einwohner demnach über ein höheres Nettoeinkommen.

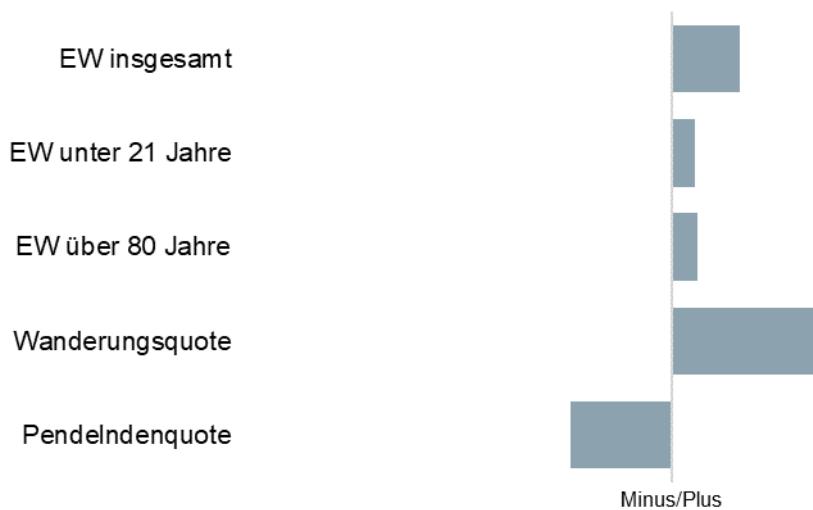
Bei den Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, erreicht Horstmar dagegen einen deutlich über dem Median liegenden Wert. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der letzten fünf Jahre. Der Haushalt der Stadt Horstmar war in den letzten Jahren demnach als ertragsstark einzustufen. Hier hat sich die Positionierung gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2019 merklich verändert. Damals erreichte die Stadt Horstmar bei diesem Strukturmerkmal nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Abgestellt wurde in der damaligen Betrachtung auf die Deckungsmittel der Jahre 2014 bis 2017. Auswirkung zeigt hier insbesondere der deutliche Anstieg des Gewerbesteueraufkommens ab dem Jahr 2019. Dieser führte dazu, dass die Stadt Horstmar in den Jahren 2020 bis 2022 abundant war und keine Schlüsselzuweisungen erhielt.

Mit einem Gemeindegebiet von 44,8 qkm gehört Horstmar flächenmäßig zu den kleineren Kommunen in diesem Segment (Median: 60 qkm). Auf den kommunalen Haushalt kann dies entlastend wirken. Denn ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

### Intrakommunaler Vergleich

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

### Strukturmerkmale Stadt Horstmar 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 Stadt Horstmar hatte zum Jahresende 2023 7.605 Einwohner. Die Bevölkerung ist in den letzten fünf Jahren um mehr als 1.000 Einwohner (16 Prozent) gewachsen. Nur eine der Vergleichskommunen hat prozentual einen noch höheren Anstieg zu verzeichnen. Dabei fällt der Anstieg in den Altersgruppen unter 21 Jahre und über 80 Jahre mit jeweils sechs Prozent noch relativ moderat aus. Der höchste Zuwachs zeigt sich mit 46 Prozent in der Altersgruppe von 21 bis unter 45 Jahre. Dies ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass die Stadt die meist ausländischen Mitarbeitenden eines großen örtlichen Unternehmens aus organisatorischen Gründen im Melderegister erfasst. Aber auch bei den Drei- bis Fünfjährigen ist der Anstieg in Horstmar mit 25 Prozent auffällig hoch.

Die deutlich positive Wanderungsquote zeigt an, dass der Bevölkerungszuwachs vor allem aus Zuzügen resultiert. Wie bei den meisten Kommunen dieser Größenklasse ist der Pendelndensaldo auch bei der Stadt Horstmar negativ. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Bürgermeister der Stadt Horstmar hat zu den im letzten Prüfbericht der gpaNRW enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen. Über die Stellungnahme ist am 10. März 2020 im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt beraten worden. Am 23. April 2020 hat der Rat der Stadt die Stellungnahme entsprechend § 105 Abs. 7 GO NRW beschlossen.

## 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 auszugleichen<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup> § 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-Kennzahlenset:

- 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 Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur interkommunalen Zusammenarbeit in die Anlage 2 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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. 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.

<sup>3</sup> KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

**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 53 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 (= kleine kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den

einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

## 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Kommune auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

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 Horstmar hat die gpaNRW von März 2024 bis Juni 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Horstmar die Jahre 2022 und 2023. Die Analysen im Handlungsfeld Personal, Organisation und IT basieren auf Daten des Jahres 2024.

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

Geprüft haben:

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| Leitung der Prüfung                  | Dirk Hungermann     |
| Finanzen                             | Stefanie Wessel     |
| Zahlungsabwicklung und Vollstreckung | Martina Schneider   |
| Gremienarbeit                        | Meike Badur         |
| Personal, Organisation und IT        | Rita Schroer        |
| Friedhofswesen                       | Stephanie Ackermann |

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

In einer Ergebnisbesprechung am 16. Juli 2025 hat die gpaNRW den Bürgermeister, den Fachbereichsleiter Zentrale Dienste und Finanzen sowie die Sachgebietsleiterin Zentrale Dienste über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 12. September 2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Haushaltssituation**

|                           | Feststellung  |
|---------------------------|---|
| <b>Haushaltssituation</b> |   |
| F1                        | Die Stadt Horstmar konnte ihre Haushalte in den letzten Jahren ausgleichen bzw. Jahresüberschüsse erzielen. Aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse sowie des geringen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten der Stadt, besteht aktuell ein hoher Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. |

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder**

|                           | Feststellung  |    | Empfehlung   |
|---------------------------|---|----|--|
| <b>Haushaltssteuerung</b> |   |    |  |
| F1                        | Die Stadt Horstmar geht restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um und fördert damit die Transparenz des Haushalts. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat sie bisher noch nicht getroffen. | E1 | Die Stadt sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Arbeits- oder Dienstabweisung regeln. Zu den Regelungen sollte sie die Zustimmung des Rates einholen.   |
| F2                        | Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.  | E2 | Die Stadt Horstmar sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.   |
| F3                        | Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagenmanagement fixiert.   | E3 | Die Stadt Horstmar sollte sich für ihr Anlagenmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagenmanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. |

| Feststellung                                |  | Empfehlung |   |
|---|--|------------|---|
| <b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b> |  |            |   |
| F1  | Die Stadt Horstmar verfolgt ihre Forderungen strukturiert. Allerdings erzielt sie vergleichsweise niedrige Erfolgsquoten durch Mahnungen.  | E1         | Die Stadt Horstmar sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.  |
| F2  | Die Stadt Horstmar nutzt bisher lediglich die Möglichkeit der Kartenzahlung. Bei der Nutzung des E-Payment und den Regelungen hierzu besteht noch Optimierungspotenzial.   | E2         | Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeiten des E-Payment ausbauen und strategische Vorgaben schriftlich regeln.  |
| F3  | Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Stadt Horstmar nur in sehr geringem Maße von Vermögensauskünften Gebrauch gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte noch nicht.   | E3         | Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft stärker nutzen. Ebenso sollte die Stadt Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.                                |
| <b>Gremienarbeit</b>                        |  |            |   |
| F1  | Die Stadt Horstmar hat eine überwiegend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgröße einzelner Ausschüsse ist auffällig.   | E1         | Die Stadt Horstmar sollte in der nächsten Wahlperiode die Ausschussgrößen entsprechend § 58 GO NRW anpassen.  |
| F2  | In der Stadt Horstmar ist die Zahl der Eingaben wie Anregungen und Beschwerden, Anträge sowie Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen erhöht. Die Hauptsatzung der Stadt Horstmar bedarf einer Anpassung.  | E2         | Die Stadt Horstmar sollte das Eingaberecht der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Hauptsatzung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben anpassen.  |
| F3  | Die Stadt Horstmar erfüllt nicht alle Anforderungen der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung.  | E3         | Die Stadt Horstmar sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen.   |
| F4  | Die Stadt Horstmar hat die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage gezahlt. Diese sieht z. B. einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Mit dem Haushaltsjahr 2025 hat die Stadt Horstmar im Rahmen der Prüfung die Anforderungen für die Zuwendungen an Fraktion umgesetzt. | E4         | Die Stadt Horstmar sollte wie geplant die Auszahlung der Fraktionszuwendungen umsetzen, um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen. Zusätzlich sollte die Stadt Horstmar regelmäßig zumindest einmal in einer Wahlperiode die Bedarfsermittlung aktualisieren. |
| F5  | Die Stadt Horstmar arbeitet im Bereich der Gremienarbeit bereits vollständig digital. Die Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremiensitzungen liegen jedoch noch nicht vor.   | E5         | Die Stadt Horstmar sollte sich, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein, mit den Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen und zumindest die formale Anpassung der Hauptsatzung vornehmen.    |

| Feststellung                  |  | Empfehlung |   |
|-------------------------------|--|------------|---|
| Personal, Organisation und IT |  |            |   |
| F1                            | Die Stadt Horstmar hat informelle Instrumente etabliert und Entscheidungen getroffen, um auf künftige Herausforderungen in den Bereichen Personalressourcen, Informationstechnik und Arbeitsorganisation zu reagieren. Eine Dokumentation der entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen ist noch nicht flächendeckend erfolgt. Dadurch können bestehende Strukturen nicht formal abgesichert und Ressourcen nicht zielgerichtet eingesetzt werden. | E1.1       | Die Stadt Horstmar sollte ein einfaches Verfahren zur regelmäßigen Personalbedarfsanalyse einführen, das nicht nur Altersausscheiden berücksichtigt, sondern auch weitere Fluktuationsursachen einschließt. Dazu gehört auch eine kritischere Überprüfung von Aufgaben und eine aktualisierte Bewertung aller Stellen. Die Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung sollten in überschaubarer Form dokumentiert werden, um eine bessere Steuerungsgrundlage zu schaffen.                                      |
|                               |  | E1.2       | Die Stadt Horstmar sollte ihre vorhandenen Stärken im Bereich Fortbildung um ein einfaches, zentrales Kompetenzprofil ergänzen.   |
|                               |  | E1.3       | Die Stadt Horstmar sollte ihre Arbeitgeberattraktivität stärker nach außen sichtbar machen, zum Beispiel durch klare Aussagen in allen Stellenausschreibungen zu Arbeitszeitmodellen, Fortbildungsmöglichkeiten oder Zusatzleistungen.  |
|                               |  | E1.4       | Die Stadt Horstmar sollte im Offboarding-Prozess klare Regelungen etablieren. Eine Möglichkeit besteht darin, eine Checkliste zur Deaktivierung von Zugängen und zur Rückgabe von Arbeitsmitteln zu nutzen. Dadurch kann die Verwaltung einen strukturierten und reibungslosen Personalübergang sicherstellen.  |
|                               |  | E1.5       | Die Stadt Horstmar sollte auf Grundlage ihrer Aufgaben eine praxistaugliche Priorisierung einführen, um Klarheit für die Ressourcenzuordnung, vor allem in Engpasssituationen, zu schaffen. Parallel dazu sollten zentrale Leistungsstandards für ausgewählte Aufgaben dokumentiert werden.   |
|                               |  | E1.6       | Die Stadt Horstmar sollte ihr Vorhaben, der Prozessgestaltung eine höhere strategische Bedeutung beizumessen, weiter vorantreiben. Ein klar strukturierter Umgang mit Prozessen hilft dabei, die Verwaltung besser zu steuern, die Qualität zu sichern und in schwierigen Situationen handlungsfähig zu bleiben, vor allem bei knappen Personalressourcen. Deshalb sollte die Stadt zunächst gemeinsame Ziele und Prioritäten festlegen und daraus erforderliche Sach- und Personalressourcen ableiten. |

| Feststellung |  | Empfehlung |   |
|--------------|--|------------|---|
|              |  | E1.7       | Die Stadt Horstmar sollte den begonnenen Prozess zur Entwicklung einer übergeordneten Digitalisierungsstrategie konsequent weiterverfolgen und abschließen. Dabei sollten die IT- und Digitalisierungsziele klar definiert, priorisiert und verbindlich in der Strategie verankert werden. Für zentrale Vorhaben sollte sie projektbezogene Zeitpläne mit definierten Meilensteinen erstellen. Dies schafft die notwendige Grundlage, um Ressourcen gezielt zu planen, den Fortschritt systematisch zu steuern und die Umsetzung für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar zu gestalten. |
|              |  | E1.8       | Die Stadt Horstmar sollte mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein Sicherheitskonzept erstellen und formale Regelungslücken schließen.  |
| F2           | Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalbestandes hat die Stadt Horstmar mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen.   | E2.1       | Um ihre Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sollte die Stadt Horstmar den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie ihren Weg der interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiv beschreitet.   |
|              |  | E2.2       | Um dem Risiko eines Wissensverlustes durch altersbedingtes Ausscheiden von Mitarbeitenden wirksam zu begegnen, sollte die Stadt Horstmar strukturierte Maßnahmen zur Wissenssicherung etablieren. Dazu zählen standardisierte Checklisten für zentrale Arbeitsabläufe sowie ein zentraler, übersichtlicher Zugang zu bestehenden Dokumentationen. Auf diese Weise kann vorhandenes Erfahrungswissen systematisch gesichert und für nachfolgende Beschäftigte nutzbar gemacht werden.  |
| F3           | Die Stadt Horstmar geht zentrale Themen im Personalmanagement bereits aktiv an. Um jedoch dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen, ist eine strukturierte Weiterentwicklung des Personalmanagements erforderlich.  | E3         | Die Stadt Horstmar sollte die bestehenden Ansätze im Personalmanagement schriftlich festlegen und systematisch weiterentwickeln. Sie sollte die Personalentwicklung und -steuerung mit geeigneten Instrumenten wie regelmäßigen Mitarbeitergesprächen, Weiterbildungsplänen oder Nachfolgeregelungen unterlegen und gezielt auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen ausrichten, um dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen.   |
| F4           | Das IT-Management der Stadt Horstmar konzentriert sich derzeit auf die operative Sicherstellung des laufenden Betriebs. Im Hinblick auf die strategische Steuerung und systematische Umsetzung von Projekten, Anforderungen und Prozessen zeigen sich jedoch Defizite. Eine klare Struktur mit definierten Standards und Abläufen ist nur in Ansätzen vorhanden oder fehlt gänzlich. | E4.1       | Die Stadt Horstmar sollte Mindeststandards und einfache Vorlagen für ihre Projektabwicklung festlegen, um die Arbeitsabläufe zu entlasten und den Projekterfolg besser abzusichern. Dabei gilt es klar zu definieren, ab wann ein Vorhaben als Projekt zu betrachten ist und welche Projektstrukturen in diesem Fall verbindlich anzuwenden sind.   |

| Feststellung          |  | Empfehlung |   |
|-----------------------|--|------------|---|
|                       |  | E4.2       | Die Verwaltung sollte einen geregelten Prozess zur Erfassung, Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen etablieren. Sämtliche Anforderungen sollten systematisch dokumentiert und anhand festgelegter Kriterien zentral bewertet werden. Ziel ist es, die IT-Entwicklung stärker an strategischen Zielen auszurichten, Ressourcen effizient einzusetzen und Transparenz in der Entscheidungsfindung zu schaffen.   |
|                       |  | E4.3       | Für ein rechtskonformes und wirtschaftliches Lizenzmanagement sollte die Stadt Horstmar eine zentrale und aktuelle Übersicht aller eingesetzten Lizenzen und Vertragsunterlagen aufbauen. Der regelmäßige Abgleich zwischen erworbenen Lizenzen und tatsächlichen Installationen sollte verbindlich geregelt werden. Ebenso sollte die Stadt ein Verfahren etablieren, mit dem ungenutzte oder freiwerdende Lizenzen systematisch identifiziert werden können.                              |
|                       |  | E4.4       | Die Stadt Horstmar sollte einen formalisierten Prozess zur Aufnahme, Klassifizierung und Bearbeitung von IT-Störungen einführen. Dabei sind auch externe Dienstleister einzubeziehen. Sämtliche Störfälle sollten systematisch dokumentiert und ausgewertet werden, um Schwachstellen frühzeitig zu erkennen und gezielte Verbesserungsmaßnahmen ableiten zu können.  |
| F5                    | Die digitale Transformation der Stadt Horstmar befindet sich noch in einem frühen Stadium. Bei allen überprüften Prozessabläufen bestehen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche zu minimieren.                                   | E5         | Die Stadt Horstmar sollte die digitale Transformation gezielter steuern und ihren eingeschlagenen Weg zur Steigerung der Digitalisierung konsequent weiterverfolgen. Als zentrale Grundlage für die interne Digitalisierung sollte die Einführung der E-Akte mit Priorität vorangetrieben werden. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Horstmar den Digitalisierungsgrad wirksam steigern und künftige Herausforderungen, insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen, effizienter bewältigen. |
| <b>Friedhofswesen</b> |  |            |   |
| F1                    | Für die Steuerung im Bereich des Friedhofswesens nutzt die Stadt Horstmar die Möglichkeiten eines Ziel- und Kennzahlensystems bislang kaum.  | E1         | Die Stadt Horstmar sollte die Ziele weiter konkretisieren und mit geeigneten Kennzahlen die Zielerreichung messen. Hierüber sollte sie in regelmäßigen Abständen in Politik und Verwaltungsführung berichten.   |
| F2                    | Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen haben in Horstmar mit ca. 80 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Kosten für die Friedhöfe. Interkommunal liegen die Kosten je qm fast am Maximalwert. | E2         | Die Stadt Horstmar sollte untersuchen, worin die überdurchschnittlich hohen Kosten für die Grün- und Wegeflächen begründet sind. Im nächsten Schritt sollte sie dann geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Kosten zu reduzieren.  |

## 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, bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>4</sup> in den Blick zu nehmen. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungs frei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>5</sup> 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, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

Über einen Online-Fragebogen sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungs runde 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 Horstmar nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse. Zusätzlich finden sich in den einzelnen Teilberichten Beispiele und Empfehlungen zur IKZ.

<sup>4</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

<sup>5</sup> 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)

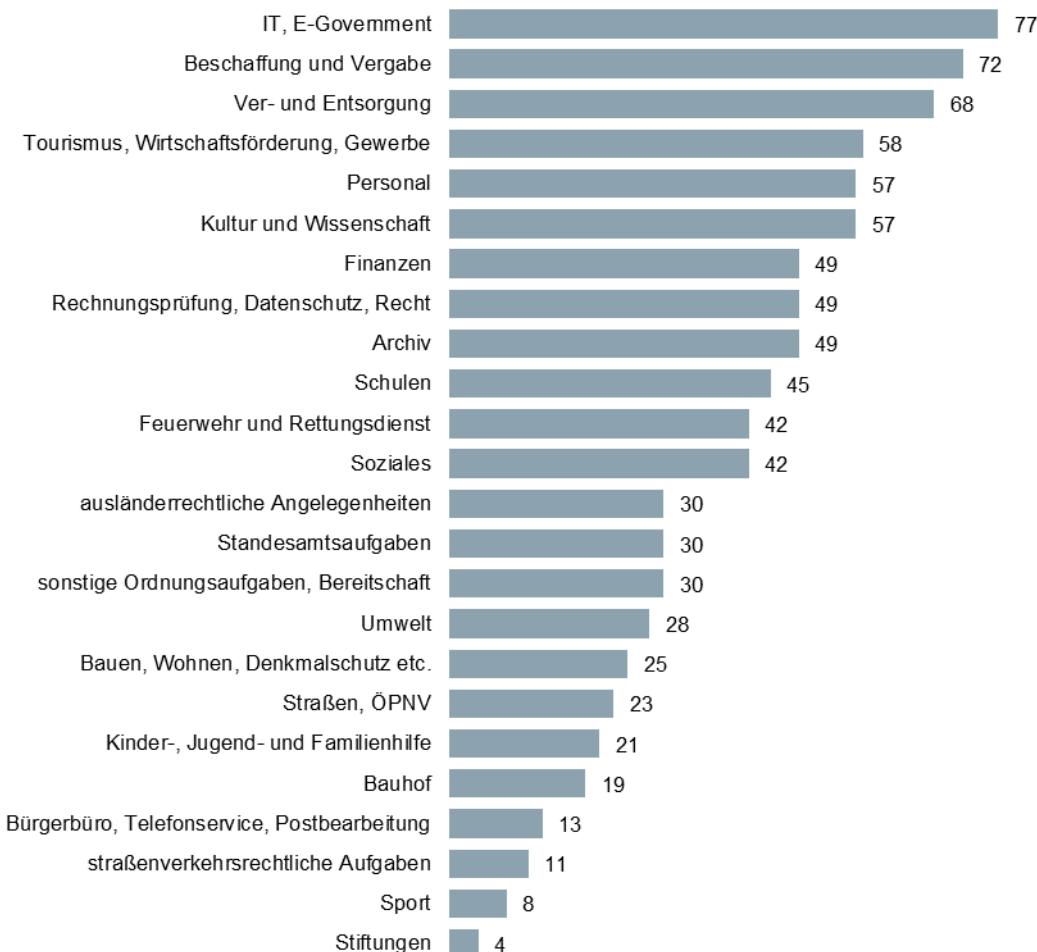
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Wir haben 53 kleine kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

### 0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der 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 Beschaffung und Vergabe sowie IT und E-Government.

### 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**

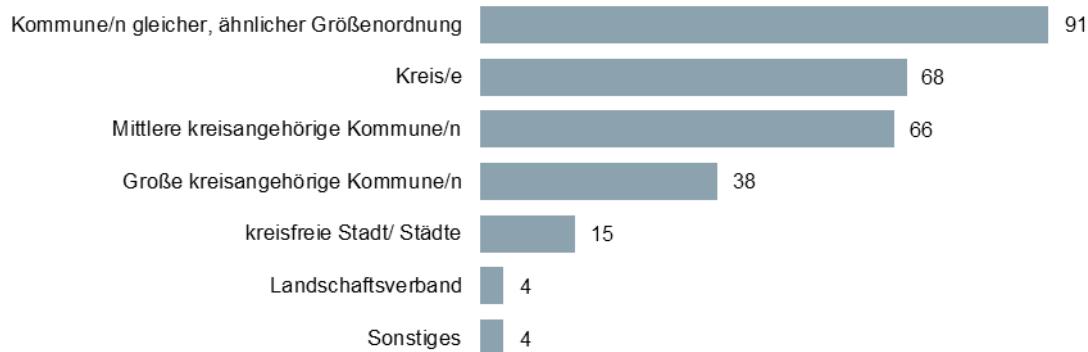


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich Archiv als Schwerpunktthema heraus.

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



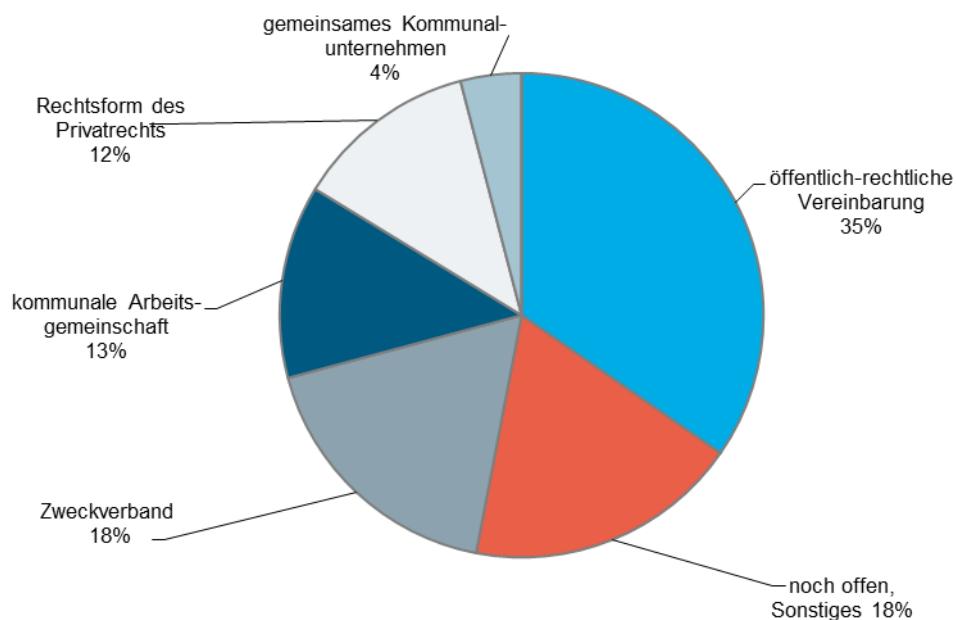
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>6</sup>.

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

### Rechtsformen IKZ in Prozent

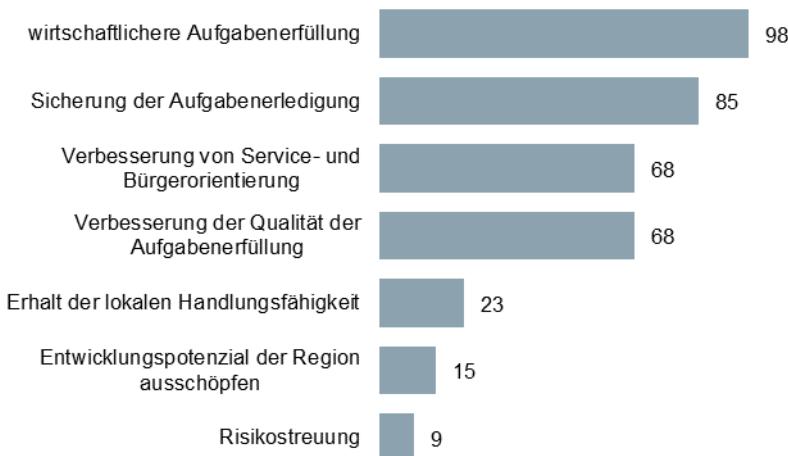


Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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

#### 0.8.1.5 Ziele zur Initierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

### Ziele IKZ in Prozent



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

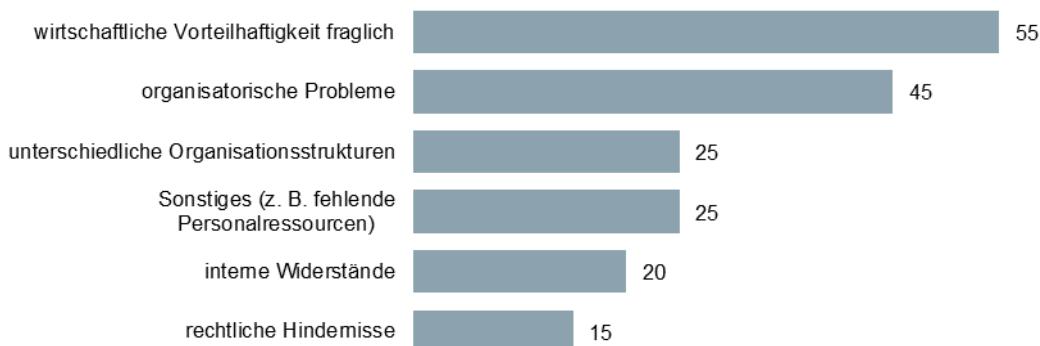


Die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren sind gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

#### 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 liegt bei der Frage der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sowie bei organisatorischen Problemen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

|                    | gering | Handlungsbedarf | hoch |
|--------------------|--------|-----------------|------|
| Haushaltssituation |        |                 | ▲    |

Die **Stadt Horstmar** hat einen hohen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Bis zum Jahr 2019 befand sich die Stadt im Haushaltssicherungskonzept. Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2018 bis 2023 konnte sie durchgehend Jahresüberschüsse erzielen und so das Eigenkapital stärken. Von der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG hat sie nur in geringem Maße Gebrauch gemacht. Die Stadt Horstmar plant nach den Haushaltsplänen 2024 und 2025 mit negativen Jahresergebnissen. Diese können durch die Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Dabei ist die Haushaltsplanung der Gemeinde spürbar abhängig von der Entwicklung der konjunkturabhängigen Gewerbesteuern, der Kreisumlage, aber insbesondere auch der Jugendamtsumlage.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Horstmar ist vergleichsweise gering. Die Stadt gehört mit ihren Eigenkapitalquoten 1 und 2 im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten **Eigenkapitalquoten**. Die geplanten Defizite würden dies noch verstärken und das Eigenkapital weiter mindern.

Die **Verbindlichkeiten** der Stadt sind im interkommunalen Vergleich sowohl in der Konzernbe trachtung, als auch beim Kernhaushalt insgesamt überdurchschnittlich. Hierbei positionieren sich im interkommunalen Vergleich sowohl die Verbindlichkeiten aus Liquiditäts-, als auch aus Investitionskrediten weit über dem Durchschnitt. Die Verbindlichkeiten werden nach den aktuellen Planungen zukünftig weiter steigen, da die Stadt weitere Kredite aufnehmen muss.

### Haushaltssteuerung

Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt nur im Jahr 2023 **Ermächtigungen** aus investiven Auszahlungen übertragen. Im interkommunalen Vergleich liegen die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner deutlich unter dem Median. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie noch nicht verbindlich geregelt.

Beim **Kredit- und Anlagemanagement** spielen Sicherheit und Kontrolle des Verwaltungshandelns eine zentrale Rolle. Somit können unnötige Risiken vermieden werden. Aus diesem

Grund sollte die Gemeinde zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

## 1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Besteht eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen um?
  - Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordern?

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

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

## 1.4 Haushaltssituation

### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar konnte ihre Haushalte in den letzten Jahren ausgleichen bzw. Jahresüberschüsse erzielen. Aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse sowie des geringen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten der Stadt, besteht aktuell ein hoher Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.

*Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum einer Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft erfüllt folgende Kriterien:*

- *Der Haushaltsstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht durch die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allgemeinen Rücklage einschränken. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Kommune 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. 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.*
- *Hohe Schulden und 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.*

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabsschlüsse Horstmar 2018 bis 2025

| Haushaltsjahr | Haushaltsplan<br>(HPI) | Jahresabschluss<br>(JA) | Gesamtabsschluss<br>(GA) | In dieser Prüfung<br>berücksichtigt |
|---------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 2018*         | bekannt gemacht        | festgestellt            | bestätigt                | HPI / JA / GA                       |
| 2019          | bekannt gemacht        | festgestellt            | nicht erforderlich       | HPI / JA / -                        |
| 2020          | bekannt gemacht        | festgestellt            | nicht erforderlich       | HPI / JA / -                        |
| 2021          | bekannt gemacht        | festgestellt            | nicht erforderlich       | HPI / JA / -                        |
| 2022          | bekannt gemacht        | festgestellt            | nicht erforderlich       | HPI / JA / -                        |
| 2023          | bekannt gemacht        | festgestellt            | nicht erforderlich       | HPI / JA / -                        |
| 2024          | bekannt gemacht        | offen                   | offen                    | HPI / - / -                         |
| 2025          | bekannt gemacht        | offen                   | offen                    | - / - / -                           |

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

\*\* Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die **Stadt Horstmar** macht ab dem Jahr 2019 von der großenabhängigen Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses.

Im weiteren Verlauf des Berichts wird an relevanten Stellen zudem auf den Haushalt 2025 textlich eingegangen.

#### 1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Horstmar kann die geplanten Defizite in den Planjahren bis 2027 mit der Ausgleichsrücklage decken. Der Haushalt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

##### Haushaltsstatus Horstmar 2018 bis 2024

| Haushaltsstatus                      | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ausgeglichener Haushalt              |      |      | X    | X    | X    | X    |      |
| Fiktiv ausgeglichener Haushalt       |      |      |      |      |      |      | X    |
| Haushaltssicherungskonzept genehmigt | X    | X    |      |      |      |      |      |

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

Der Haushalt der Stadt Horstmar ist genehmigungsfrei und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Jahresergebnisse und Rücklagen der Jahre 2023 bis 2027. Die Werte entstammen der Haushaltsplanung 2024.

##### Jahresergebnisse und Rücklagen Horstmar in Tausend Euro 2023 bis 2027\*

| Kennzahlen                          | 2023                      | 2024        | 2025        | 2026        | 2027        |
|-------------------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro      | 449                       | -397        | -264        | -140        | -125        |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro  | 7.588                     | 7.191       | 6.927       | 6.787       | 6.662       |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 1.886                     | 1.886       | 1.886       | 1.886       | 1.886       |
| <b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>  | <b>positives Ergebnis</b> | <b>4,19</b> | <b>2,90</b> | <b>1,61</b> | <b>1,46</b> |

\* bis 2023: Ist, ab 2024: Plan

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

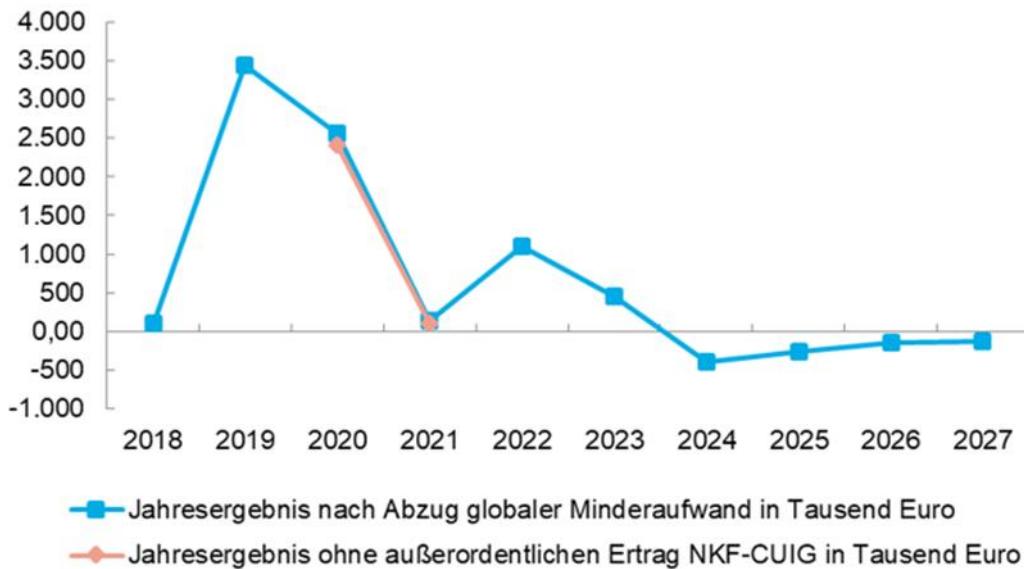
Im Haushalt 2024 plant die Stadt Horstmar für die Jahre 2024 bis 2027 Defizite von insgesamt 0,9 Mio. Euro. Dies führt zu einer entsprechenden Verringerung der Ausgleichsrücklage. Bei planmäßigem Ergebnisverlauf liegt das Eigenkapital der Stadt im Jahr 2027 bei 8,5 Mio. Euro.

Die Haushaltsplanung 2025 sieht höhere Defizite vor. So plant die Stadt für die Jahre 2024 bis 2028 mit Defiziten von rund zwei Mio. Euro. Die von der Stadt geplanten Defizite können weiterhin durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden.

#### 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Horstmar kann ihre Haushalte im gesamten Betrachtungszeitraum ausgleichen bzw. Jahresüberschüsse generieren. Die Stadt plant nach den Haushaltsplänen 2024 und 2025 mit durchgängig negativen Jahresergebnissen.

**Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027**



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

Die Stadt Horstmar hat nur in den Jahren 2020 und 2021 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von insgesamt rund 175.000 Euro berücksichtigt.

Der Ergebnisplan weist für das Haushaltsjahr 2024 ein Defizit von 0,4 Mio. Euro aus.

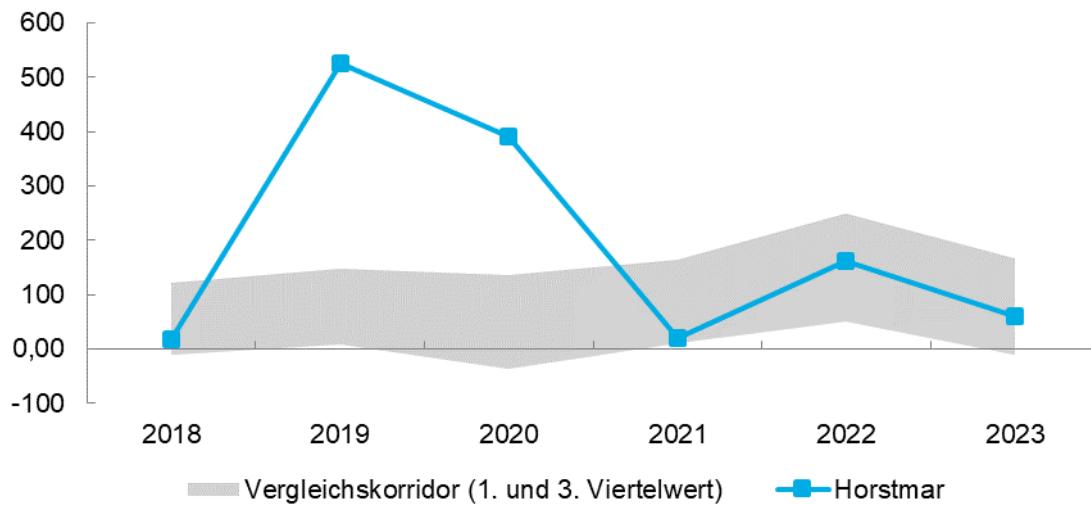
Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der **Tabelle 4 der Anlage** dieses Teilberichts.

In allen sechs Jahren des Betrachtungszeitraums hat die Stadt positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Sie summieren sich auf 7,8 Mio. Euro und liegen zwischen 0,1 Mio. Euro und 3,4 Mio. Euro. Damit konnte sich die Stadt im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 um insgesamt

8,9 Mio. Euro gegenüber den Haushaltsansätzen verbessern. Besonders auffällig sind im Zeitverlauf die Jahre 2019 und 2020. Die Abweichungen zum Haushaltsansatz lagen in diesen Jahren bei 4,7 Mio. Euro und 2,4 Mio. Euro. Die deutlich besseren Ist-Ergebnisse sind insbesondere der Gewerbesteuer und der Kreisumlage geschuldet. Für die Jahre 2019 und 2020 gab es hohe Nachzahlungen bei der veranlagten Gewerbesteuer. Zudem wurde für die nachfolgenden Jahre im Jahr 2020 eine Rückstellung für die Kreisumlage von 2,6 Mio. Euro gebildet.

Aufgrund der großen Spannweite der Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 ordnet sich auch die Kennzahl „Jahresergebnis je EW“ unterschiedlich im interkommunalen Vergleich ein. So liegt das Jahresergebnis je Einwohner in den Jahren 2018 und 2021 unter dem Median. Im Vergleich hierzu positionieren sich die Jahre 2019 und 2020 deutlich über dem 3. Viertelwert und bildet im Jahr 2019 sogar das Maximum. Die Jahre 2022 und 2023 sind durchschnittlich.

#### Jahresergebnis je EW\* in Euro 2018 bis 2023



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

Die **Tabelle 5 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Die **Stadt Horstmar** plant nach dem Haushaltsplan 2024 für die Jahre 2024 bis 2027 Defizite von insgesamt 0,9 Mio. Euro. Die Planungen zeigen insbesondere bei den Personalaufwendungen Steigerungen bis 2027 um 0,7 Mio. Euro.

Im Jahr 2023 erhielt die Stadt rund 1,2 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen. Aufgrund erhöhter Gewerbesteuererträge in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 sind die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2024 weggefallen. Für die Jahre 2025 bis 2027 hat die Stadt wieder Erträge aus Schlüsselzuweisungen von jährlich 1,2 Mio. Euro eingeplant. Im Haushaltsplan 2025 steigen die Werte auf 2,4 Mio. Euro für alle Jahre (2025 bis 2028) an.

Die Haushaltsplanung 2025 sieht Defizite im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2028 von insgesamt zwei Mio. Euro vor.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Horstmar mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze in von Hundert 2024

|  | Grundsteuer A | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|--|---------------|---------------|---------------|
| <b>Horstmar</b>                            | <b>355</b>    | <b>590</b>    | <b>416</b>    |
| Mittelwert im Kreis Steinfurt              | 348           | 569           | 445           |
| Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen | 339           | 552           | 444           |
| Fiktiver Hebesatz GFG 2024                 | 259           | 501           | 416           |

Die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer wurden letztmalig im Jahr 2023 angepasst. Hierbei wurde der Hebesatz für die Grundsteuer B von 640 auf 590 und der Hebesatz der Gewerbesteuer von 452 auf 416 reduziert. Im Jahr 2017 wurde der Hebesatz für die Grundsteuer B von 590 auf 640 erhöht. Die Anpassungen wurden im Rahmen des damaligen Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) notwendig und trugen zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung bei. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde letztmalig im Jahr 2017 von 335 auf 355 angepasst.

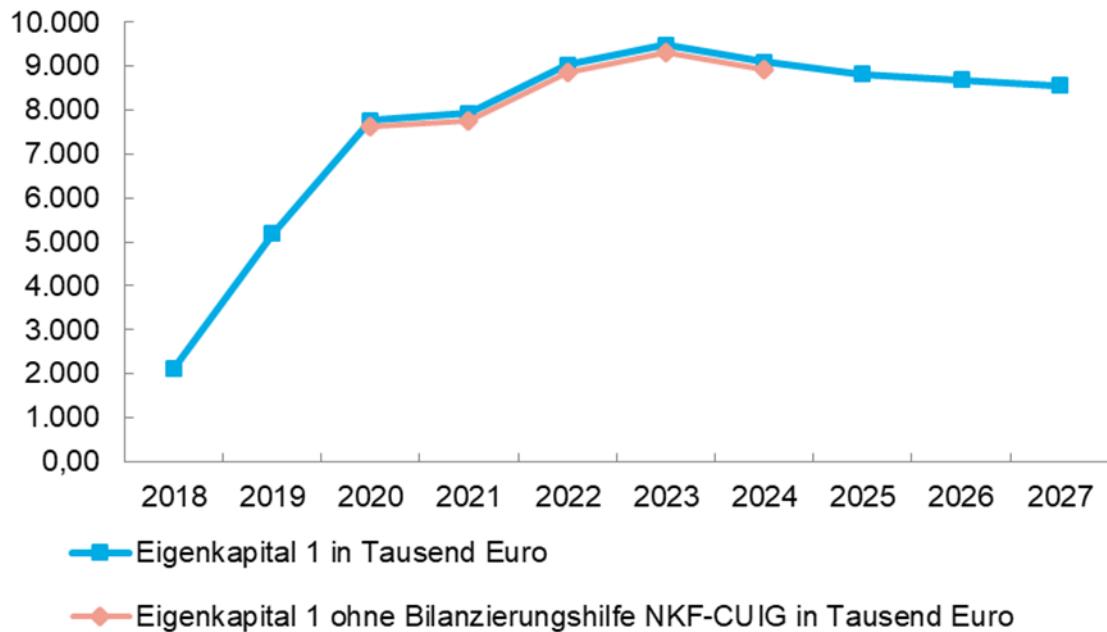
Im Haushalt 2024 sind keine Änderungen der Hebesätze geplant. Im Haushalt 2025 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B auf 664 erhöht.

Die Auswirkungen der tatsächlichen und geplanten Jahresergebnisse auf das Eigenkapital beschreibt das folgende Kapitel „1.3.3 Eigenkapital“.

### 1.4.3 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Horstmar ist im interkommunalen Vergleich niedriger als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Aufgrund der durchgängig negativen Planergebnisse wird sich das Eigenkapital weiter reduzieren.

**Eigenkapital Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027**



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der **Tabelle 6 der Anlage** dieses Teilberichts.

Die durchweg positiven Jahresergebnisse haben das Eigenkapital der Stadt Horstmar von 2018 bis 2023 um 7,8 Mio. Euro erhöht. Der Stand des Eigenkapitals zum 31. Dezember 2023 beträgt 9,5 Mio. Euro. Ab 2024 plant die Stadt Horstmar ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Stadt daher im Haushalt 2024 von Jahresdefiziten in Höhe von insgesamt 0,9 Mio. Euro und im Haushalt 2025 von Jahresdefiziten in Höhe von insgesamt rund zwei Mio. Euro aus.

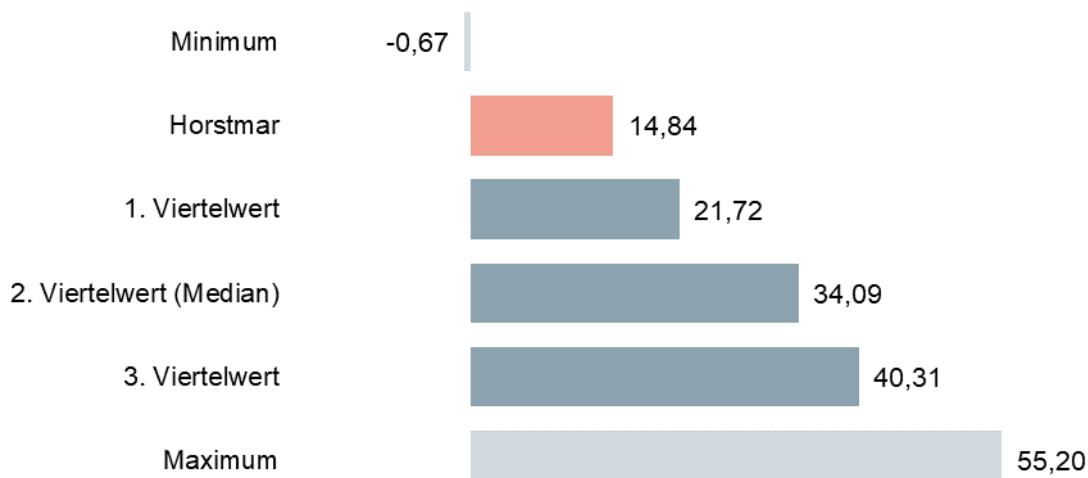
Die Ausgleichsrücklage hat sich, dank der Jahresüberschüsse, bis 2023 auf 7,6 Mio. Euro erhöht. Die geplanten Defizite können durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden, sodass eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage nicht notwendig ist. Zum 31.12.2027 würde die Ausgleichsrücklage bei rund sechs Mio. Euro (lt. HH-Plan 2024) und zum 31.12.2028 bei 5,6 Mio. Euro (lt. HH-Plan 2025) liegen.

Der Stand der allgemeinen Rücklage beträgt zum 31. Dezember 2023 noch 1,9 Mio. Euro.

Ab 2026 muss die Stadt sich entscheiden, ob sie die Bilanzierungshilfe (insgesamt 0,2 Mio. Euro) wahlweise über 50 Jahre abschreiben oder gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausbuchen wird. Sollten sich die geplanten Entwicklungen realisieren, wird die Ausgleichsrücklage zwar schmelzen, die Gefahr einer mittelfristigen Überschulung ist aber nicht gegeben. Auch wenn der Rat der Stadt sich dazu entscheidet, die Bilanzierungshilfe einmalig auszubuchen.

Die Stadt Horstmar verfügt insgesamt zum Zeitpunkt der Prüfung über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 bewegt sich dabei in allen Jahren unter dem 1. Viertelwert im interkommunalen Vergleich.

#### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



### Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

| Kennzahl  | Horst-mar | Minim-um | 1. Vier-telwert | 2. Vier-telwert<br>(Median) | 3. Vier-telwert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|---|-----------|----------|-----------------|-----------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Eigenkapitalquote 1 ohne außer-ordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent | 14,61     | -7,93    | 21,43           | 32,60                       | 39,80           | 54,71    | 30           |
| Eigenkapitalquote 2 in Prozent  | 42,75     | 40,50    | 61,01           | 69,58                       | 72,64           | 83,09    | 30           |
| Eigenkapitalquote 2 ohne außer-ordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent | 42,59     | 36,21    | 59,65           | 69,16                       | 71,96           | 82,72    | 30           |
| Ausgleichsrücklage je EW  | 1.028     | 0,00     | 538             | 883                         | 1.260           | 2.433    | 30           |

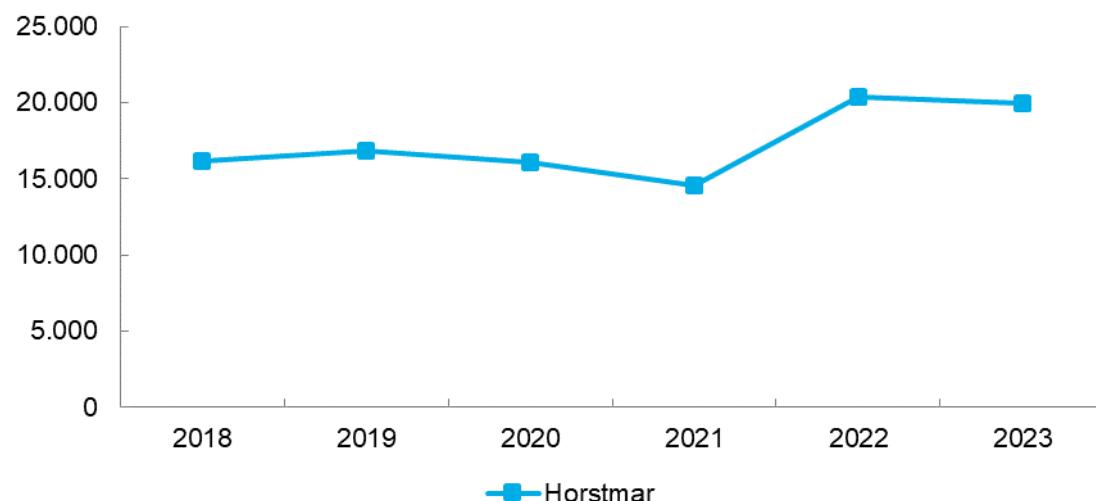
Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Horstmar ist im gesamten Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. Sowohl die Eigenkapitalquoten 1 als auch 2 je Einwohner positionieren sich im interkommunalen Vergleich in allen Jahren deutlich unter dem Durchschnitt. Die Ausgleichsrücklage je Einwohner positioniert sich hingegen in allen Jahren deutlich über dem Durchschnitt.

### 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

#### 1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Stadt Horstmar hat deutlich höhere Gesamtverbindlichkeiten als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2023

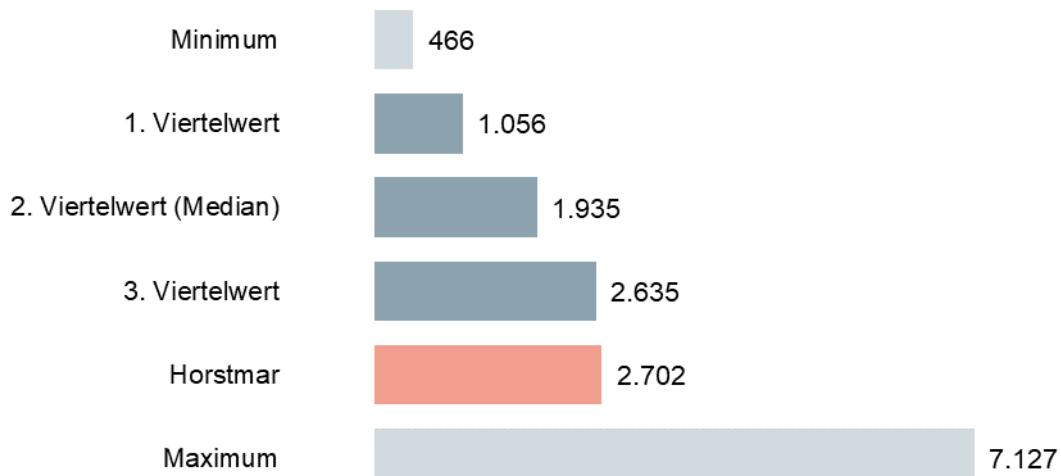


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabschluss der **Stadt Horstmar** verwendet. Für die Jahre 2019 ff. hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten

des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 haben die Stadtwerke als Mehrheitsbeteiligung der Stadt dieser einen Liquiditätskredit von 3,4 Mio. Euro gewährt. Dieser Liquiditätskredit wurde von den Gesamtverbindlichkeiten abgezogen und nicht berücksichtigt. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten stehen in der **Tabelle 8 der Anlage** dieses Teilberichts.

Die so errechneten Gesamtverbindlichkeiten verändern sich im Zeitverlauf 2018 bis 2021 nur gering. Ab dem Jahr 2022 steigen die Gesamtverbindlichkeiten. Der Grund hierfür liegt an erhöhten Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Diese analysiert die gpaNRW im weiteren Verlauf noch näher.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im gesamten Betrachtungszeitraum positioniert sich die Stadt Horstmar jeweils über dem Median im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2023 gehört sie zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten.

Die Gesamtverbindlichkeiten setzen sich im Jahr 2023 zu 88 Prozent aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen. Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten stellen wir diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dar:

### Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je EW in Euro 2023

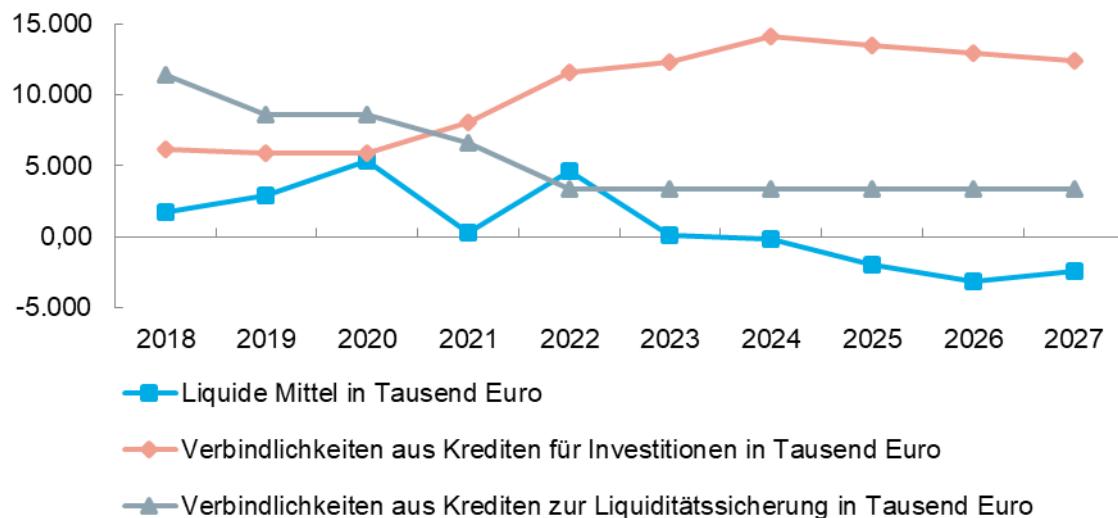
| Kennzahlen          | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Investitionskredite | 1.724    | 34,04   | 287            | 707                     | 1.085          | 3.011   | 30           |
| Liquiditätskredite  | 478      | 0,00    | 0,00           | 16,86                   | 440            | 3.435   | 30           |
| Verbindlichkeiten   | 2.829    | 543     | 856            | 1.524                   | 2.491          | 6.377   | 30           |

Auch auf Ebene des Kernhaushalts hat die Stadt Horstmar überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich spiegelt die angespannte Haushaltssituation wider.

61 Prozent der Verbindlichkeiten entfallen auf die Verbindlichkeiten für Investitionskredite. Diese haben sich vom Jahr 2020 auf 2022 annähernd als verdoppelt. Auch 2023 sind sie wieder gestiegen und liegen zum 31. Dezember 2023 bei 12,3 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich haben mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen einwohnerbezogen weniger Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.

Die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten sind im Zeitverlauf 2018 zu 2023 deutlich zurückgegangen. Sie liegen zum 31. Dezember 2023 bei 3,4 Mio. Euro.

### Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027\*



\* bis 2023 IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquiden Mittel stehen in der **Tabelle 10 der Anlage** dieses Teilberichts.

In den Jahren 2019 bis 2023 konnte die Stadt Horstmar in allen Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen. Die Planungen der Stadt in den Haushalten 2024

und 2025 zeigen hingegen in allen Jahren negative Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Damit hat die Stadt keine eigenen Mittel, die sie für die ordentlichen Tilgungsleistungen oder die Finanzierung ihrer Investitionen einsetzen kann.

Auch wenn Horstmar in den Haushalten 2024 und 2025 mittelfristig keine Liquiditätskredite einplant, laufen die liquiden Mittel in den negativen Bereich und die Stadt wird voraussichtlich Liquiditätskredite benötigen.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist in den Haushaltsplänen 2024 und 2025 in fast allen Jahren negativ. Den verbleibenden investiven Finanzierungsbedarf wird die Stadt daher zukünftig nur durch die Aufnahme von Investitionskrediten decken können. Hierdurch wird der Bestand an Investitionskrediten voraussichtlich zunehmen. Im Haushalt 2024 plant die Stadt Horstmar mit einer Steigerung der Investitionskredite auf 12,4 Mio. Euro im Jahr 2027. Im Haushalt 2025 steigen die Investitionskredite im Jahr 2028 auf 15,5 Mio. Euro an.

#### 1.4.4.2 Vermögen

- Die Stadt hat Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen im Blick und plant diese im Haushalt ein.

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 Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude und Straßen heran. Darüber hinaus führt die gpaNRW Interviews zum aktuellen Zustand des kommunalen Vermögens mit den entsprechend zuständigen Fachbereichen.

Die **Stadt Horstmar** hat für ihr Vermögen eher längere Nutzungszeiträume angesetzt. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Zudem werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Durch lange Nutzungszeiträume steigt allerdings auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seiner geplanten Nutzungsdauer erreicht.

In der letzten Prüfung waren die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude unauffällig. Lediglich das Verwaltungsgebäude wies einen erhöhten Abnutzungsgrad auf. Hierbei wurde jedoch auch das alte Rathaus berücksichtigt, welches rein bilanziell gesehen zum damaligen Zeitpunkt noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren hatte.

Auch die Stadt schätzt den Zustand ihrer Gebäude als gut ein. Es gibt nach eigener Aussage keinen Investitions- oder Instandhaltungsstau. In den letzten Jahren wurden sowohl konsumtive als auch investive Maßnahmen an einigen Gebäuden durchgeführt. Die Stadt hat einen guten Überblick und plant die notwendigen Maßnahmen mittelfristig ein. Zukünftig plant die Stadt verschiedene Investitionen. Der Schwerpunkt wurde hierbei für die nächsten Jahre auf die Schulen gelegt. So soll beispielsweise die Grundschule Leer teilsaniert und für die OGS erweitert werden. Dies soll voraussichtlich zu Beginn des Schuljahres 2026/27 abgeschlossen sein. Die

Stadt plant rund 1,2 Mio. Euro für den Neubau sowie 0,8 Mio. Euro für die Sanierung. Hierbei erwartet die Stadt Fördergelder von rund 0,55 Mio. Euro. Zudem soll eine Schulsportshalle energetisch saniert werden. Die Stadt plant mit Ausgaben von rund zwei Mio. Euro und Fördergeldern von 1,1 Mio. Euro.

Das Straßennetz inklusive der Wirtschaftswege dagegen hatte in der letzten Prüfung bei einer rein bilanziellen Betrachtung mehr als zwei Drittel ihres geplanten Nutzungszeitraumes hinter sich. Nach Auskunft der Stadt sieht sie zum jetzigen Zeitpunkt keine Investitions- oder Instandhaltungsstaus. Es liegen aktuelle Inventurergebnisse vor, anhand derer entsprechende Listen mit den notwendigen durchzuführenden Maßnahmen für die zukünftigen Jahre geführt werden.

## 1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, wie die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

### 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar geht restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um und fördert damit die Transparenz des Haushalts. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat sie bisher noch nicht getroffen.

*Eine Kommune sollte ihre Haushaltsansätze sorgfältig planen und Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen. Zudem sollte die Kommune nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt haben.*

Die Stadt Horstmar hat bisher keine Regelung zu ihren Ermächtigungsübertragungen verschriftlicht. Der Rat der Stadt Horstmar beschließt alle Ermächtigungsübertragungen. Konkrete schriftliche Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung oder Vereinbarung, schaffen zusätzliche Verbindlichkeit.

#### ► Empfehlung

Die Stadt sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Arbeits- oder Dienstabweisung regeln. Zu den Regelungen sollte sie die Zustimmung des Rates einholen.

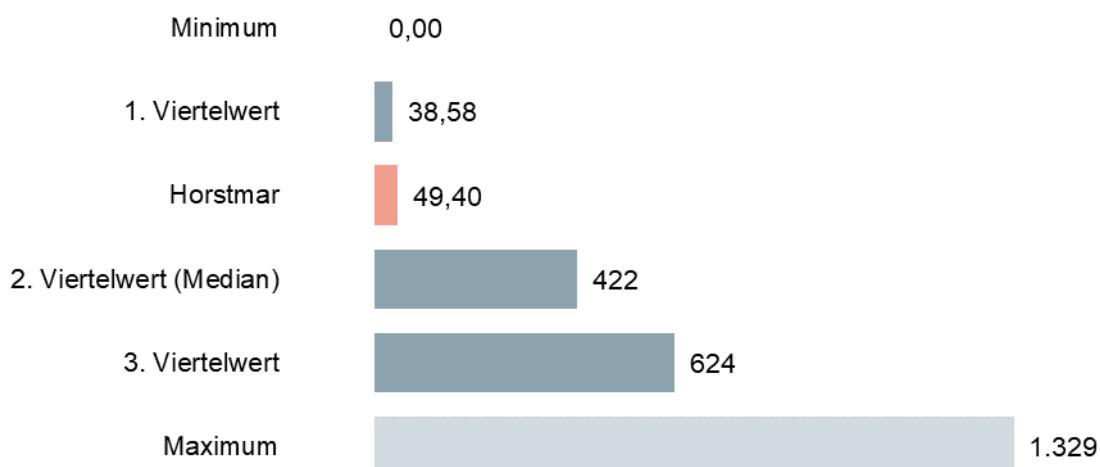
In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Horstmar im investiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

### Investive Auszahlungen Horstmar 2018 bis 2023

| Kennzahlen  | 2018         | 2019         | 2020         | 2021       | 2022         | 2023         |
|---|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro   | 8.937        | 9.974        | 8.886        | 4.304      | 9.393        | 7.843        |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro  | 0            | 0            | 0            | 0          | 0            | 365          |
| <b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>   | <b>0</b>     | <b>0</b>     | <b>0</b>     | <b>0</b>   | <b>0</b>     | <b>0</b>     |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro  | 8.937        | 9.974        | 8.886        | 4.304      | 9.393        | 8.208        |
| <b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b> | <b>0</b>     | <b>0</b>     | <b>0</b>     | <b>0</b>   | <b>0</b>     | <b>0</b>     |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro  | 1.623        | 3.616        | 2.874        | 5.196      | 7.805        | 6.893        |
| <b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>                 | <b>18,16</b> | <b>36,26</b> | <b>32,35</b> | <b>121</b> | <b>83,10</b> | <b>83,98</b> |

Die Stadt Horstmar hat im Betrachtungszeitraum lediglich im Jahr 2023 investive Auszahlungs-ermächtigungen übertragen.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



## 1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.5.2.1 Kreditmanagement

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

*Eine Kommune sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.*

#### Kreditportfolio Horstmar 2023

| Kennzahlen  | 2023   |
|---|--------|
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro        | 12.724 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro | 3.525  |
| Anzahl der Kreditverträge   | 14     |
| Anzahl Kreditgeber  | 7      |

Die **Stadt Horstmar** hat vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten aus Krediten. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind zuletzt gestiegen. Die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hat die Stadt in den letzten Jahren reduzieren können. Potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

In der Praxis holt die Stadt vor einer Kreditaufnahme verschiedene Angebote ein. Die Entscheidungsfindung dokumentiert sie. Vor der Auswahl eines Finanzierungsinstruments prüft und vergleicht sie die Laufzeiten und die Zinsbindung. Zudem prüft sie die Berücksichtigung von Fördermöglichkeiten.

#### ► Empfehlung

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

In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Horstmar 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

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

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

Die Stadt Horstmar kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Horstmar in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>7</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Deutscher Städetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>8</sup> 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](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

## 1.5.2.2 Anlagemanagement

### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.

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

### Geldmittel und –anlagen Horstmar 2023 in Tausend zum 31.12.2023

| Kennzahlen   |       |
|--|-------|
| Liquide Mittel in Tausend Euro   | 79    |
| Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro                          | 0     |
| Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro                          | 44    |
| davon Anteile am Versorgungsfonds Westfälisch-Lippische Versorgungskasse | 44    |
| Ausleihungen   | 2.536 |

Die **Stadt Horstmar** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und risikante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Horstmar 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 Horstmar beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und risikante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre individuellen Bedürfnisse kann die Stadt Horstmar ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.

- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
  - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zu lassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>9</sup> können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinhaltung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinhaltung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Horstmar 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

<sup>9</sup> 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.

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 Horstmar in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssituation**

|                           | Feststellung  | Seite |
|---------------------------|---|-------|
| <b>Haushaltssituation</b> |   |       |
| F1                        | Die Stadt Horstmar konnte ihre Haushalte in den letzten Jahren ausgleichen bzw. Jahresüberschüsse erzielen. Aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse sowie des geringen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten der Stadt, besteht aktuell ein hoher Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. | 28    |

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Haushaltssteuerung**

|                           | Feststellung  | Seite |    | Empfehlung   | Seite |
|---------------------------|---|-------|----|--|-------|
| <b>Haushaltssteuerung</b> |   |       |    |  |       |
| F1                        | Die Stadt Horstmar geht restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um und fördert damit die Transparenz des Haushalts. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat sie bisher noch nicht getroffen. | 39    | E1 | Die Stadt sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Arbeits- oder Dienstabweisung regeln. Zu den Regelungen sollte sie die Zustimmung des Rates einholen.   | 39    |
| F2                        | Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.  | 41    | E2 | Die Stadt Horstmar sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen (Dienstanweisung oder Richtlinie) sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.   | 41    |
| F3                        | Die Stadt Horstmar hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.  | 43    | E3 | Die Stadt Horstmar sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. | 43    |

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023**

| Kennzahlen                                       | Horstmar 2019 | Horstmar aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median)        | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------------|------------------|---------|----------------|--------------------------------|----------------|---------|--------------|
| <b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>  |               |                  |         |                |                                |                |         |              |
| Aufwandsdeckungsgrad                             | 108,6         | 103              | 77,50   | 98,43          | 101                            | 106            | 128     | 29           |
| Eigenkapitalquote 1                              | 4,5           | 14,84            | -0,67   | 22,43          | 34,09                          | 39,90          | 55,20   | 32           |
| Eigenkapitalquote 2                              | 34,5          | 42,75            | 40,50   | 61,30          | 69,58                          | 73,09          | 83,09   | 32           |
| Fehlbetragsquote                                 | ./.           | ./.              |         |                | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |         |              |
| <b>Vermögenslage</b>                             |               |                  |         |                |                                |                |         |              |
| Infrastrukturquote                               | 22,6          | 18,52            | 18,14   | 28,36          | 32,26                          | 40,73          | 51,96   | 32           |
| Abschreibungsintensität                          | 7,7           | 8,06             | 6,42    | 8,18           | 9,56                           | 11,08          | 14,43   | 27           |
| Drittfinanzierungsquote                          | 48,0          | 70,73            | 39,54   | 57,24          | 68,06                          | 77,15          | 86,43   | 26           |
| Investitionsquote                                | 47,9          | 322              | 90,70   | 136            | 168                            | 226            | 466     | 32           |
| <b>Finanzlage</b>                                |               |                  |         |                |                                |                |         |              |
| Anlagendeckungsgrad 2                            | 65,2          | 80,73            | 65,65   | 86,89          | 96,50                          | 105            | 116     | 31           |
| Liquidität 2. Grades                             | 26,2          | 19,10            | 8,02    | 51,21          | 87,11                          | 233            | 942     | 31           |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 11,4          | ./.              |         |                | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |         |              |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote               | 30,5          | 12,94            | 1,73    | 5,57           | 7,61                           | 11,91          | 28,41   | 31           |
| Zinslastquote                                    | 1,6           | 2,09             | 0,01    | 0,18           | 0,47                           | 1,04           | 3,25    | 29           |
| <b>Ertragslage</b>                               |               |                  |         |                |                                |                |         |              |
| Netto-Steuerquote                                | 66,9          | 63,97            | 45,88   | 52,88          | 61,07                          | 68,23          | 78,08   | 25           |
| Zuwendungsquote                                  | 17,1          | 20,24            | 6,69    | 11,87          | 19,00                          | 24,06          | 34,44   | 28           |
| Personalintensität                               | 15,7          | 16,33            | 13,48   | 15,68          | 17,25                          | 19,17          | 24,46   | 29           |
| Sach- und Dienstleistungsintensität              | 24,9          | 22,97            | 11,19   | 16,42          | 20,04                          | 21,61          | 27,25   | 29           |
| Transferaufwandsquote                            | 43,1          | 41,54            | 35,30   | 40,85          | 42,69                          | 48,12          | 51,66   | 29           |

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 4: Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027**

| Kennzahlen   | 2018 | 2019  | 2020  | 2021 | 2022  | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|
| Jahresergebnis   | 111  | 3.448 | 2.559 | 137  | 1.108 | 449  | -397 | -264 | -140 | -125 |
| Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG | 111  | 3.448 | 2.409 | 112  | 1.108 | 449  | -397 | -264 | -140 | -125 |

**Tabelle 5: Jahresergebnisse je EW in Euro 2018 bis 2023**

| Jahr | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert<br>(Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------|----------|---------|----------------|----------------------------|----------------|---------|--------------|
| 2018 | 17,34    | -164    | -35,27         | 55,88                      | 166            | 362     | 20           |
| 2019 | 526      | -1.331  | 51,41          | 86,46                      | 147            | 364     | 20           |
| 2020 | 391      | -316    | -7,93          | 51,27                      | 151            | 700     | 20           |
| 2021 | 20,79    | -293    | 4,94           | 87,36                      | 187            | 473     | 20           |
| 2022 | 162      | -6,02   | 30,13          | 201                        | 295            | 612     | 21           |
| 2023 | 60,87    | -685    | -5,61          | 60,87                      | 141            | 550     | 21           |

**Tabelle 6: Eigenkapital Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2023**

| Kennzahlen  | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Eigenkapital  | 2.118         | 5.193         | 7.766         | 7.925         | 9.033         | 9.482         |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag                         | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             |
| <b>Eigenkapital 1</b>   | <b>2.118</b>  | <b>5.193</b>  | <b>7.766</b>  | <b>7.925</b>  | <b>9.033</b>  | <b>9.482</b>  |
| außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG                            | 0             | 0             | 150           | 25            | 0             | 0             |
| <b>Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b> | <b>2.118</b>  | <b>5.193</b>  | <b>7.616</b>  | <b>7.750</b>  | <b>8.858</b>  | <b>9.307</b>  |
| Sonderposten für Zuwendungen  | 10.276        | 10.236        | 11.540        | 12.552        | 13.575        | 14.843        |
| Sonderposten für Beiträge   | 3.012         | 2.969         | 3.367         | 3.227         | 3.110         | 2.986         |
| <b>Eigenkapital 2</b>   | <b>15.405</b> | <b>18.398</b> | <b>22.673</b> | <b>23.704</b> | <b>25.718</b> | <b>27.311</b> |
| <b>Eigenkapital 2 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b> | <b>15.405</b> | <b>18.398</b> | <b>22.523</b> | <b>23.528</b> | <b>25.543</b> | <b>27.135</b> |
| <b>Bilanzsumme</b>  | <b>45.079</b> | <b>48.743</b> | <b>52.968</b> | <b>51.122</b> | <b>62.875</b> | <b>63.886</b> |

**Tabelle 7: Eigenkapital 1 und Eigenkapital 1 ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027\***

| Kennzahlen  | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         | 2025         | 2026         | 2027         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Eigenkapital  | 2.118        | 5.193        | 7.766        | 7.925        | 9.033        | 9.482        | 9.077        | 8.813        | 8.673        | 8.548        |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag                         | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            |
| <b>Eigenkapital 1</b>   | <b>2.118</b> | <b>5.193</b> | <b>7.766</b> | <b>7.925</b> | <b>9.033</b> | <b>9.482</b> | <b>9.077</b> | <b>8.813</b> | <b>8.673</b> | <b>8.548</b> |
| außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG                            | 0            | 0            | 150          | 25           | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            |
| <b>Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b> | <b>2.118</b> | <b>5.193</b> | <b>7.616</b> | <b>7.750</b> | <b>8.858</b> | <b>9.307</b> | <b>9.077</b> | <b>8.813</b> | <b>8.673</b> | <b>8.548</b> |

\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Horstmar in Tausend Euro 2019 bis 2023**

| Grunddaten Kernhaushalt   | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Verbindlichkeiten Kernhaushalt  | 18.955.390        | 18.228.552        | 16.632.021        | 21.269.127        | 20.885.930        |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen        | 251.703           | 187.379           | 120.858           | 52.068            | 0                 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen                        | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen*                                | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 |
| Ausleihungen an verbundene Unternehmen  | 26.440            | 40.210            | 30.458            | 15.452            | 542.332           |
| Ausleihungen an Sondervermögen*   | 569.009           | 222.330           | 473.641           | 26.628            | 30.844            |
| Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen                                       | 26.440            | 40.210            | 30.458            | 15.452            | 542.332           |
| Forderungen gegenüber Sondervermögen  | 569.009           | 222.330           | 473.641           | 26.628            | 30.844            |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen in Euro                | 251.703           | 187.379           | 120.858           | 52.068            | 0                 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen in Euro                         | 3.135             | 17.536            | 0                 | 14.875            | 0                 |
| Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen                         | 2.961.846         | 2.924.455         | 2.730.004         | 4.548.932         | 5.221.974         |
| Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander                  | 605860            | 1.056.922         | 694.866           | 1.702.889         | 2.216.139         |
| <b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>  | <b>20.209.386</b> | <b>19.441.251</b> | <b>17.921.345</b> | <b>23.954.080</b> | <b>23.318.590</b> |
| Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von Mehrheitsbeteiligungen                | 3.375.035         | 3.375.035         | 3.375.035         | 3.375.035         | 3.375.035         |
| Verbindlichkeiten Konzern Kommune ohne Liquiditätskredit von Mehrheitsbeteiligungen | 16.834.351        | 16.066.215        | 14.546.309        | 20.429.044        | 19.943.554        |

\*Stadtwerke Horstmar Abwasserwerk, Stadtwerke Horstmar Wasserwerk, Gewerbe-, Industrie- und Wohnungsbauförderungsgesellschaft mbH

**Tabelle 9: Schulden Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2023**

| Kennzahlen   | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anleihen   | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen                                 | 6.186         | 5.909         | 5.857         | 5.399         | 10.825        | 12.724        |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung                          | 11.375        | 8.575         | 8.575         | 6.575         | 3.375         | 3.525         |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 6             | 4             | 2             | 0             | 0             | 0             |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                 | 456           | 647           | 305           | 876           | 485           | 918           |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen   | 98            | 52            | 48            | 84            | 200           | 0             |
| Sonstige Verbindlichkeiten   | 461           | 351           | 424           | 998           | 3.412         | 371           |
| Erhaltene Anzahlungen  | 2.190         | 3.417         | 3.018         | 2.699         | 2.972         | 3.348         |
| <b>Verbindlichkeiten</b>   | <b>20.771</b> | <b>18.955</b> | <b>18.229</b> | <b>16.632</b> | <b>21.269</b> | <b>20.886</b> |
| Rückstellungen   | 6.572         | 9.045         | 9.884         | 8.179         | 9.289         | 9.176         |
| Sonderposten für den Gebührenausgleich   | 54            | 42            | 22            | 0             | 0             | 0             |
| <b>Schulden</b>  | <b>27.397</b> | <b>28.043</b> | <b>28.134</b> | <b>24.811</b> | <b>30.558</b> | <b>30.062</b> |
| Forderungen  | 1.400         | 2.230         | 2.302         | 1.719         | 1.733         | 1.878         |
| Liquide Mittel   | 1.745         | 2.936         | 5.389         | 284           | 4.643         | 79            |
| <b>Effektive Schulden</b>  | <b>24.251</b> | <b>22.877</b> | <b>20.443</b> | <b>22.809</b> | <b>24.182</b> | <b>28.104</b> |
| Ausleihungen   | 1.267         | 1.219         | 1.571         | 1.122         | 2.459         | 2.536         |
| Wertpapiere des Anlagevermögens  | 45            | 45            | 45            | 45            | 45            | 45            |
| Wertpapiere des Umlaufvermögens  | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             |
| Sonstige Vermögensgegenstände  | 114           | 623           | 163           | 376           | 144           | 222           |
| <b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>   | <b>22.825</b> | <b>20.990</b> | <b>18.665</b> | <b>21.266</b> | <b>21.535</b> | <b>25.301</b> |

**Tabelle 10: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Horstmar in Tausend Euro 2018 bis 2027\***

| Kennzahlen  | 2018   | 2019  | 2020  | 2021  | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   |
|---|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Liquide Mittel (abzgl. Abwasserwerk)                    | 1.745  | 2.936 | 5.389 | 284   | 4.643  | 79     | -140   | -1.932 | -3.122 | -2.412 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen        | 6.186  | 5.909 | 5.857 | 8.024 | 11.608 | 12.332 | 14.084 | 13.511 | 12.938 | 12.365 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung | 11.375 | 8.575 | 8.575 | 6.575 | 3.375  | 3.375  | 3.375  | 3.375  | 3.375  | 3.375  |

\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

## 2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Horstmar** im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 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.

#### Zahlungsabwicklung

Die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung sind in Horstmar im Verhältnis zur Anzahl der Einzahlungen interkommunal verglichen eher gering. Hauptursächlich sind hier unterdurchschnittliche Stellenanteile bei der Sachbearbeitung.

Vorteilhaft wirkt sich aus, dass Horstmar die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift nutzt und das Verfahren proaktiv bewirbt. Da der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen interkommunal noch leicht unterdurchschnittlich ist, erscheint eine weitere Erhöhung möglich. Zudem kann ein automatisiertes Einlesen der Zahlungseingänge den manuellen Aufwand weiter verringern.

In Horstmar besteht bereits eingeschränkt die Möglichkeit des E-Payments. Bei der Nutzung und Regelung besteht jedoch noch Optimierungsbedarf.

Im Mahnwesen ergibt sich, trotz eines gut strukturierten Prozesses, eine vergleichsweise niedrige Erfolgsquote.

#### Vollstreckung

Auch in der Vollstreckung sind die Aufwendungen 2023 durch einen geringen Personaleinsatz unterdurchschnittlich. Allerdings liegt auch die Erfolgsquote der Vollstreckung auf niedrigem Niveau.

Die Stadt verzichtet bisher, mit wenigen Ausnahmen, auf die Abnahme der Vermögensauskunft. Ihr fehlen hierdurch Informationen zur Zahlungsfähigkeit der Schuldner. Mit Anordnungen auf die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis könnte sie zudem den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.

### 2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Stadtordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Sie stützt sich auf ermittelte Kennzahlen zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes. Unterstützend betrachtet die gpaNRW Teilprozesse anhand von Checklisten.

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

Eine Rechtmäßigkeitsprüfung der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wird im Rahmen der Prüfung nicht durchgeführt. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Dazu liefert die gpaNRW den Kommunen in der Prüfung eine aktuelle Standortbestimmung und zeigt mögliche Schwachstellen auf. Eine tiefgreifende Analyse der Kennzahlen der Vollstreckung ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

## 2.4 Zahlungsabwicklung

- ➔ Die Stadt Horstmar hat gemessen an der Anzahl der Einzahlungen vergleichsweise geringe Personal- und Sachaufwendungen. Hauptursächlich sind geringere Stellenanteile bei der Sachbearbeitung.

*Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.*

Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung sind vielfältig. Grundsätzlich ist auch die Vollstreckung der Zahlungsabwicklung zuzuordnen. Die gpaNRW stellt diese Inhalte getrennt dar. Zunächst wird auf die Zahlungsabwicklung eingegangen. Zu den Tätigkeiten i. e. S. zählen wir im Wesentlichen die

- Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüsse in der Zahlungsabwicklung,

- Offene-Posten-Verwaltung,
- Überzahlungen und ungeklärte Ein- / Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung und kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Mahnläufe offener Forderungen sowie
- Verwahrung von Wertgegenständen.

Nicht zu den regelmäßigen Aufgaben der Zahlungsabwicklung zählen wir Tätigkeiten, die der Geschäftsbuchführung zuzuordnen sind und eventuell zentral wahrgenommene Aufgaben (z. B. Stundungen, Niederschlagungen und der Erlass von Forderungen).

Auf die Tätigkeiten der Vollstreckung gehen wir im Kapitel „2.5 Vollstreckung“ näher ein.

Als Indikator für die Wirtschaftlichkeit analysiert die gpaNRW zunächst die Aufwendungen und den Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse im Forderungsmanagement betrachtet.

#### 2.4.1 Aufwendungen

Die **Stadt Horstmar** hat die nach § 93 GO NRW in Verbindung mit § 31 KomHVO NRW obliegende Aufgabe der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung an die Gemeinde Neuenkirchen übertragen. Die nachfolgend verwendeten Werte und Kennzahlen beziehen sich dabei ausschließlich auf die Stadt Horstmar.

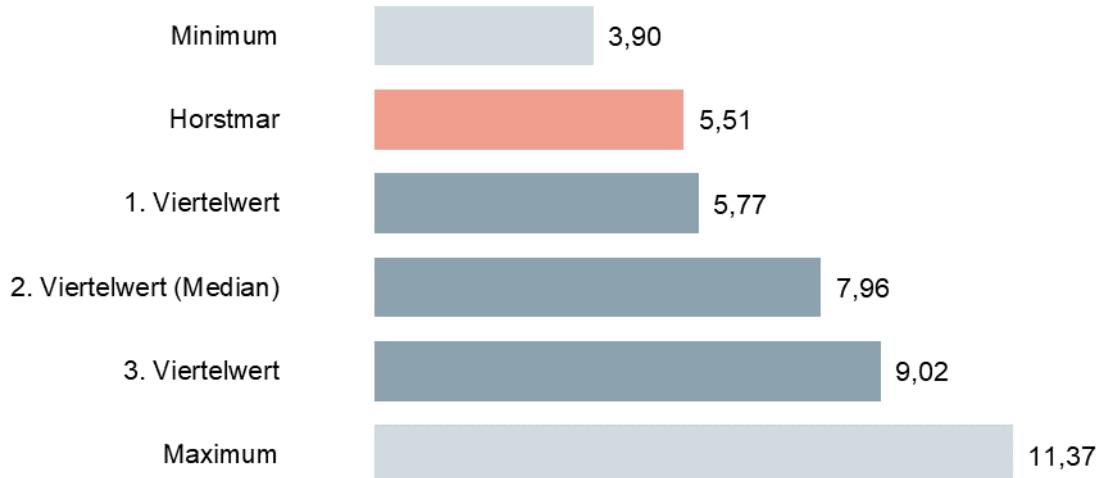
Die Gemeinde Neuenkirchen setzte 2023 für die Stadt Horstmar für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 0,44 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>10</sup> in Höhe von 39.740 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 5,51 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Horstmar damit wie folgt:

<sup>10</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

### Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund der sich ergebenden Synergieeffekte im Rahmen der Übertragung der Aufgaben sind die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro in allen Jahren des Be- trachtungszeitraums unterdurchschnittlich.

Die Gründe für einen geringen Wert bei den Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung können in geringen Aufwendungen oder einer hohen Anzahl von Einzahlungen begründet sein. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt. Darüberhinausgehende Sachaufwendungen wurden bei der Berechnung be- rücksichtigt.

Die nähere Betrachtung der Personalaufwendungen zeigt einen auffällig hohen Overheadanteil bei der Stadt Horstmar. Mit 18,52 Prozent liegt dieser im interkommunalen Vergleich unterhalb des Maximalwertes, das heißt 75 Prozent der verglichenen Kommunen haben einen deutlich niedrigeren Wert. So liegt der Median aktuell bei rund 4,65 Prozent. Allerdings werden diese hö- heren Anteile und die damit einhergehenden Aufwendungen durch die deutlich geringeren Stel- lenanteile in der Sachbearbeitung ausgeglichen. So liegt Horstmar mit einem Stellenanteil von 0,44 im interkommunalen Vergleich nah des Minimums mit 0,38 Vollzeit-Stellen.

Auf die Einzahlungen wird im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen.

## 2.4.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Wir erfassen alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel. Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Geschäftskonten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist die Abwicklung von Schulgirokonten oder Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

### **Einzahlungen auf den Geschäftskonten Stadt Horstmar 2019 bis 2023**

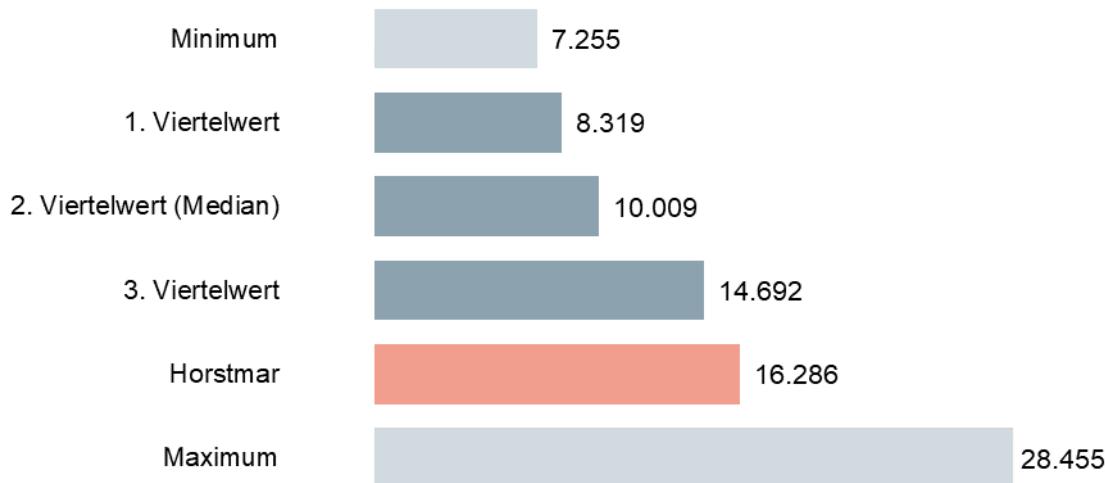
| Grundzahlen   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Einzahlungen auf allen Geschäftskonten  | 5.670  | 5.752  | 5.615  | 6.685  | 7.166  |
| davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten | 69     | 32     | 10     | 4      | 14     |
| Lastschriften* in den Lastschriftläufen                                       | 12.392 | 11.816 | 11.655 | 12.892 | 13.352 |

\* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

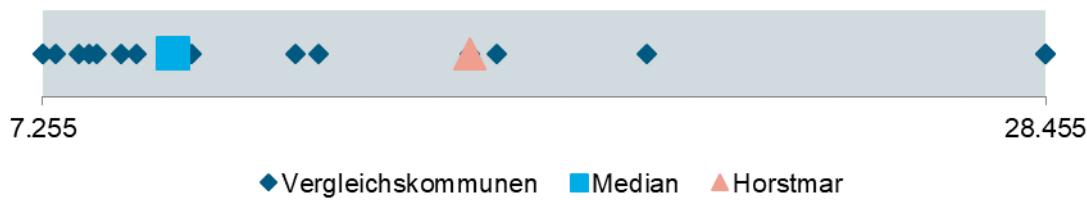
Die Einzahlungen auf alle Geschäftskonten sind, mit Ausnahme des Jahres 2021, kontinuierlich gestiegen. Einzahlungen für Ordnungswidrigkeiten spielen dabei eine sehr untergeordnete Rolle. Sehr positiv haben sich auch die Lastschriften entwickelt. Hier kam es lediglich in den Corona-Jahren zu einem leichten Einbruch.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellt sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

### Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Zahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle liegt der Stadt Horstmar vergleichsweise hoch. Dabei ergibt sich der berechnete Wert aus einer leicht unterdurchschnittlichen Anzahl von Einzahlungen bei einem gleichzeitig deutlich unter dem Durchschnitt liegenden Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung.

Einfluss auf diese Kennzahl kann der Automatisierungsgrad in der Zahlungsabwicklung haben. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und ist damit ein wesentlicher Einflussfaktor auf die benötigten personellen Ressourcen.

### Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent 2023

| Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert<br>(Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl<br>Werte |
|----------|---------|----------------|----------------------------|----------------|---------|-----------------|
| 0,00     | 0,00    | 0,00           | 0,00                       | 7,50           | 80,00   | 15              |

Bis jetzt nutzt die Stadt Horstmar eine automatisierte Zuordnung, sprich die Nutzung des sogenannten automatischen Zahlungsabgleichs, nicht. Die Sachbearbeitung zieht täglich einen Kontoauszug aus dem entsprechenden Onlinebanking. Danach werden alle Posten händisch verbucht. Ein entsprechendes Software-Modul ist zwar vorhanden, wird aber nicht genutzt. Als Grund nennt die entsprechende Sachbearbeitung Probleme bei der automatischen Zuordnung der Umsätze, nicht zuletzt durch fehlende Sollstellungen.

Möglichkeiten, den Anteil zu verbessern und den Arbeitsaufwand mit der Nutzung des Software-Moduls zu reduzieren, ergeben sich aus einer

- Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate,
- Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen sowie
- Optimierung der Prozesse im Forderungsmanagement.

Auf diese Punkte geht die gpaNRW in den nachstehenden Kapiteln näher ein.

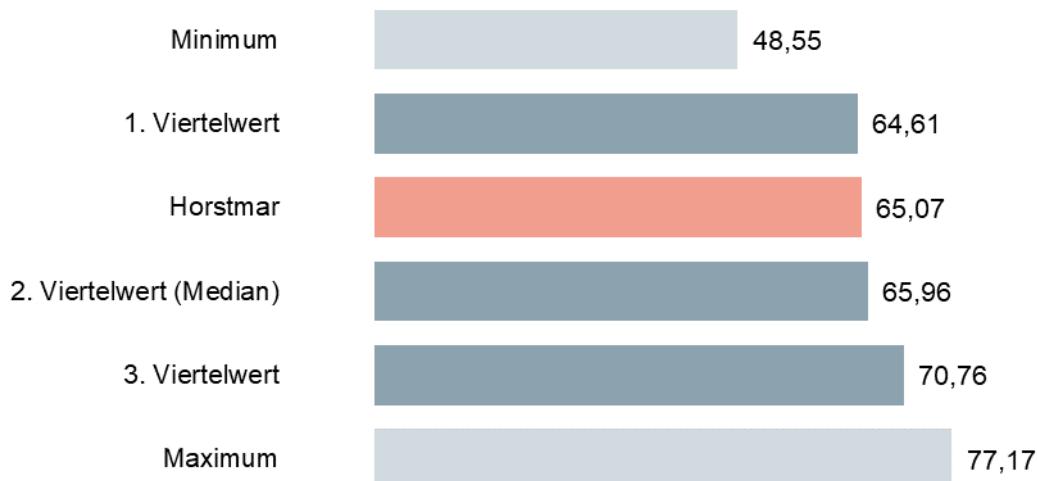
#### 2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- Die Stadt Horstmar nutzt bereits die Möglichkeit der SEPA-Lastschriften und bewirbt das Verfahren proaktiv. Interkommunal verglichen ist der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen unterdurchschnittlich, allerdings nah beim Median.

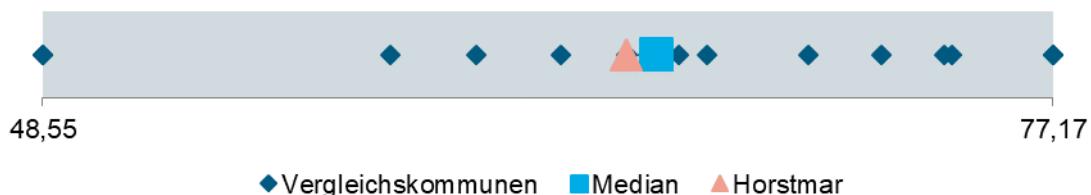
*Eine Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen und reduziert die offenen Forderungen.*

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

**Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2023**



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



Die **Stadt Horstmar** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Der Anteil an den Lastschriften an den Einzahlungen ist im Zeitverlauf 2019 bis 2023 kontinuierlich gesunken. Grund dafür ist, dass die Zahl der Einzahlungen stärker gestiegen ist als die der Lastschriften.

Die Stadt betrachtet die Vorteile des Lastschriftverfahrens als ein wesentliches Potenzial für eine weitere Effektivitätssteigerung in der Zahlungsabwicklung. Sie ist bestrebt, den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate kontinuierlich weiter zu steigern und bewirbt das Verfahren proaktiv. Gleichwohl ist der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen interkommunal verglichen noch unterdurchschnittlich, wenn auch sehr nah am Median.

#### 2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- Die Stadt Horstmar kann ungeklärte Ein- und Auszahlungen im gesamten Betrachtungszeitraum unterjährig klären.

*Eine Kommune hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihr zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.*

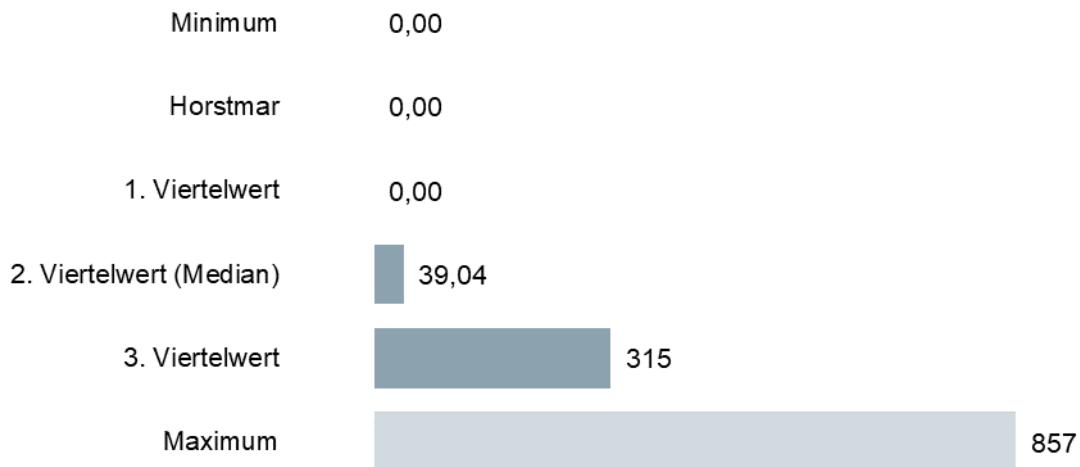
*Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweilig zuständige Organisationseinheit erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind und unnötiger Aufwand vermieden wird. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.*

#### Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Stadt Horstmar 2019 bis 2023

| Grundzahlen                  | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Neue ungeklärte Einzahlungen | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Neue ungeklärte Auszahlungen | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen kann die **Stadt Horstmar** bis zum Stichtag (01. Januar eines jeden Jahres) nach eigener Aussage immer klären. Zumeist handelt es sich um Einzahlungen, bei denen fehlende Sollstellungen zugrunde liegen. Diese werden dann immer sofort mit der zuständigen Fachabteilung geklärt. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt wie folgt ein:

### Neue ungeklärte Einzahlungen je 10.000 EW\* 2024



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungsein- und -ausgängen bindet grundsätzlich sowohl zentral in der Stadtkasse als auch dezentral in den zuständigen Organisationseinheiten personelle Ressourcen. Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden, bedarf es der aktiven Mitwirkung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Deren Sollstellung ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und der automatisierten Verarbeitung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten.

Hinzu kommt, dass ohne Sollstellungen keine Überwachung und Beitreibung der Forderungen erfolgen kann. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben dem entstehenden Mehraufwand für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nicht erfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

## 2.4.3 Prozessbetrachtungen

Ergänzend zu den zuvor genannten Aspekten nehmen die Prozesse im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg in der Zahlungsabwicklung sowie die dafür entstehenden Aufwendungen.

Im Forderungsmanagement geht es insbesondere um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Das Forderungsmanagement verfolgt daher u. a. das Ziel, Forderungsausfälle zu vermeiden und die Liquidität zu verbessern bzw. langfristig zu sichern. Vorbeugende Maßnahmen zur Entstehung sowie eine lückenlose Überwachung von Forderungen und ein effektives Mahnverfahren tragen maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele bei. Jede Forderung, die beglichen ist, muss nicht weiterverfolgt werden. Neben der Reduzierung des Aufwandes in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat dies direkten Einfluss auf die Liquidität der Kommune. Darüber hinaus gilt grundsätzlich, je schneller die Beitreibung einer Forderung erfolgt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die offene Forderung beglichen wird. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten.

In dieser Prüfung betrachtet die gpaNRW zwei Prozesse. Zum einen den Prozess von der Entstehung einer Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung und zum anderen den Prozess im Zusammenhang mit E-Payment.

### 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar verfolgt ihre Forderungen strukturiert. Allerdings erzielt sie vergleichsweise niedrige Erfolgsquoten durch Mahnungen.

*Die Zahlungspflichtigen sollten bei der Zahlung einer Forderung unterstützt werden. Die Durchlaufzeiten im Prozess sollten möglichst kurz und generell einheitlich geregelt sein. Ein Zahlungsziel von bis zu 14 Tagen ist grundsätzlich vertretbar. Mit Entstehung der Forderung ist eine Sollstellung zu veranlassen.*

*Eine Kommune sollte fällige Forderungen zeitnah verfolgen. Dafür sollte die Kommune mindestens monatliche, automatisierte Mahnintervalle einrichten. Die Übergabe der offenen Forderung an die Vollstreckung sollte ebenfalls automatisiert mit einem zweiten Mahnintervall erfolgen. Unnötige Prozessschritte sollten vermieden werden.*

In der Prüfung beschränkt sich die gpaNRW auf den Teilprozess von der Entstehung der Forderungen bis zur ggf. notwendigen Übergabe an die Vollstreckung. Dabei liegt der Fokus auf einigen wesentlichen Aspekten, die in vorangegangen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

### Fristen und Mahnintervalle Stadt Horstmar

| Kennzahl   | Horst-mar | Minim-um | 1. Vier-telwert | 2. Vier-telwert<br>(Median) | 3. Vier-telwert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|--|-----------|----------|-----------------|-----------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung              | 30,00     | 10,00    | 14,00           | 21,00                       | 30,00           | 34,00    | 17           |
| Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf | 14,00     | 3,00     | 9,00            | 10,00                       | 14,00           | 60,00    | 17           |
| Tage zwischen den Mahnläufen   | 30,00     | 7,00     | 14,00           | 14,00                       | 30,00           | 90,00    | 17           |
| Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung              | 14,00     | 14,00    | 14,00           | 14,00                       | 22,75           | 30,00    | 16           |

Die Stadt Horstmar hat für ihre Forderungen ein einheitliches Zahlungsziel von dreißig Tagen festgelegt. Wird die Forderung nicht innerhalb dieses Zeitintervalls beglichen, wird diese nach weiteren 14 Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Eine Zahlungserinnerung verschickt die Stadt nicht. Nach erfolgtem Mahnlauf vergehen vierzehn Tage. Verstreicht diese Frist ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners, geht die Forderung in die Vollstreckung über. Insgesamt sind die Zeitabstände in Horstmar länger gewählt als in den meisten Vergleichskommunen.

### Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent Horstmar 2023

| Kennzahl                         | Horst-mar | Minim-um | 1. Vier-telwert | 2. Vier-telwert<br>(Me-dian) | 3. Vier-telwert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|----------------------------------|-----------|----------|-----------------|------------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Anteil Mahnungen an Einzahlungen | 12,17     | 4,32     | 9,15            | 12,17                        | 15,90           | 25,71    | 17           |
| Erfolgsquote Mahnungen           | 64,33     | 50,56    | 64,20           | 67,72                        | 83,60           | 93,75    | 15           |

Im Jahr 2023 entfielen in Horstmar auf 7.166 Einzahlungen 872 Mahnungen. Interkommunal musste damit ein durchschnittlicher Anteil der Forderungen angemahnt werden.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt in Horstmar im Betrachtungszeitraum zwischen 51,79 und 64,33 Prozent. Die Erfolgsquote ist kontinuierlich gestiegen. Dennoch ist die Erfolgsquote bei den Mahnungen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.

### 2.4.3.2 Prozess E-Payment

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar nutzt bisher lediglich die Möglichkeit der Kartenzahlung. Bei der Nutzung des E-Payment und den Regelungen hierzu besteht noch Optimierungspotenzial.

*Eine Kommune hat nach § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) für elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren anzubieten.*

*In diesem Zusammenhang sollte die Kommune grundlegende Aspekte regeln und die Möglichkeiten, die das E-Payment bietet, nutzen. Das Angebot von E-Payment sollte in der Verwaltung flächendeckend zur Verfügung stehen und aktiv vorangetrieben werden. Ein Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige die zur Verfügung stehenden Methoden kennen und nutzen.*

Die **Stadt Horstmar** macht lediglich in Form von Kartenlesegeräten im Fachbereich 2; Ordnende Dienste/Bürgerservice und im Standesamt von den Möglichkeiten des E-Payment Gebrauch.

Darüber hinaus setzt die Stadt Horstmar E-Payment aktuell nicht ein. Nach Aussage der Stadt soll dauerhaft der Onlinebezahlidienst pmPayment eingeführt werden. Dabei handelt es sich um eine übergreifende Lösung, in die verschiedene Payment Service Zahlungsanbieter integriert sind. Abgedeckt wären dann gängige Zahlungsarten wie Lastschrift, Kreditkarte, PayPal, Apple Pay und Google Pay. Des Weiteren sehen auch die bestehenden Dienstanweisungen bisher keine konkreten Regelungen zum E-Payment vor. Dabei ist der Einsatz in nahezu allen Bereichen denkbar und beschränkt sich nicht nur auf die sofortige Zahlung von Leistungen. Mit der Einführung oder dem Ausbau von digitalen Leistungen wird die Stadt verpflichtet, das E-Payment auszubauen.

Digitale Bezahlmethoden tragen dazu bei, dass der Aufwand für die Zahlungspflichtigen gering ist und die Zahlung sofort erledigt werden kann. Das erhöht die Zahlungsbereitschaft und reduziert die Gefahr von vergessenen Zahlungsverpflichtungen. Zudem werden Zahlungen im E-Payment häufig schneller verbucht und die Überschreitung von Fälligkeiten wird reduziert. Die genannten Aspekte können dabei als Ziele fungieren und von der Stadt festgelegt werden.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeiten des E-Payment ausbauen und strategische Vorgaben schriftlich regeln.

Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen den digitalen Bezahlmethoden eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse sollte die Stadt die nachstehenden Mindestinhalte festlegen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment ermöglichen bzw. mindestens dort vorschreiben, wo auch digitale Leistungen angeboten werden.

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres E-Payment sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten z. B. die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft und die Minimierung von Mahnungen sein.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Bezahlmethoden** sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden.

Die Stadt Horstmar kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung in diesem Bereich gegebenenfalls sinnvoll ergänzen.

## 2.5 Vollstreckung

- Durch einen geringen Personaleinsatz in Relation zu den Fallzahlen ergeben sich für Horstmar 2023 unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Dabei liegt die Erfolgsquote der Vollstreckung auf niedrigem Niveau.

*Eine Kommune sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Die Anzahl von Vollstreckungsforderungen sollte möglichst gering gehalten werden.*

Werden Forderungen nicht beglichen, kann die Kommune diese in der Regel als eigene Vollstreckungsstelle nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW) betreiben. Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung nimmt daher die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Innen-  
dienst,
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Außen-  
dienst sowie
- Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bear-  
beitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw.

### 2.5.1 Aufwendungen

Für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen der **Stadt Horstmar** wurden im Betrach-  
tungszeitraum 2019 bis 2023 jeweils 0,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Voll-  
zeit-Stellen für den Overhead eingesetzt.

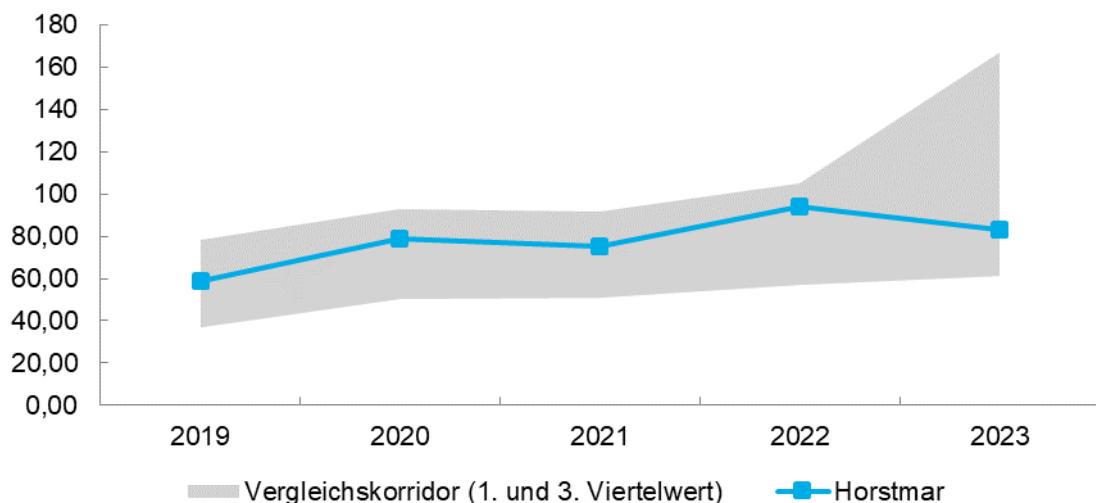
Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>11</sup> in Höhe von 34.414 Euro in 2023.

Daraus resultieren 2023 Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 82,93 Euro.

Im gesamten Betrachtungszeitraum 2019 bis 2023 bewegen sich die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung im Bereich des Medians. Insbesondere 2022 waren die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung deutlich höher als in den Jahren davor aber auch danach. In Horstmar ist dies begründet durch einen Rückgang der abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Horstmar damit wie folgt:

#### Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2019 bis 2023



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Kommunen zwischen dem ersten und dritten Quartilwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

In den interkommunalen Vergleich für 2023 sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



<sup>11</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

## 2.5.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen. Hinzu kommen Forderungen, die nicht gemahnt werden müssen und Forderungen von Dritten. Jede nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Zahlungspflichtigen über die weitere mögliche Vorgehensweise.

Die nachstehenden Kennzahlen zu den Vollstreckungsforderungen lassen Rückschlüsse auf die Arbeit in der jeweiligen Kommune zu. Sie zeigen, wie hoch die Belastung in der Vollstreckung ist und ob Rückstände bestehen sowie deren Entwicklung. Wir erfassen die Daten dafür über mehrere Jahre und stellen diese zusätzlich in den interkommunalen Vergleich.

### Entwicklung der Vollstreckungsforderungen Stadt Horstmar 2019 bis 2024

| Kennzahlen   | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar* | k. A. |
| Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen             | 602   | 463   | 496   | 423   | 404   | 460   |
| Abgewickelte Vollstreckungsforderungen               | 541   | 412   | 430   | 350   | 415   | 269   |
| An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen     | 70    | 62    | 60    | 48    | 55    | 51    |

\*eine Ermittlung der bestehenden Vollstreckungsforderungen zu 1. Januar ist nicht möglich, da der vom Dienstleister vorgegebene Stichtag der 30. Juni ist.

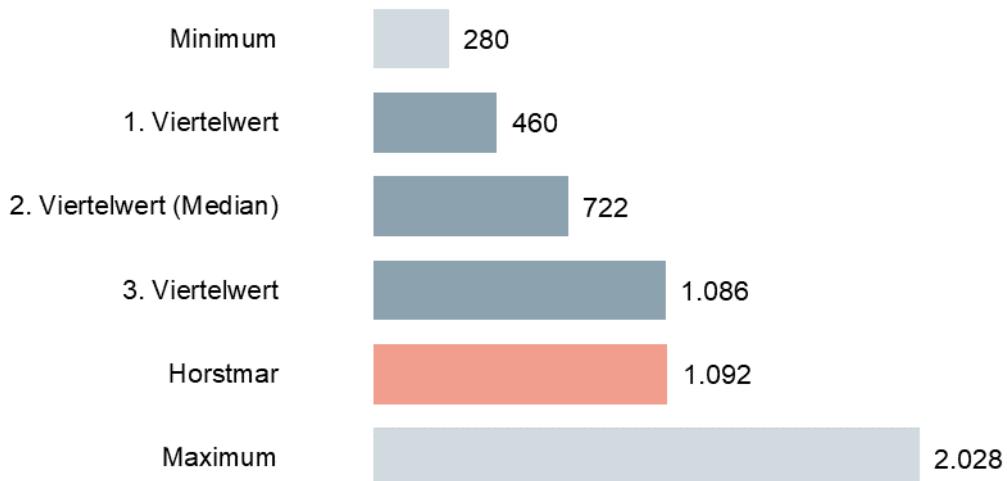
Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Kommunen in Auftrag gegebenen „Altfälle“ waren von diesen zurückzugeben. Die Übertragungen der WDR-Forderungen in der **Stadt Horstmar** hat zum 30. März 2023 stattgefunden. Bereits zum 01. Januar 2022 hat der WDR an die Stadt keine Ersuchen mehr gestellt.

### 2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

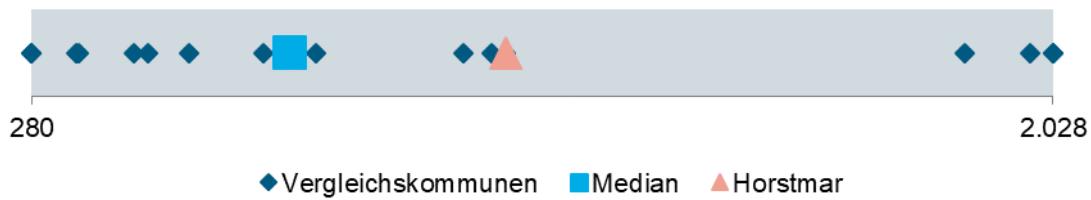
Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckungsstelle weitergeleitet. Diese stellt grundsätzlich bei jeder neuen Forderung Ermittlungen zum Schuldner an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue Forderung im Vergleich zur Zahlungsabwicklung einen deutlich höheren Personaleinsatz. Ergänzend zu den

eigenen Forderungen hat eine Vollstreckungsstelle Amtshilfeersuchen anderer Behörden zu bearbeiten. Nach § 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) ist sie dazu verpflichtet. Dies erfolgt ohne eine Gegenleistung in Form einer Gebühr oder Ähnlichem. Aus diesem Grund bezieht die gpaNRW auch die Amtshilfeersuchen in die Analyse ein.

#### Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2023



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



Mit 1.092 neuen Vollstreckungsaufträgen hat Horstmar vergleichsweise viele Fälle je Vollzeitstelle. Im interkommunalen Vergleich sind die Mitarbeitenden in der Vollstreckung damit vergleichsweise stark belastet. Dabei könnte die Anzahl der neu erhaltenen Vollstreckungsforderungen geringer ausfallen, wenn es der Stadt gelänge, ihre Erfolgsquote im Mahnwesen weiter zu steigern (siehe Kapitel 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen).

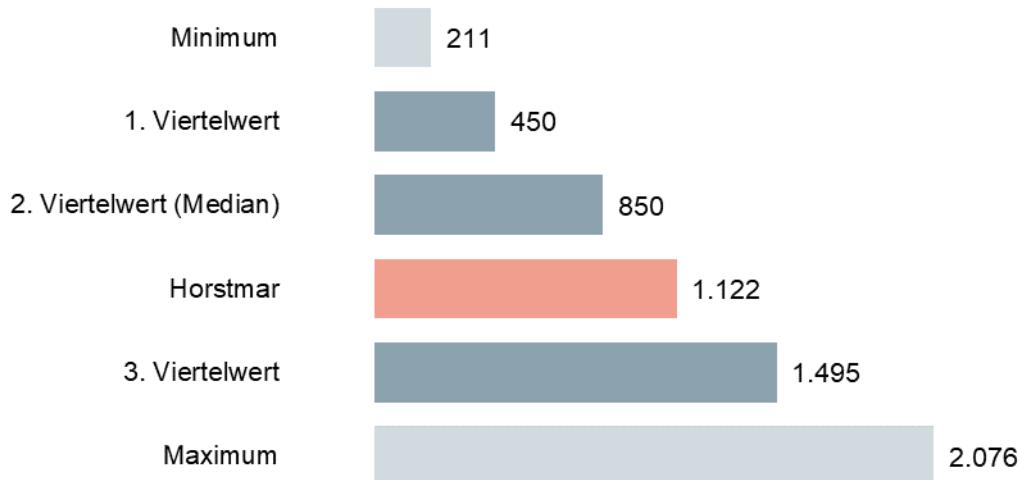
Der hohe Kennzahlenwert resultiert weniger aus der Anzahl der neu erhaltenen Vollstreckungsforderungen, welche mit 497 in 2023 unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ist, als aus dem vergleichsweise geringen Anteil an eingesetzten Stellen in der Sachbearbeitung.

#### 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

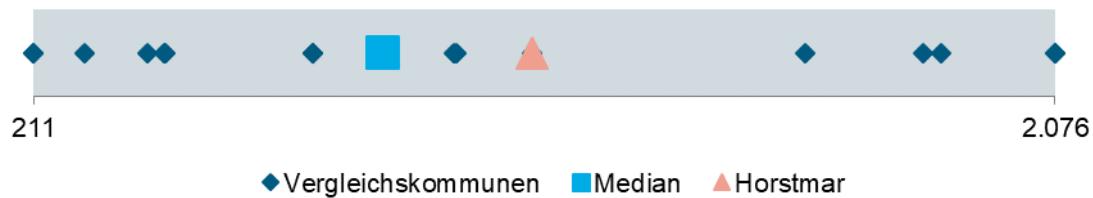
Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise abgewickelt werden. Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Auf andere Weise erledigt werden Vollstreckungsforderungen durch Niederschlagung, Erlass, Ausbuchung, Rückgabe oder Rücknahme.

#### Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Die Vollstreckung wickelt vergleichsweise viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. Sie erreicht einen Kennzahlenwert über dem Median. Das bedeutet, dass über 50 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Leistungswert aufweisen.

Die nachfolgend dargestellten Kennzahlen geben einen Überblick, wie die Abwicklung der Vollstreckungsforderungen in Horstmar erfolgt.

### Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen Stadt Horstmar

| Kennzahl   | Horstmar | Minim. | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maxim. | Anzahl Werte |
|--|----------|--------|----------------|-------------------------|----------------|--------|--------------|
| Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen                | 27,23    | 22,28  | 28,21          | 42,61                   | 56,79          | 74,57  | 13           |
| Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen  | 0,00     | 0,00   | 0,00           | 1,12                    | 6,71           | 20,18  | 13           |
| Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen | 44,34    | 22,91  | 31,45          | 44,34                   | 54,11          | 71,79  | 13           |

Von den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfallen fast die Hälfte auf abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe. Niederschlagungen spielen in Horstmar, wie auch in einigen anderen Vergleichskommunen, keine Rolle.

2023 wickelt Horstmar lediglich 48,92 Prozent der eigenen offenen Forderungen erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. ab. Die Erfolgsquote liegt interkommunal verglichen unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet Horstmar gehört zu den 25 Prozent der Kommunen, denen es nur zu einem geringen Maße gelingt, eigene Vollstreckungsforderungen zu realisieren.

In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

#### Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2023

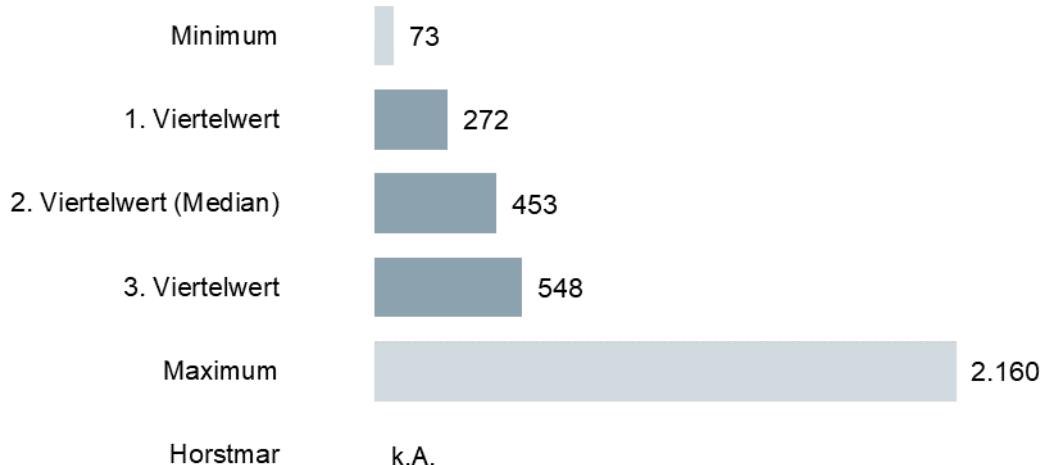


#### 2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

- Die Stadt Horstmar kann aufgrund fehlender Daten nicht in den interkommunalen Vergleich der zum 01. Januar bestehenden Vollstreckungsforderungen einbezogen werden.

Ein hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen stellt grundsätzlich eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Alle offenen Vollstreckungsforderungen sind zu überwachen und in regelmäßigen Abständen sind neue Ermittlungen anzustellen. Zudem birgt insbesondere ein hoher Anteil an Ordnungswidrigkeiten eine erhöhte Gefahr von Verjährungen. Ziel der Kommune sollte es daher sein, den Bestand möglichst gering zu halten und die personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

### Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Aufgrund eines anderen Stichtags seitens des Dienstleisters kann Horstmar für den Betrachtungszeitraum 2019 bis 2023 keine Daten zu liefern. Eine stichtagsbezogene Anzahl der Fälle zum 01. Januar ist nicht möglich. Eine Änderung erfolgt erst 2024.

Am 11. Juni 2023 lag die Anzahl der bestehenden offenen Vollstreckungsforderungen bei 429. Bei 0,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung sind das 1.159 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Dieser Wert liegt mehr als doppelt so hoch wie der Median. Das bedeutet, Horstmar ist mit bestehenden Vollstreckungsforderungen deutlich stärker belastet als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Ist durch die hohe Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen eine zeitnahe Bearbeitung nicht möglich, kann die Gefahr der Verjährung bestehen.

#### 2.5.2.4 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

##### ► Feststellung

Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Stadt Horstmar nur in sehr geringem Maße von Vermögensauskünften Gebrauch gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte noch nicht.

Im Rahmen der Vermögensauskunft muss die schuldende Person Angaben zu Einkommen, Vermögenswerten und Ähnlichem machen. Damit gewinnt zunächst die Vollstreckungsstelle weitere Informationen, die bei der Vollstreckung oder Feststellung der Unpfändbarkeit hilfreich

sein können. Darüber hinaus sollte anschließend eine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis erfolgen, da mit dieser Maßnahme Zahlungsdruck auf säumige Zahlungspflichtige ausgeübt werden kann. Zudem dienen die Eintragungen auch anderen Vollstreckungsbehörden als wertvolle Informationsquelle.

Die Möglichkeit, Vermögensauskünfte als Informationsquelle zu nutzen, nimmt die Stadt nach eigener Aussage kaum wahr. Ihr fehlen somit wichtige Informationen zur Zahlungsfähigkeit der Schuldner. Horstmar verzichtet zudem bislang gänzlich darauf, die Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Nach § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Mit dem generellen Verzicht auf Eintragungen nimmt die Stadt einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um den Zahlungsdruck auf ihre Zahlungspflichtigen zu erhöhen, nicht in Anspruch. Zudem kann sie mit der Eintragung anderen Gläubigern weitere Informationen zur Verfügung stellen, derer sich die Stadt selbst bedient.

Die Stadt schafft derzeit nach eigener Aussage die Voraussetzungen, um künftig selbstständig Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vorzunehmen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft stärker nutzen. Ebenso sollte die Stadt Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

| Feststellung  | Seite | Empfehlung |  | Seite |
|---|-------|------------|--|-------|
| <b>Zahlungsabwicklung</b>   |       |            |  |       |
| F1 Die Stadt Horstmar verfolgt ihre Forderungen strukturiert. Allerdings erzielt sie vergleichsweise niedrige Erfolgsquoten durch Mahnungen.  | 62    | E1         | Die Stadt Horstmar sollte die Gründe für die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen untersuchen.   | 63    |
| F2 Die Stadt Horstmar nutzt bisher lediglich die Möglichkeit der Kartenzahlung. Bei der Nutzung des E-Payment und den Regelungen hierzu besteht noch Optimierungspotenzial.               | 64    | E2         | Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeiten des E-Payment ausbauen und strategische Vorgaben schriftlich regeln.   | 64    |
| <b>Vollstreckung</b>  |       |            |  |       |
| F3 Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Stadt Horstmar nur in sehr geringem Maße von Vermögensauskünften Gebrauch gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte noch nicht. | 71    | E3         | Die Stadt Horstmar sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft stärker nutzen. Ebenso sollte die Stadt Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen. | 72    |

## 3. Gremienarbeit

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar im Prüfgebiet Gremienarbeit 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung – EntschVO NRW) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Die Prüfung greift den Normbestand zum 01. Januar 2024 auf. Spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers bleiben bei der Kennzahlenerhebung unberücksichtigt.

#### Gremienarbeit

Die Stadt Horstmar hat eine überwiegend unauffällige Gremienstruktur. Wie die meisten Vergleichskommunen hat der Rat der Stadt die Vertretungskörperschaft verkleinert. Eine Möglichkeit zur weiteren Verringerung der Vertretungskörperschaft besteht vor der nächsten Kommunalwahl im Jahr 2030. Lediglich die personelle Größe der Ausschüsse ist teilweise auffällig. So haben vier Ausschüsse der Stadt Horstmar mehr Ausschussmitglieder als die Hälfte der Mitglieder des Rates.

Im Rahmen ihrer Prüfung hat die gpaNRW die Hauptsatzung der Stadt Horstmar entsprechend aktueller rechtlicher Vorgaben überprüft. Die Stadt Horstmar sollte die Hauptsatzung bei dem Eingaberecht von Bürgerinnen und Bürger an die gesetzlichen Vorgaben aktualisieren. Im täglichen Workflow arbeitet die Stadt entsprechend der Vorgaben, lediglich die formale Regelung ist veraltet. Bisher hat die Stadt noch keine verbindlichen Regelungen zur Fahrkostenerstattung für Gremienmitglieder getroffen. Diese sollte sie in ihre Hauptsatzung aufnehmen. Hierdurch schafft sie Rechtssicherheit und macht mögliche Ansprüche der Gremienmitglieder transparent. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Aufwandsentschädigungen wie z.B. Verdienstausfall sowie Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag erstattet. Dadurch fördert die Stadt aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt.

Die Aufwendungen der Gremienarbeit der Stadt Horstmar liegen interkommunal im mittleren Bereich.

Die Stadt Horstmar zahlt im Prüfungsjahr 2023 keine Zuwendungen an die Fraktionen. Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt Horstmar mit Aufstellung des Haushalts 2025 Fraktionszuwendungen in Form eines Sockelbetrags je Fraktion und einer Kopfpauschale je Fraktionsmitglied

eingeplant und in der Ratssitzung am 20. Februar 2025 einstimmig beschlossen. Mit Ausführung der vorgesehenen Mittel erfüllt die Stadt Horstmar die Vorgaben der geltenden Erlasslage. Zukünftig sollte sie die Bedarfe der Fraktionen regelmäßig überprüfen.

Die Gremien der Stadt Horstmar arbeiten bereits digital. Um auch in Krisenzeiten die Gremienarbeit zu gewährleisten, sollte die Stadt zumindest formale Voraussetzung beschließen, um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherzustellen.

## 3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit steht eine interkommunale Betrachtung und Standortbestimmung.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die nachfolgenden Ziele:

- Standortbestimmung und vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit,
- Darstellung von praxisnahen Optimierungsansätzen und Alternativen,
- Überprüfung der durch das Land NRW vorgegebenen Standards sowie das
- Hervorheben von Weiterentwicklungsmöglichkeiten durch die Digitalisierung der Gremienarbeit.

Die gpaNRW hat die erforderlichen Daten erhoben und im Austausch mit der Stadt Horstmar abgestimmt. Zudem haben wir die Arbeitsweise der Stadt Horstmar über einen standardisierten Fragebogen aufgenommen.

## 3.4 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der einen Seite wird sie stark geprägt durch landesgesetzliche Vorgaben. Andererseits beeinflussen individuelle örtliche Gegebenheiten sowie die kommunale Selbstverwaltung die Gremienarbeit der Stadt Horstmar. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig. Sie wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung.

Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen oftmals sowohl die Verwaltung als auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatstragenden.

Die Verwaltung unterstützt die Vertretungskörperschaft bei der Erfüllung ihres gesetzlichen und demokratischen Auftrags. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Dabei wollen wir ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Die gpaNRW bewertet die folgenden Aspekte:

- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie z.B. freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt statt? Wie viele Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern hat die Verwaltung in den letzten fünf Jahren bearbeitet?
- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohnerin und Einwohner? Wie stellen sich die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich dar?
- **Zuwendungen:** Erfüllen die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder die gesetzlichen Mindeststandards?
- **Formale Anforderungen:** Hält die Verwaltung die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit ein?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?
- **Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW:** Die Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinden, die Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sind verpflichtet, Auskunft

im Rahmen der Korruptionsprävention gem. § 7 KorruptionsbG NRW zu erteilen. Erfüllen die Kommunen die jährliche Veröffentlichung in geeigneter Form?

### 3.4.1 Örtliche Gremienstrukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Ausgestaltungen in der Gremienstruktur. Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren. Ebenfalls regelt der Rat mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse (i. d. R. durch eine Zuständigkeitsordnung). Zu den Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) können die Ratsmitglieder auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger bestellen. Dabei darf die Zahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen (vgl. § 58 GO NRW).

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar hat eine überwiegend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgröße einzelner Ausschüsse ist auffällig.

*Um eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit zu schaffen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentrieren. Die Kommune sollte zumindest einmal in einer Wahlperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen.*
- *Die Kommune sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisieren.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte gem. § 3 KWahlG NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob diese die Anzahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).*

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl, die kommunale Selbstverwaltung sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich dar.

### Überblick über die Gremienstruktur 2023

| Anzahl                               | Horst-mar | Minim-um | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Me-dian) | 3. Viertel-wert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------|-----------|----------|-----------------|---------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Ratsmitglieder                       | 22        | 20       | 22              | 26                        | 28              | 30       | 25           |
| Überhang-/ Aus-gleichsmandate        | 0         | 0        | 0               | 0                         | 2               | 2        | 25           |
| Einzelratsmitglieder                 | 0         | 0        | 0               | 0                         | 0               | 2        | 25           |
| Gruppen                              | 0         | 0        | 0               | 0                         | 0               | 1        | 25           |
| Sachkundige Bürgerin-nen und Bürger  | 27        | 2        | 18              | 26                        | 32              | 47       | 40           |
| Fraktionen                           | 3         | 2        | 4               | 4                         | 5               | 5        | 25           |
| Pflichtige Fachaus-schüsse           | 3         | 2        | 2               | 3                         | 3               | 4        | 40           |
| Freiwillige Fachaus-schüsse          | 3         | 1        | 3               | 3                         | 4               | 8        | 40           |
| Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher | 0         | 0        | 0               | 0                         | 4               | 17       | 25           |

Den Finanzausschuss hat die **Stadt Horstmar** mit dem Hauptausschuss zusammengelegt. Die Kommune konzentriert so die pflichtigen Ausschüsse. Zu den pflichtigen Ausschüssen zählen zudem der Rechnungsprüfungsausschuss und der Betriebsausschuss. Darüber hinaus hat die Stadt Horstmar drei freiwillige Ausschüsse gebildet:

- Ausschuss für Bauen, Stadtentwicklung, Klima und Mobilität,
- Ausschuss für Jugend, Sport, Soziales, Kultur und Heimatpflege,
- Schulausschuss.

Die Zuordnung der Ausschüsse zu den einzelnen Fachbereichen hat die Stadt Horstmar in ihrer Aufbauorganisation abgebildet.

Die Ausschüsse der Stadt Horstmar haben in vier Ausschüssen mehr Ausschussmitglieder als die Hälfte der Mitglieder des Rates. Dazu zählt:

- der Haupt- und Finanzausschuss mit 14 Mitgliedern,
- der Ausschuss für Bauen, Stadtentwicklung, Klima und Mobilität mit 16 Mitgliedern,
- der Ausschuss für Jugend, Sport, Soziales, Kultur und Heimatpflege mit 13 Mitgliedern sowie
- der Schulausschuss mit 13 Mitgliedern.

Die Zusammensetzung von Ausschüssen ist in § 58 GO NRW geregelt. Laut der gesetzlichen Kommentierung<sup>12</sup> soll die zahlenmäßige Obergrenze bei etwa der Hälfte der Mitglieder des Rates liegen, bei größeren Gemeinden auch bei deutlich weniger als die Hälfte. Dabei ist zu beachten, dass der sog. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Sitzzahl berücksichtigt wird. Nach der Rechtsprechung ist bei der Zusammensetzung der Ausschüsse das Meinungs- und Kräftespektrum des Rates zu beachten. Grundsätzlich soll daher jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Rates sein. Auch ist das Verhältnis der Besetzung zu beachten. So sollen im Ausschuss mehr Ratsmitglieder vertreten sein als sachkundige Bürgerinnen und Bürger. Ein Missverhältnis kann sonst Auswirkungen auf die Beschlussfähigkeit eines Ausschusses nehmen (vgl. § 58 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW).

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte in der nächsten Wahlperiode die Ausschussgrößen entsprechend § 58 GO NRW anpassen.

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (KWahlG NRW) beschreibt in § 3 KWahlG (Stand 2024) die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter in der Vertretungskörperschaft. Ebenfalls beschreibt der § 3 KWahlG die Möglichkeit, dass Gemeinden und Kreise spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode durch eine Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter um zwei, vier, sechs, acht, zehn oder zwölf davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, verringern kann. Dabei dürfen Kommunen die Anzahl von 20 Vertreterinnen und Vertreter im Rat nicht unterschreiten. Die gpaNRW betrachtet im nächsten Abschnitt die formalen Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich.

#### Formale Aspekte der Gremienstruktur 2023

| Formale Aspekte                           | Horstmar | Kommunen, die diese Aspekte erfüllen |
|---|----------|--------------------------------------|
| Verkleinerung der Vertretungskörperschaft | Ja       | 15 von 24                            |
| Neuzuschnitt der Gremien nach 2020        | Nein     | 9 von 24                             |
| Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse | Ja       | 22 von 24                            |

Die Verwaltung der Stadt Horstmar sowie der Stadtrat haben nach der letzten Wahl keinen Zuschnitt der Gremien vorgenommen. Laut Auskunft der Verwaltung waren keine Änderungen notwendig. Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind klar in der Zuständigkeitsordnung geregelt.

In der folgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, in welcher Höhe die Vertretungskörperschaft der Stadt Horstmar gemäß § 3 KWahlG die Möglichkeit in Anspruch genommen hat, die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter zu verringern.

<sup>12</sup> Kleerbaum/Palmen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage, § 58 GO NRW, S. 1025 – 1027.

#### Anzahl reduzierte Vertreterinnen und Vertreter 2023

| Horstmar | Minimum | 1.<br>Viertelwert | 2.<br>Viertelwert<br>(Median) | 3.<br>Viertelwert | Maximum | Anzahl<br>Werte |
|----------|---------|-------------------|-------------------------------|-------------------|---------|-----------------|
| 4        | 0       | 2                 | 4                             | 6                 | 6       | 25              |

Der Stadtrat der Stadt Horstmar hat durch eine Satzung vor der letzten Kommunalwahl im Jahr 1998 den Rat um vier Mitglieder von 26 auf 22 Mitglieder verkleinert. Die Stadt Horstmar macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum auszuschöpfen.

Der Stadtrat der Stadt Horstmar kann von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, durch Beschluss vor der nächsten Kommunalwahl (Jahr 2030) die Vertretungskörperschaft zu verkleinern.

#### 3.4.2 Sitzungsmanagement

→ Die Zahl der Sitzungstermine in der Stadt Horstmar liegt im Betrachtungszeitraum innerhalb des Vergleichskorridor der Mehrzahl der Kommunen.

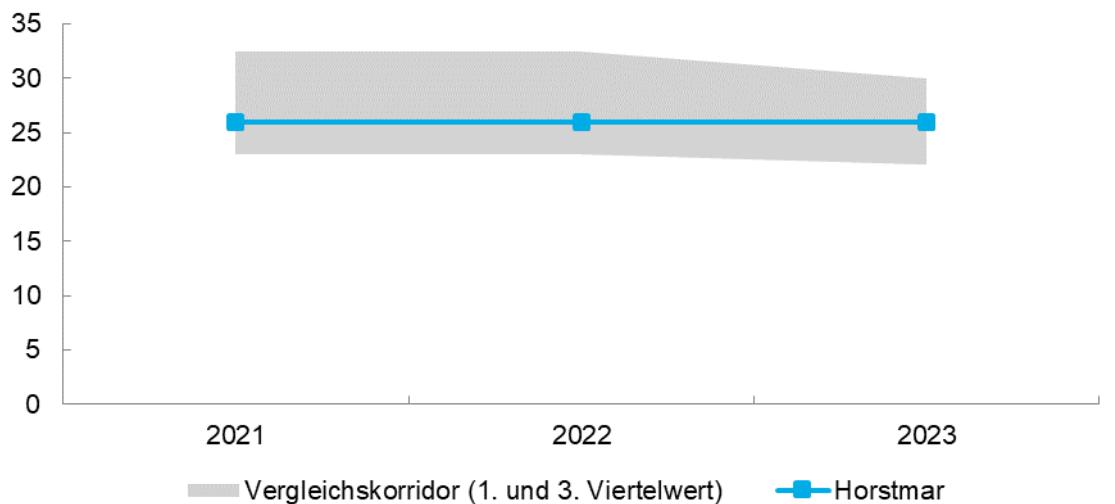
##### → Feststellung

In der Stadt Horstmar ist die Zahl der Eingaben wie Anregungen und Beschwerden, Anträge sowie Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen erhöht. Die Hauptsatzung der Stadt Horstmar bedarf einer Anpassung.

*Eine Kommune sollte ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement etablieren. Das Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Die Kommune bzw. die Gremien sollten Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Kommune regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten ebenfalls soweit möglich vermeiden. Ein weiterer Ansatzpunkt für eine effektive und effiziente Gremienarbeit bildet ein vorausschauendes Sitzungsmanagement. Das Sitzungsmanagement sollte dabei bestrebt sein, die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.*

In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Sitzungstermine der pflichtigen und freiwilligen Ausschüsse im interkommunalen Vergleich dar.

### Sitzungstermine 2021 bis 2023



Die Gremien der Stadt Horstmar haben im Zeitraum 2021 bis 2023 in einer Häufigkeit getagt, die sich im Korridor der Mehrzahl der Vergleichskommunen bewegt. Laut Aussage der Stadt Horstmar tagt der Rat wie gesetzlich geregelt alle zwei Monate bzw. mindestens sechsmal im Jahr. Die Ausschüsse tagen in der Regel viermal im Jahr. Lediglich der Bauausschuss folgt dem Sitzungsintervall des Rates.

Ergänzend zu den Sitzungsterminen betrachtet die gpaNRW die Anzahl der Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 GO NRW sowie der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern und die Anzahl von Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 60 GO NRW. Diese stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

### Eingaben an den Rat 2019 bis 2023

| Anzahl  | Horstmar | Minim-um | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert Median) | 3. Viertel-wert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|---|----------|----------|-----------------|-------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Anregungen und Be-schwerden                                 | 42       | 0        | 0               | 1                       | 4               | 42       | 26           |
| Anträge von Frak-tio-nen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern | 86       | 1        | 19              | 54                      | 87              | 148      | 43           |
| Eil- und Dringlich-keitsentscheidungen                      | 16       | 0        | 5               | 10                      | 22              | 60       | 26           |

Die Stadt Horstmar bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert bei der Zahl von Anregungen und Beschwerden. Die Recherche der Stadt Horstmar hat ergeben, dass die Zahl der

Dringlichkeitsbeschlüsse mit einer Anzahl von 16 im Zeitraum 2019 – 2023 höher ausfiel, weil aufgrund der Corona-Pandemie Sitzungen ausgesetzt waren und gleichzeitig aufgrund von z. B. Schulschließungen schnelle Entscheidungen durch den Rat getroffen wurden.

Die erhöhte Zahl von Anregungen und Beschwerden ist hauptsächlich auf Anträge von Bürgerinnen und Bürgern, die beispielsweise eine Verbesserung der Straßenbeleuchtung, die Oberflächenerneuerung der Wirtschaftswege, die Bepflanzung eines Lärmschutzwalles oder Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in Siedlungsgebieten (Berliner Kissen oder ähnliches) beantragen.

Im interkommunalen Vergleich stellen die Fraktionen in der Stadt Horstmar mehr Anträge als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Laut Aussage der Verwaltung ist die erhöhte Zahl auf die Haushaltsberatungen zurückzuführen. Die Fraktionen stellen in dieser Zeit deutlich mehr Anträge, um zusätzliche Mittel für den kommenden Haushalt zu beantragen.

Mit Änderung der GO NRW in 2023 ist das Eingaberecht als Jedermann-Recht entfallen. Dies bedeutet, dass Anregungen und Beschwerden von Vereinen und Institutionen nach § 24 GO NRW nicht mehr möglich sind. Eine Alternative bietet das Petitionsrecht aus dem Grundgesetz, auf das die Kommunen bei Ablehnung entsprechender Eingaben auch hinweisen sollten. In Abgrenzung zum § 24 GO NRW besteht allerdings beim Petitionsrecht nach GG kein Recht auf Beratung. Die Stadt Horstmar überprüft beim Eingang die Anträge durch eine Einwohnermeldeabfrage, ob der/die Antragstellende bereits drei Monate im Wahlgebiet wohnhaft ist.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte das Eingaberecht der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Hauptsatzung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben anpassen.

## 3.5 Aufwendungen Gremienarbeit

Die Kommunen leisten für die Gremienarbeit verschiedene Aufwendungen entsprechend der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (EntschVO NRW). Die EntschVO NRW beschreibt die pflichtigen Aufwendungen. Hierzu gehören z. B. Aufwandsentschädigungen und freiwillige Aufwendungen sowie z. B. Reise- und Fahrkosten.

### 3.5.1 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien ergeben sich aus der jeweils gültigen Fassung der Entschädigungsverordnung (EntschVO NRW). Ferner sind maßgebend das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell, die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie die Anzahl von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten).

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO NRW standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation“

zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“<sup>13</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

Der Rat kann gem. § 45 Abs. 2 GO NRW in der Hauptsatzung beschließen, dass die Kommune den Ratsmitgliedern sowie den Mitgliedern der Ausschüsse und Bezirksvertretungen zusätzlich zu den gesetzlichen und durch Rechtsverordnung festgelegten Vorgaben weitere ergänzende Leistungen gewährt. Darunter zählen z. B. ein Geldbetrag für die Anschaffung oder Nutzung eines IT-Geräts für den digitalen Sitzungsdienst, Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung, eine zusätzliche Unfallversicherung sowie Regelungen zum Verdienstausfall.

► **Feststellung**

Die Stadt Horstmar erfüllt nicht alle Anforderungen der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung.

*Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- *Eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definieren.*
- *Einen Pauschalstundensatz für den Verdienstausfall festlegen.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrkostenerstattung implementieren.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft über die Möglichkeit informieren, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend stellt die gpaNRW die formalen Anforderungen für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im interkommunalen Vergleich dar. Die Wahl der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann im interkommunalen Vergleich variieren.

<sup>13</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

## Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen 2023

| Anforderungen                                 | Horstmar | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|----------|--|
| Ausschließliche Monatspauschale               | Ja       | 9 von 24                                 |
| Monatspauschale und Sitzungsgelder            | Nein     | 15 von 24                                |
| Regelung zum Verdienstausfall                 | Ja       | 22 von 24                                |
| Höchstsatz Verdienstausfall                   | Ja       | 18 von 24                                |
| Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen   | Ja       | 22 von 24                                |
| Regelung zur Fahrkostenerstattung             | Nein     | 9 von 24                                 |
| Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten | Ja       | 22 von 24                                |

Die Stadt Horstmar hat die Abrechnung der Aufwandsentschädigungen klar in ihrer Hauptsatzung geregelt. Gremienmitglieder erhalten eine Monatspauschale. Der Regelstundensatz für den Verdienstausfall bei allen Rats- und Ausschussmitgliedern liegt in der Stadt Horstmar nach § 9 Abs. 3 a der Hauptsatzung in der Höhe des Mindestlohns laut EntschVO NRW. Ebenfalls verweist die Hauptsatzung der Stadt Horstmar auf die Regelung der EntschVO NRW für den Höchstsatz, welchen ein Ratsmitglied im Rahmen des Verdienstausfalls abrechnen kann. Der Höchstsatz beträgt gem. EntschVO NRW maximal 84 Euro pro Stunde, Ausnahmen finden keine Anwendung.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen haben nach § 45 GO NRW Anspruch auf Fahrtkosten. Eine Kommune kann alternativ ein ÖPNV-Ticket stellen oder weiterreichende Regelungen treffen, wie zum Beispiel ein kostenloses Parkticket. Eine solche Vorgabe muss die Kommune in die Hauptsatzung aufnehmen<sup>14</sup>. Demnach ist bei der Ermittlung höchstens auf die Kosten der Fahrt von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und zurück abzustellen. Bisher gibt es in der Stadt Horstmar keine Regelungen zur Abrechnung der Fahrtkosten.

### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen. In der Hauptsatzung kann eine Kommune eine Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen definieren. Dies dient der Kommune zur Planungssicherheit.

<sup>14</sup> Kleerbaum/Palmen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage, § 45 GO NRW, S. 747-748

### Abgerechnete Fraktionssitzungen 2023

| Horstmar | Minimum | 1.<br>Viertelwert | 2.<br>Viertelwert<br>(Median) | 3.<br>Viertelwert | Maximum | Anzahl<br>Werte |
|----------|---------|-------------------|-------------------------------|-------------------|---------|-----------------|
| 34       | 0       | 27                | 39                            | 58                | 96      | 25              |

Die Höchstzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen ist im § 9 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt geregelt. Die Sitzungen beschränken sich auf 20 abrechenbaren Fraktionssitzungen je Fraktion und Jahr. Insgesamt liegt die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen unter der Anzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen.

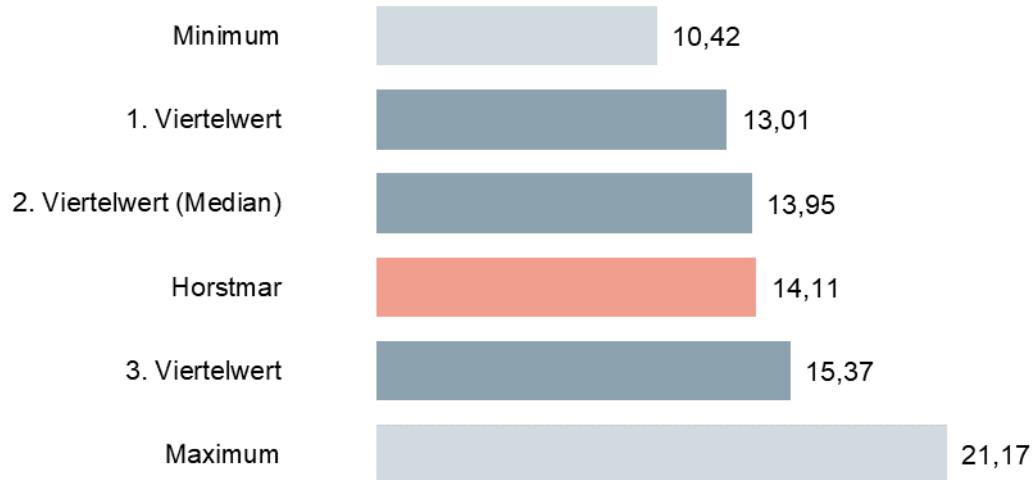
### 3.5.2 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO NRW sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z. B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, berücksichtigt die gpaNRW nicht. Die nachfolgenden Darstellungen dienen der Kommune als Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich.

- Die Kennzahlen der Stadt Horstmar positionieren sich im interkommunalen Vergleich unauffällig.

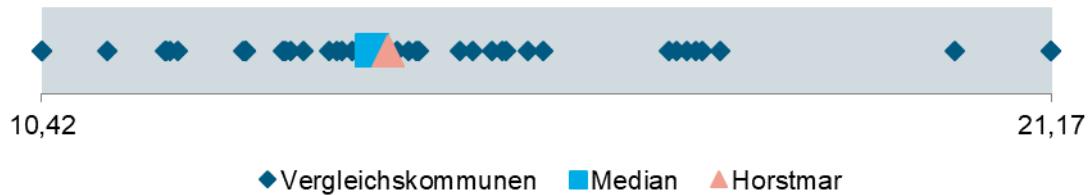
Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit der Stadt Horstmar sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohner. In der Stadt Horstmar lebten zum Stichtag 31. Dezember 2022 laut den Daten von IT.NRW 7.382 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Stadt Horstmar hat im Jahr 2023 insgesamt 104.183 Euro an reinen Aufwandsentschädigungen gemäß der EntschVO NRW gezahlt. Darunter fallen z. B. die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, ehrenamtliche Vertretungen des Hauptverwaltungsbeamten etc. Weiterhin sind hier Sitzungsgelder, Verdienstausfall, Fahrkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen enthalten. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

### Aufwendungen Gremienarbeit je EW\* 2023



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

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



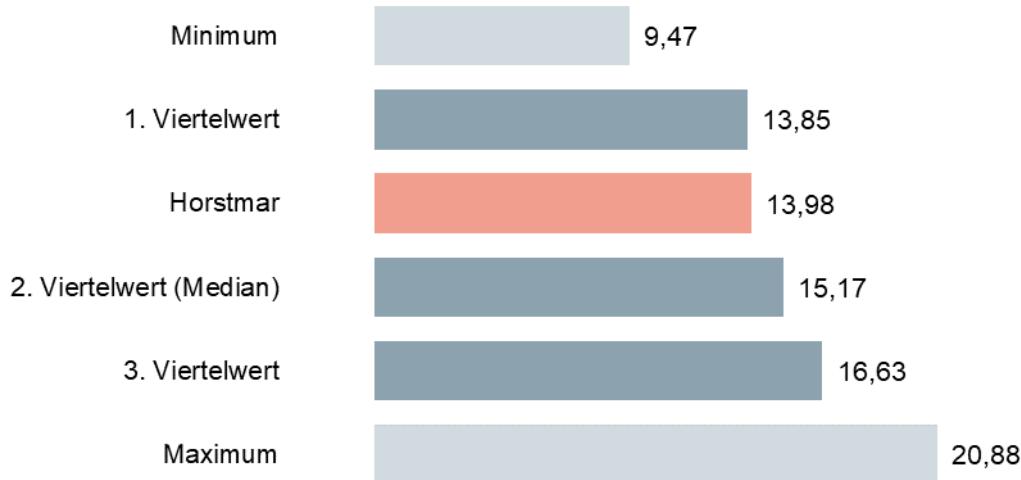
Die Stadt Horstmar positioniert sich im interkommunalen Vergleich unauffällig. In den beiden Vorjahren 2021 und 2022 lagen die absoluten Aufwendungen auf einem geringeren Niveau, wie die folgende Tabelle zeigt. Die Kennzahl ergibt dennoch einen höheren Wert, da die Zahl der Einwohner geringer ausfiel.

### Aufwendungen Gremienarbeit Horstmar 2021 bis 2023

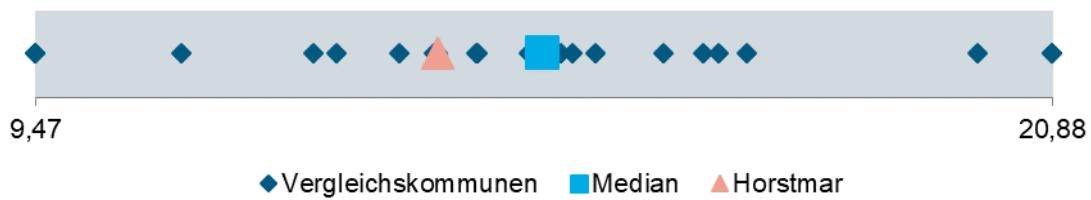
| Grundzahl/Kennzahl                       | 2021   | 2022    | 2023    |
|--|--------|---------|---------|
| Aufwendungen Gremienarbeit in Euro       | 99.502 | 100.847 | 104.183 |
| Aufwendungen Gremienarbeit je EW in Euro | 15,08  | 14,72   | 14,11   |

In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen je Einwohnerin bzw. je Einwohner im interkommunalen Vergleich dar. In dieser Kennzahl sind alle Mandatsträgernde und deren Aufwandsentschädigungen enthalten.

### Aufwandsentschädigungen je EW 2023



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



Die Stadt Horstmar positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Stadt Horstmar tatsächlich gerecht wird, betrachten wir die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit den zwei weiteren Kennzahlen:

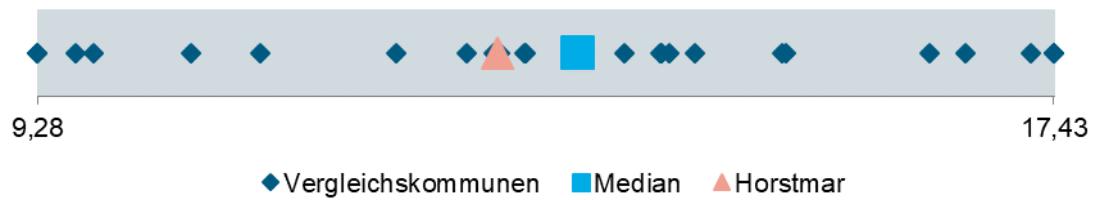
- Aufwendungen Ratsmitglieder je EW in Euro und
- Aufwendungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro.

Der Stadtrat der **Stadt Horstmar** umfasst 22 Mitglieder im Vergleichsjahr 2023. Insgesamt liegen die Aufwendungen bei 95.738 Euro. In diesen Aufwendungen erfasst die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen sowie weitere Aufwendungen wie Verdienstausfall, Reisekosten, Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW.

### Aufwendungen Ratsherren je EW 2023



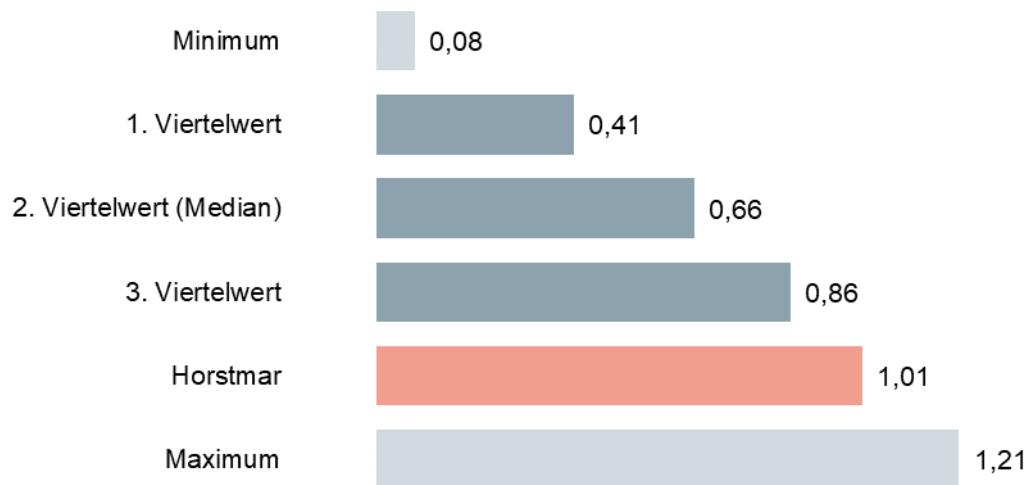
In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



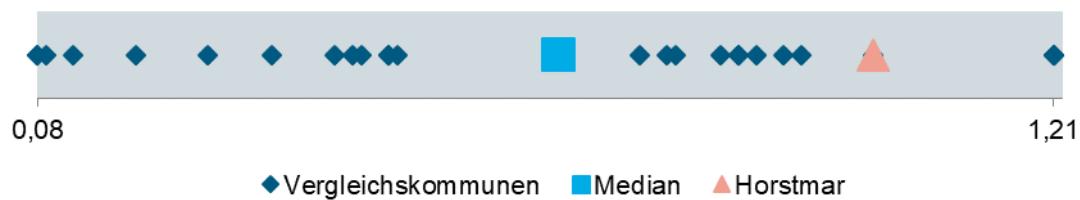
Laut Aussage der Stadt Horstmar beantragen die Gremienmitglieder keine sonstigen Auslagen wie Verdienstausfall und Fahrkosten. Dies wirkt sich auf die im Vergleich günstige Positionierung im interkommunalen Vergleich aus.

Im Vergleichsjahr 2023 hat der Stadtrat der Stadt Horstmar in seinen Ausschüssen 27 sachkundige Bürgerinnen und Bürger eingesetzt. Die Aufwendungen beliefen sich dabei auf 7.445 Euro. In diesen Aufwendungen sind die Sitzungsgelder sowie weitere Aufwendungen wie Verdienstausfall, Fahrkosten, Reisekosten, Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW enthalten.

### Aufwendungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Horstmar haben auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger keinen Verdienstausfall, Reisekosten oder Pflege- und Betreuungskosten geltend gemacht. Aus diesem Grund ist nur das reine Sitzungsgeld in der Kennzahl enthalten. Im Interkommunalen Vergleich setzt die Stadt Horstmar mehr sachkundige Bürgerinnen und Bürger in den Gremien ein als die meisten der Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt Horstmar nehmen die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger regelmäßig an den Gremiensitzungen teil. Die Stadt positioniert sich nahe über dem dritten Viertelwert. Dies bedeutet, die Stadt hat mehr Aufwendungen im Bereich der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger als die meisten Vergleichskommunen. Diese Kennzahl ist im Jahr 2023 negativ durch das Versäumnis der Meldung von Fraktionssitzungen durch eine Fraktion beeinflusst. In einem Fall hat die Fraktion die Abrechnung der Sitzungsgelder für die Teilnahme an Fraktionssitzungen der sachkundigen Bürger für die Jahre 2020 – 2022 erst im Jahr 2023 bei der Stadt Horstmar eingereicht. Somit fällt die Summe der Auszahlungen höher aus als in den Vergleichsjahren.

### 3.5.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen sowie personellen Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Entsprechende Regelungen sind durch Beschluss der Vertretungskörperschaft zu fassen. Diese kann die Verwaltung nicht einseitig bestimmen.

Der Landesgesetzgeber definiert keine Höchstgrenze für Zuwendungen. Gleichzeitig legt er aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>15</sup> Mindeststandards fest. Eine Fraktion ist mindestens hiermit auszustatten. Des Weiteren regelt der Erlass die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt dem pflichtgemäßem Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot sowie
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchführt. Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende **Mindeststandards** für die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder:

**Räume:** Büro- und Sitzungsräume muss die Verwaltung den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder entsprechend finanzieren. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäranlagen zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt, also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses, zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

**Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit:** Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobedarf, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

<sup>15</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

**Grundausstattung an Print- und Onlinemedien:** Hierzu zählen nach gängiger Auffassung die lokalen Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Im Rahmen der Mindestausstattung sind diese Zugänge aber nur einer Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand und nicht allen Mitgliedern einer Fraktion zu gewähren.

**Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen**, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatstragenden dienen.

**Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen** in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder der Kommunen leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab. Dabei hat die Verwaltung insbesondere die Grundsätze der Chancengleichheit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist zulässig, wenngleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. Oftmals zahlen die Kommunen für jede Fraktion einen Grundbetrag als Sockelbetrag aus. Zusätzlich gewährt sie einen Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat es sich als praktikabel erwiesen, die Zuwendungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Eine Gruppe im Rat erhält mindestens 90 Prozent einer proportionalen Ausstattung, die zu zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält oder erhalten würde. Einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, sollte die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen. Der Rat kann stattdessen auch beschließen, dass ein Ratsmitglied aus Haushaltssmitteln finanzielle Zuwendungen erhält, die die Hälfte des Betrages nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe mit zwei Mitgliedern erhielt.

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnnachweis zu erbringen.

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar hat die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage gezahlt. Diese sieht z. B. einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Mit dem Haushaltsjahr 2025 hat die Stadt Horstmar im Rahmen der Prüfung die Anforderungen für die Zuwendungen an Fraktion umgesetzt.

*Um die im Erlass definierten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern zu gewährleisten sowie den Nachweispflichten der Mittelverwendung nachzukommen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- Den im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern nachkommen.

- *Bei einstimmigem Beschluss des Rates zum Verzicht von Zahlung der Fraktionszuwendungen aus dem kommunalen Haushalt, sind zwingend die im Erlass geforderten Mindestausstattungen durch die Kommune zu leisten.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung erfolgen.*
- *Regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchführen.*
- *Jährlich eine Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber der Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten einfordern.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollen als Anlage zum Haushaltsplan vorhanden sein.*

In der **Stadt Horstmar** gibt es im Jahr 2023 drei Fraktionen. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass vom 12. November 2015 des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW (heute Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen) regelt die Verteilung von Haushaltsmitteln als Zuwendungen an die Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetzes in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>16</sup>. Daher dürfen die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Zudem besteht die Möglichkeit, andere Modelle zu wählen. Dies könnte beispielsweise eine degressiv-proportionale Regelung sein. Diese Bezeichnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

In der Stadt Horstmar haben die Fraktionen im Vergleichsjahr 2023 keine Fraktionszuwendungen erhalten. Die Zahlung der Fraktionszuwendungen entsprach zum Prüfungszeitpunkt somit nicht der oben beschriebenen Erlasslage. Durch den Hinweis der gpaNRW konnte die Stadt Horstmar für das Haushaltsjahr 2025 Fraktionszuwendungen im Haushalt der Stadt einplanen. Mit Ratsbeschluss vom 20. Februar 2025 (Drucksache 23/2025) hat der Rat dies einstimmig beschlossen.

Durch den aktuellen Ratsbeschluss und durch die Auszahlung der Fraktionszuwendungen erfüllt die Stadt Horstmar ab dem Jahr 2025 die rechtlichen Vorgaben.

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Fraktionszuwendungen im interkommunalen Vergleich dar. Die gpaNRW hat für den interkommunalen Vergleich die überwiegend gewählte Variante des Sockelbetrags in Kombination mit einem Pro-Kopf-Betrag je Mitglied der Fraktionen gewählt. Im nachfolgenden interkommunalen Vergleich stellen wir die Jahreswerte dar.

#### Überblick Verteilung der Fraktionszuwendungen 2023

| Jahreswerte in Euro              | Horstmar | Minim um | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Me-dian) | 3. Viertel-wert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|----------------------------------|----------|----------|-----------------|---------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Sockelbetrag je Fraktion in Euro | 0,00     | 0,00     | 0,00            | 200                       | 400             | 900      | 39           |
| Kopfbetrag je Mitglied in Euro   | 0,00     | 0,00     | 60,00           | 92,04                     | 152             | 276      | 39           |

Ab dem Haushaltsjahr 2025 erhalten die Fraktionen im Rat der Stadt Horstmar einen jährlichen Sockelbetrag von 300 Euro und einen jährlichen Kopfbetrag je Mitglied 100 Euro.

Ergänzend stellt die gpaNRW die aus dem Erlass geforderten Mindeststandards dar:

#### Überblick Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass<sup>17</sup> 2023

| Anforderungen                 | Horstmar  | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|-------------------------------|-----------|--|
| Große Räume (Sitzungsräume)   | Ja        | 32 von 38                                |
| Kleine Räume (Fraktionsräume) | Nein      | 15 von 38                                |
| IT-Ausstattung (Büroräume)    | Teilweise | 5 von 38                                 |
| Sachmittel Büroausstattung    | Nein      | 4 von 38                                 |
| Print- und Onlinemedien       | Ja        | 16 von 38                                |
| Mitgliedschaften              | Nein      | 13 von 38                                |
| Beratungsleistungen           | Nein      | 6 von 38                                 |

Die Stadt Horstmar erfüllt die Mindeststandards des Erlasses nicht vollständig. Kann eine Kommune den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume stellen, so sind nach gängiger Auffassung durch die Stadt entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten. Die Stadt Horstmar zahlt auf Antrag der Fraktionen Gelder für die Anmietung von Räumen aus.

Die Stadt Horstmar erfüllt nicht die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen. Die gpaNRW stellt diese nachfolgend tabellarisch dar:

<sup>17</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

### Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

| Anforderung  | Horstmar | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|--|----------|--|
| Regelmäßige Bedarfsermittlung  | Nein     | 6 von 24                                 |
| Nachweis der Fraktionszuwendungen  | Nein     | 19 von 24                                |
| Erklärung der Vorsitzenden   | Nein     | 18 von 24                                |
| Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten | Nein     | 17 von 24                                |
| Gesonderte Anlage im Haushaltsplan   | Nein     | 22 von 24                                |

Die Stadt Horstmar hat bisher keine Bedarfsermittlung durchgeführt. Bisher hat die Stadt keine Fraktionszuwendungen ausgezahlt und sich somit noch nicht mit den formalen Anforderungen beschäftigt. Im Rahmen der laufenden Prüfung und durch den Hinweis der gpaNRW auf § 56 GO NRW und dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen“ hat die Stadt Horstmar für das Haushaltsjahr 2025 Geldmittel für Fraktionszuwendungen zur Verfügung gestellt.

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan zum Prüfungszeitpunkt aus vorgenannten Gründen nicht beigelegt. Die Anlage an den Haushaltsplan ist begründet durch den zuvor beschriebenen Erlass.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte wie geplant die Auszahlung der Fraktionszuwendungen umsetzen, um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen. Zusätzlich sollte die Stadt Horstmar regelmäßig zumindest einmal in einer Wahlperiode die Bedarfsermittlung aktualisieren.

## 3.6 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Kommunen, z. B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, fortgeschritten. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen wurden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere während der COVID-19 Pandemie haben Kommunen zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskör-

perschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften veröffentlicht die gpaNRW auf ihrer Homepage eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren<sup>18</sup>.

### 3.6.1 Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit

Mit dem „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 13. April 2022 hat das Land Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen.

In diesem rechtlichen Rahmen regelt der § 47 a GO NRW, dass in besonderen Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen die Durchführung von Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen in digitaler Form erfolgen können, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (digitale Sitzung). Darüber hinaus kann eine Kommune gem. § 58 a GO NRW auch bestimmen, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb der besonderen Ausnahmefälle nach § 47a Absatz 1 GO NRW hybride Sitzungen durchführen dürfen; hiervon ausgenommen sind jedoch Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse.

Für die Umsetzung der oben beschriebenen Regelung für digitale- und hybride Gremiensitzungen gilt § 47a GO NRW. Somit obliegt die Grundsatzentscheidung der Feststellung des Rates, durch Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit seiner Mitglieder. Der Beschluss des Rates umfasst dabei die Feststellung des Ausnahmefalls; ferner, ob er infolge dessen Sitzungen digital oder hybrid durchführt. Der Beschluss gilt hierbei für maximal zwei Monate. Eine Verlängerung ist um jeweils weitere zwei Monate möglich. Dies erfordert ebenfalls einen Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit. Hierzu muss der Ausnahmefall weiterhin andauern.

Die Grundsatzentscheidung nach § 58 a GO NRW, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle (s. § 47a Absatz 1 GO NRW) hybride Sitzungen durchführen dürfen, obliegt den jeweiligen Ausschüssen selbst. Der Beschluss darüber ist mit einfacher Mehrheit zu fassen. Eine zeitliche Befristung ist dabei nicht vorgesehen. Grundlage ist jedoch eine entsprechende Ermächtigung in der Hauptsatzung.

#### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar arbeitet im Bereich der Gremienarbeit bereits vollständig digital. Die Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremiensitzungen liegen jedoch noch nicht vor.

*Um die Anforderungen an eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit zu erfüllen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Punkte erfüllen:*

<sup>18</sup> <https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

- Ein digitales Ratsinformationssystem betreiben, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und welches die Gremienmitglieder über die Endgeräte nutzen können.
- Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich vorliegen.
- Eine vollständig papierlose Gremienarbeit anstreben.
- Den Sitzungssaal mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausstatten.
- Die technischen Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung gem. §§ 47 a, 58 a GO NRW) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).

Im nachfolgenden Abschnitt stellt die gpaNRW die Anforderungen an die digitale Gremienarbeit im interkommunalen Vergleich dar:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

| Anforderungen                         | Horstmar | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---------------------------------------|----------|--|
| Ratsinformationssystem                | Ja       | 24 von 24                                |
| Ratsinformationssystem über Homepage  | Ja       | 24 von 24                                |
| Ratsinformationssystem über Endgeräte | Ja       | 24 von 24                                |
| Bereitstellung von Endgeräten         | Ja       | 18 von 24                                |
| Papierlose Gremienarbeit              | Ja       | 18 von 24                                |
| Moderne Sitzungstechnik               | Ja       | 19 von 24                                |
| Leistungsstarkes WLAN                 | Ja       | 24 von 24                                |
| Digitale und hybride Gremiensitzungen | Nein     | 0 von 24                                 |

Zur Unterstützung einer sachgerechten IT-Ausstattung erhalten die Ratsmitglieder durch die Stadt ein technisches Gerät/Tablet. Die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger erhalten einen zweckbestimmten Einmalzuschuss von 250 Euro. Auf dieser Grundlage arbeitet die Stadt Horstmar im Bereich der Gremienarbeit vollständig digital. Allerdings fehlen noch die technischen und formalen Voraussetzungen für die digitale bzw. hybride Gremienarbeit, um im Fall von Katastrophen, epidemischen Lagen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen handlungs- und beschlussfähig zu bleiben.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte sich, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein, mit den Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen und zumindest die formale Anpassung der Hauptsatzung vornehmen.

### 3.6.2 Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungs-gesetz NRW

Der Gesetzgeber hat in dem Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW) die Veröffentlichungspflicht für die Gremienarbeit geregelt. Das KorruptionsbG NRW verpflichtet gemäß § 7 die Rats- und Ausschussmitglieder zur Angabe bestimmter Daten gegenüber der Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten, die in geeigneter Form zu veröffentlichen sind. Hierunter fallen:

- der ausgeübte Beruf und eventuelle Beraterverträge,
- die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne des § 125 Absatz 1 Satz 5 des Aktiengesetzes,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Absätze 1 und 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Gleiche Vorgaben enthält die Gemeindeordnung NRW im Grundsatz in § 43 Absatz 3 und verweist die Festlegung von Einzelheiten an den Rat.

► Die Stadt Horstmar veröffentlicht die Vorgaben nach dem KorruptionsbG NRW.

*Eine Kommune sollte die im KorruptionsbG NRW vorgegebenen Regelungen umsetzen und an eine zeitgemäße Gremienarbeit anpassen. Dafür sollte eine Kommune nachfolgende Punkte erfüllen:*

- *Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem KorruptionsbG NRW im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.*
- *Eine Kommune sollte die Veröffentlichung jährlich in geeigneter Form bestenfalls digital veröffentlichen.*

Im nachfolgenden Kapitel stellt die gpaNRW im interkommunalen Vergleich die Einhaltung der Veröffentlichung der Auskunft gem. § 7 KorruptionsbG NRW dar:

### Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW

| Horstmar | Kommunen, die diesen Aspekt erfüllen |
|----------|--------------------------------------|
| Ja       | 22 von 24                            |

Die Stadt Horstmar veröffentlicht die Auskunft der Mandatstragenden nach dem KorruptionsbG NRW. Diese Veröffentlichung ist auf der Internetseite der Stadt im Ratsinformationssystem unter der Rubrik „Personen“ zu finden.

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Gremienarbeit

| Feststellung                             |  | Seite | Empfehlung |   | Seite |
|--|--|-------|------------|---|-------|
| <b>Profil Gremienarbeit</b>              |  |       |            |   |       |
| F1                                       | Die Stadt Horstmar hat eine überwiegend unauffällige Gremienstruktur. Lediglich die Ausschussgröße einzelner Ausschüsse ist auffällig.   | 77    | E1         | Die Stadt Horstmar sollte in der nächsten Wahlperiode die Ausschussgrößen entsprechend § 58 GO NRW anpassen.  | 79    |
| F2                                       | In der Stadt Horstmar ist die Zahl der Eingaben wie Anregungen und Beschwerden, Anträge sowie Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen erhöht. Die Hauptsatzung der Stadt Horstmar bedarf einer Anpassung.  | 80    | E2         | Die Stadt Horstmar sollte das Eingaberecht der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Hauptsatzung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben anpassen.  | 82    |
| <b>Aufwendungen Gremienarbeit</b>        |  |       |            |   |       |
| F3                                       | Die Stadt Horstmar erfüllt nicht alle Anforderungen der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung.  | 83    | E3         | Die Stadt Horstmar sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen.   | 84    |
| F4                                       | Die Stadt Horstmar hat die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage gezahlt. Diese sieht z. B. einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Mit dem Haushaltsjahr 2025 hat die Stadt Horstmar im Rahmen der Prüfung die Anforderungen für die Zuwendungen an Fraktion umgesetzt. | 91    | E4         | Die Stadt Horstmar sollte wie geplant die Auszahlung der Fraktionszuwendungen umsetzen, um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen. Zusätzlich sollte die Stadt Horstmar regelmäßig zumindest einmal in einer Wahlperiode die Bedarfsermittlung aktualisieren. | 94    |
| <b>Digitalisierung der Gremienarbeit</b> |  |       |            |   |       |
| F5                                       | Die Stadt Horstmar arbeitet im Bereich der Gremienarbeit bereits vollständig digital. Die Voraussetzungen für digitale bzw. hybride Gremiensitzungen liegen jedoch noch nicht vor.   | 95    | E5         | Die Stadt Horstmar sollte sich, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein, mit den Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen und zumindest die formale Anpassung der Hauptsatzung vornehmen.    | 97    |

## 4. Personal, Organisation und Informationstechnik

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik 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.

#### Personal, Organisation und Informationstechnik

Die Stadt Horstmar hat in den Bereichen Personal, Informationstechnik und Arbeitsorganisation pragmatische Strukturen geschaffen, um auf zukünftige Herausforderungen zu reagieren. Für eine wirksame Steuerung fehlt jedoch in vielen Bereichen eine verbindliche, dokumentierte Grundlage. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Horstmar in jüngster Zeit erste Schritte unternommen hat, um in mehreren der geprüften Bereiche gezielt Verbesserungen auf den Weg zu bringen.

Die Stadt reagiert bei der **Personalplanung** bedarfsweise auf Personalbedarfe, etwa durch Altersnachfolgeregelungen oder Fortbildungsangebote. Eine systematische Personalbedarfsanalyse, die auch andere Fluktuationsursachen einbezieht, fehlt jedoch ebenso wie aktualisierte Stellen- und Anforderungsprofile. Die Außendarstellung als Arbeitgeber kann durch gezielte Hinweise auf Zusatzleistungen, Arbeitszeitmodelle und Entwicklungsmöglichkeiten deutlich verbessert werden. Aufgabenpriorisierungen und Leistungsstandards bei der **Aufgabenerledigung** sind bislang nicht dokumentiert. Gerade in Engpasssituationen fehlt so eine klare Grundlage zur Ressourcensteuerung. Auch der Wissenstransfer beim Personalwechsel ist nicht verbindlich geregelt. Einfache Maßnahmen wie Offboarding-Checklisten und Übergabeprozesse sind bislang nicht etabliert.

Die Stadt verfügt derzeit noch über keine systematische Herangehensweise zur Erfassung und Dokumentation von Prozessen. Es fehlt an einer klaren Struktur für die Festlegung von Zielen, Zuständigkeiten und Standards. Zudem stehen noch keine digitalen Hilfsmittel zur Verfügung, die eine effiziente Prozessdokumentation unterstützen. Potenziale zur Prozessverbesserung und zur Nutzung von Digitalisierungsmöglichkeiten werden noch nicht vollständig ausgeschöpft. Hinsichtlich des **IT-Betriebes und der digitalen Transformation** sind IT- und Digitalisierungsziele weder strategisch dokumentiert noch in einem Zeitplan hinterlegt. Auch beim Thema **IT-Sicherheit** besteht noch Optimierungspotenzial. Es fehlt eine formale Absicherung durch ein IT-Sicherheitskonzept und eine IT-Sicherheitsleitlinie, die die bestehenden Strukturen und Maßnahmen weiter unterstützen und dokumentieren würden.

Die Stadt Horstmar steht in den kommenden Jahren vor einer erheblichen altersbedingten Personalfluktuation. Um die dauerhafte Aufgabenerledigung sicherzustellen, sind eine ausgewogene Altersstruktur und flexible **Personalressourcen** entscheidend. Aktuell fehlt es noch an formal verbindlichen Maßnahmen zur nachhaltigen Personalsteuerung. Die Stadt Horstmar verfolgt hier wie viele Vergleichskommunen einen pragmatischen Ansatz. Vor dem Hintergrund, dass die Stadt in den nächsten zehn bis zwölf Jahren annähernd 34 Prozent ihrer Belegschaft verliert, ist eine systematische Planung jedoch unerlässlich. Ein weiterer Schlüssel liegt in interkommunalen Kooperationen und einer intensiven Aufgabenkritik. Hier liegen die Stärken der Stadt Horstmar. Diese spiegeln sich auch in den erhobenen Personalquoten wider. Demnach setzt die Stadt in der Kernverwaltung weniger Personal ein als drei Viertel der Vergleichskommunen. Möglich ist das unter anderem durch gezielten Aufgabenverzicht und eine intensive interkommunale Zusammenarbeit.

Die Prüfung des **Personal- und IT-Managements** der Stadt Horstmar zeigt, dass in beiden Bereichen grundlegende Strukturen vorhanden sind, jedoch wesentliche Standards, Prozesse und Dokumentationen fehlen. Insbesondere mangelt es an strategischer Ausrichtung, verbindlichen Regelungen und systematischer Steuerung. Die Verwaltung arbeitet vielerorts mit gelebten, aber nicht schriftlich fixierten Verfahren, was langfristig die Handlungsfähigkeit gefährden kann.

Hinsichtlich des **Digitalisierungsniveaus** befindet sich die Stadt Horstmar noch in einem frühen Stadium. Zwar existieren erste technische Grundlagen wie in Fachverfahren integrierte E-Akten oder ein elektronischer Rechnungsworflow. Es mangelt jedoch an durchgängiger Umsetzung und systematischer Prozessgestaltung. Prozessdokumentationen und Effizienzdaten fehlen weitgehend, was eine gezielte Weiterentwicklung erschwert. Besonders deutlich wird, dass organisatorische und prozessuale Aspekte hinter den technischen Möglichkeiten zurückbleiben.

## 4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Bereich Personal, Organisation und Informationstechnik (IT) ist darauf ausgerichtet, die Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Wir prüfen in diesem Zusammenhang, inwieweit die Kommunen Vorkehrungen getroffen haben, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen alle Kommunen gleichermaßen stehen:

- Fachkräftemangel,
- demografischer Wandel,
- gesellschaftlicher Wandel und Generationenwechsel,
- zunehmende und komplexer werdende Aufgaben,
- steigende Anforderungen an die Digitalisierung,
- hohe IT-Sicherheitsanforderungen und
- eine heterogene IT-Landschaft.

Die gpaNRW betrachtet die Themen Personal, Organisation und IT nicht isoliert. Wir verfolgen in dieser Prüfung einen Ansatz, der themenübergreifend Antworten auf folgende Leitfragen geben soll:

- **Zielausrichtung und Handlungsrahmen:** Hat die Kommune hinreichende Ziel- und Planungsvorgaben gemacht, um den zuvor vorgenannten Herausforderungen gerecht werden zu können?
- **Personalressourcen:** Welche Personalressourcen und -strukturen stehen der Kommune zur Verfügung, um die eigenen Ziele zu erreichen?
- **Organisation von Arbeitsabläufen:** Hat die Kommune Arbeitsläufe so organisiert, dass Personal- und IT-Ressourcen möglichst zielgerichtet eingesetzt werden?
- **Digitalisierungsniveau:** Was hat die Kommune durch die Verzahnung von Personal, Organisation und IT im Bereich der Digitalisierung bereits erreicht?

Diese Prüfung hat den Charakter eines sog. „Schnellchecks“. Das heißt, dass die gpaNRW auf eine vertiefende, umfassende Betrachtung verzichtet. Wir beschränken uns stattdessen auf wenige, ausgewählte Aspekte und Indikatoren, um die vorgenannten Leitfragen zu beantworten. Dabei handelt es sich um Aspekte, die für jede Kommune unabhängig von ihrer Größenordnung für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln wesentlich sind. Wir bewerten diese Aspekte im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Über den interkommunalen Vergleich erhalten die Kommunen zudem in allen Prüfaspekten eine Standortbestimmung.

Im Rahmen der Prüfung im Prüfgebiet Personal, Organisation und IT erhebt die gpaNRW die erforderlichen Bewertungsgrundlagen. Dies erfolgt über strukturierte Datenabfragen, Fragebögen und standardisierte Interviews zu einzelnen Themenfeldern. Die zu den Wertungskriterien gebildeten Erfüllungsgrade und Kennzahlen bilden den Ausgangspunkt unserer Analysen. Beim

Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW inwieweit eine Kommune die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

## 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen

Zukunftsfähig zu sein bedeutet insbesondere, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung jederzeit handlungsfähig bleibt. Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich vor allem aus ihrer Personalstruktur, in der z. B. ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht der Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fach- und Erfahrungswissen sowie Fähigkeiten muss in der Folge bewältigt werden, sondern auch die zunehmenden und komplexer werdenden Aufgaben durch das verbleibende Personal. Für den öffentlichen Dienst wird es zunehmend schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung auf Basis gut organisierter Prozesse kann die Probleme zwar nicht alleine lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen und spezielle Fachkenntnisse durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- digitale Arbeitsangebote die Kommune als Arbeitgeberin noch attraktiver machen.

Dabei sind die Kommunen in der formalen und inhaltlichen Gestaltung ihrer Zielausrichtung grundsätzlich frei. Sie können ihre individuellen Stärken nutzen sowie Maßnahmen planen, um vorhandene Schwächen auszugleichen und Chancen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren.

Letztendlich muss die organisatorische und konzeptionelle Arbeit der Kommune aber auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Die gpaNRW prüft daher zu ausgewählten Teilespekten, inwiefern die Kommune bereits zweckmäßige Maßnahmen plant oder ergriffen hat.

### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar hat informelle Instrumente etabliert und Entscheidungen getroffen, um auf künftige Herausforderungen in den Bereichen Personalressourcen, Informationstechnik und Arbeitsorganisation zu reagieren. Eine Dokumentation der entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen ist noch nicht flächendeckend erfolgt. Dadurch können bestehende Strukturen nicht formal abgesichert und Ressourcen nicht zielgerichtet eingesetzt werden.

*Eine Kommune sollte wesentliche strategische Entscheidungen treffen bzw. Planungsvorgaben machen und dokumentieren, an denen die Personalressourcen, die IT sowie die erforderliche*

Arbeitsorganisation ausgerichtet werden können. Dies bedingt, dass jederzeit alle entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stehen. Daraus leiten wir Einzelanforderungen für nachstehende Teilaspekte ab:

- Personalplanung: Um Fluktuationen wirkungsvoller begegnen zu können, sollte eine Kommune mittelfristig ihr Personal konkret planen. Dabei sollte sie die Themen Personalbedarf, Personalqualifizierung, Personalbeschaffung und Personalfreistellung einbeziehen.
- Aufgabenerledigung: Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sollte eine Kommune regelmäßig Aufgabenkritik betreiben. Sie sollte insbesondere überprüfen, welche Aufgaben sie langfristig weiterhin selbst erledigen kann. Sie sollte in diesem Zusammenhang reflektieren, in welchen Bereichen z. B. Kooperationen oder Auslagerungen sinnvoll sind, um den eigenen Personaleinsatz zielgerichtet zu steuern.
- Prozessgestaltung: Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen, um ihre Ressourcen gebündelt zielgerichtet einzusetzen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Zu diesen Zielen sollte auch die Prozessoptimierung zählen. Eine Kommune sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird.
- IT-Betrieb und digitale Transformation (Digital Governance): Eine Kommune sollte ihre IT und die digitale Transformation an konkreten Zielvorgaben ausrichten und diese regelmäßig fortsetzen. Sie sollte den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.
- IT-Sicherheit: Eine Kommune sollte Entscheidungen über technische und organisatorische IT-Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse treffen, um bedarfsgerecht agieren zu können. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und deren Folgen auseinandersetzt. Daraus sollte sie Maßnahmen ableiten, die sowohl auf die Prävention als auch auf die Intervention gerichtet sind.

Zu den vorgenannten Einzelanforderungen haben wir alle Vergleichskommunen befragt, um daraus ermitteln zu können, inwieweit die Kommune bereits die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stellen kann. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

Die **Stadt Horstmar** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

#### Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

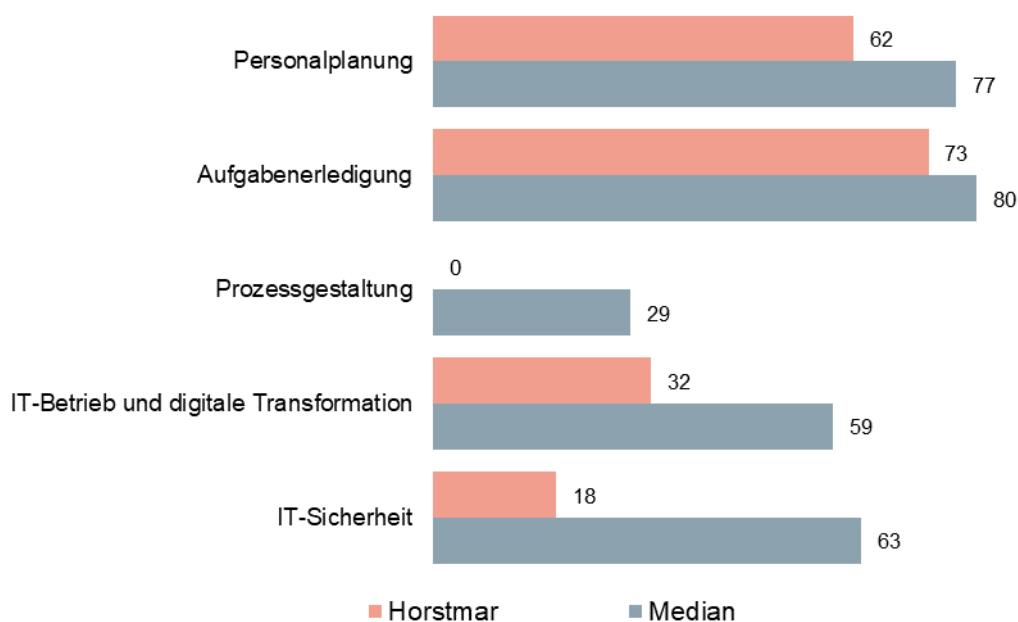


In diesen interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ein Vergleich der Teilerfüllungsgrade zeigt Optimierungsmöglichkeiten bezogen auf die Einzelanforderungen auf:

Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Die Stadt Horstmar hat bei der **Personalplanung** viele praxisnahe Ansätze entwickelt und reagiert flexibel auf aktuelle Herausforderungen im Personalbereich. Die Verwaltung hat in mehreren Bereichen bereits funktionierende Strukturen aufgebaut und nutzt ihre Ressourcen zielgerichtet. Gleichzeitig bestehen Potenziale, um Prozesse klarer zu strukturieren und systematischer auf zukünftige Anforderungen auszurichten.

Die Stadt erfasst ihren Personalbestand detailliert und berücksichtigt bei der Personalplanung die absehbare Altersfluktuation. Auch mittelfristige Anforderungen, wie etwa durch Gesetzesänderungen oder erhöhte Fallzahlen, werden erkannt und führen zu gezielten Personalaufnahmen. Auch wenn die Fluktuation aus weiteren Gründen wie Kündigungen, Wechsel in anderen Verwaltungen oder familiär bedingte Austritte momentan noch vergleichsweise gering ist, fehlt es an einer systematischen Analyse, um auf zukünftige Entwicklungen vorbereitet zu sein. Leistungs- und Zielvorgaben ergeben sich derzeit aus gesetzlichen Terminvorgaben, Ratsbeschlüssen oder saisonalen Anforderungen, sind jedoch nicht in einheitlicher Form dokumentiert. Die

Bewertung und Bemessung von Stellen erfolgt in Teilen. Allerdings basieren viele Bewertungen auf veralteten Grundlagen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte ein einfaches Verfahren zur regelmäßigen Personalbedarfsanalyse einführen, das nicht nur Altersausscheiden berücksichtigt, sondern auch weitere Fluktuationsursachen einschließt. Dazu gehört auch eine kritischere Überprüfung von Aufgaben und eine aktualisierte Bewertung aller Stellen. Die Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung sollten in überschaubarer Form dokumentiert werden, um eine bessere Steuerungsgrundlage zu schaffen.

Die Stadt erkennt Kompetenzbedarfe im Arbeitsalltag und bietet passgenaue Fort- und Weiterbildungen an. Insbesondere im Bereich Bauhof reagiert die Verwaltung gezielt auf Lücken. Auch zukünftige Anforderungen adressiert sie im Rahmen von Aufgabenveränderungen aktiv. Ein systematischer Überblick über die vorhandenen Kompetenzen fehlt jedoch ebenso wie aktuelle Stellenbeschreibungen und zentral hinterlegte Anforderungsprofile. Eine regelmäßige Aktualisierung dieser Grundlagen würde mehr Transparenz schaffen und die Nachbesetzung offener Stellen erleichtern.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte ihre vorhandenen Stärken im Bereich Fortbildung um ein einfaches, zentrales Kompetenzprofil ergänzen.

Positiv fällt auf, dass die Stadt klassische Kanäle wie eine Online-Stellenbörse, die Tageszeitung und Social Media für die Personalgewinnung nutzt und Quereinsteigern den Zugang in die öffentliche Verwaltung ermöglicht. Es fehlt bislang ein strukturierter Ansatz, um die Stärken und Besonderheiten der Stadt als Arbeitgeber gezielt sichtbar zu machen und systematisch in der Personalgewinnung zu nutzen. Das Onboarding und die Erteilung von IT-Berechtigungen hat die Stadt pragmatisch organisiert.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte ihre Arbeitgeberattraktivität stärker nach außen sichtbar machen, zum Beispiel durch klare Aussagen in allen Stellenausschreibungen zu Arbeitszeitmodellen, Fortbildungsmöglichkeiten oder Zusatzeistungen.

Bei Personalwechseln führt die Stadt regelmäßig aufgabenkritische Prüfungen durch und nutzt diese auch für Veränderungen, wie z. B. interkommunale Kooperationen oder externe Vergaben. Die Weitergabe von Wissen erfolgt meist informell, ebenso wie das Offboarding. Es bestehen keine schriftlich geregelten Abläufe, die eine systematische Nachfolgeplanung und den Wissenstransfer absichern.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte im Offboarding-Prozess klare Regelungen etablieren. Eine Möglichkeit besteht darin, eine Checkliste zur Deaktivierung von Zugängen und zur Rückgabe von Arbeitsmitteln zu nutzen. Dadurch kann die Verwaltung einen strukturierten und reibungslosen Personalübergang sicherstellen.

Die Stadt Horstmar verfügt bei der **Aufgabenerledigung** über eine solide und praxisnahe Grundlage zur Organisation und Steuerung ihrer Verwaltungsaufgaben. Viele Regelprozesse sind etabliert und aufgabenbezogen strukturiert. Personalbestand und Arbeitsbelastung werden

regelmäßig in Gesprächen überprüft. Besonders hervorzuheben ist, dass die Kommune stets die Möglichkeiten der Vergabe von Aufgaben an Dritte, wie z. B. den Heckenschnitt oder die Stadtplanung prüft. Auch das Ehrenamt hat einen hohen Stellenwert und wird sowohl fachlich als auch materiell (wie z. B. beim Generationenpark oder der Erstellung des Mountain-Bike-Parcours) unterstützt. Daneben ist die Gestaltung flexibler Arbeitsbedingungen ein wichtiger Faktor zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Um den Anforderungen an die Aufgabenerledigung gerecht zu werden, sind flexible Organisations- und Arbeitszeitmodelle eine zentrale Komponente. Flexible Arbeitszeitregelungen bestehen bei der Stadt Horstmar bereits seit Jahrzehnten. Die Möglichkeit zum Homeoffice oder mobilen Arbeiten bietet die Stadt derzeit noch nicht an.

Mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit lässt sich feststellen, dass die Stadt diesen Weg in zahlreichen Bereichen erfolgreich beschritten hat. So lässt sie beispielsweise die Personalabrechnungen bei der Stadt Münster durchführen und die Beihilfe von der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe berechnen. Bei der örtlichen Rechnungsprüfung, bei Rechtsfragen und beim Vergabewesen lässt sich die Verwaltung durch den Kreis Steinfurt unterstützen. Per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung hat die Stadt die Gemeinde Neuenkirchen damit beauftragt, die komplette Zahlungsabwicklung zu übernehmen. Darüber hinaus besteht im Bereich Datenschutz eine Kooperation mit einem externen IT-Dienstleister. Auch beim Thema Digitalisierung setzt die Stadt auf interkommunale Zusammenarbeit. Hier finden regelmäßige Austauschtreffen der für die Digitalisierung zuständigen Mitarbeitenden aus den Nachbarkommunen des Südkreises Steinfurt statt. Auf diesem Wege gelingt es, nicht nur die Aufgabenerfüllung zu sichern, sondern auch die Qualität der Leistungserbringung gezielt zu verbessern. In diesem Zusammenhang prüft die Verwaltung zudem fortlaufend, ob Aufgaben wirtschaftlicher an Dritte vergeben werden können.

Die Stadt erfasst ihre Aufgaben systematisch im produktorientierten Haushalt, wobei auch die rechtlichen Grundlagen gut dokumentiert sind. Dies sorgt für eine transparente und nachvollziehbare Aufgabenwahrnehmung. Die Steuerung der Aufgaben erfolgt überwiegend anhand von Terminvorgaben, die sich aus gesetzlichen Fristen, saisonalen Erfordernissen oder politischen Entscheidungen ableiten. Eine einheitliche Priorisierung aller Aufgaben nach Dringlichkeit fehlt bislang. Ebenso sind verbindliche Leistungsstandards und Qualitätsvorgaben nicht festgelegt, sondern orientieren sich hauptsächlich an gesetzlichen Vorgaben oder werden situativ angepasst. Die Verwaltung stimmt Leistungsstandards zwar regelmäßig mit den Beteiligten ab und passt sie bei Bedarf an, eine verbindliche Regelung hierfür besteht jedoch nicht. Gerade in Bereichen, in denen Bürgernähe und der Zeitfaktor eine große Rolle spielen, ist eine solche Regelung besonders wichtig. Die Stadt kann in der Regel nicht darüber entscheiden, ob bestimmte Aufgaben erledigt werden, da diese meist gesetzlich vorgeschrieben sind. Dennoch hat sie erheblichen Spielraum bei der Art und Weise, wie diese Aufgaben ausgeführt werden. Durch die Festlegung und Dokumentation von Leistungsstandards – etwa Bearbeitungsfristen, Qualitätsniveaus oder Erreichbarkeitszeiten – wird eine bewusste Steuerung des Leistungsumfangs und der Leistungstiefe möglich. Dies hat direkten Einfluss auf den Personalbedarf und unterstützt eine effiziente Ressourcenverteilung. Für kleinere Kommunen ist dies besonders relevant, da sie häufig mit personellen Engpässen zu kämpfen haben. Eine klare Dokumentation schafft zudem Transparenz und Vergleichbarkeit und bildet eine solide Grundlage für eine strategische Personalbedarfsplanung.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte auf Grundlage ihrer Aufgaben eine praxistaugliche Priorisierung einführen, um Klarheit für die Ressourcenzuordnung, vor allem in Engpasssituationen, zu schaffen. Parallel dazu sollten zentrale Leistungsstandards für ausgewählte Aufgaben dokumentiert werden.

In der Stadt Horstmar sind die Möglichkeiten zur **Prozessgestaltung** bislang noch nicht systematisch genutzt worden. Es gibt noch keine klaren strategischen Zielsetzungen oder verbindlichen Regeln für die Aufnahme und Dokumentation von Verwaltungsprozessen. Auch eine Priorisierung der Prozesse nach Relevanz, Aufwand oder Wissenstransfer wurde bisher nicht vorgenommen. Der Einsatz digitaler Fachanwendungen zur Modellierung nach BPMN 2.0 oder zur Nutzung von Prozessbibliotheken ist bisher noch nicht erfolgt, befindet sich jedoch in der Planung.

Zuständigkeiten für das Prozessmanagement sind weder personell festgelegt noch in Stellenbeschreibungen verankert. Dies liegt unter anderem in personellen Engpässen begründet, die aber nach Angaben der Stadt Horstmar in Kürze behoben sein werden. Damit stünden dann auch die erforderlichen Ressourcen für die Einführung einer systematischen Prozessgestaltung zur Verfügung. Eine verwaltungsweite Einbindung der IT in Prozessveränderungen findet derzeit nicht systematisch statt, obwohl erste organisatorische Ansätze vorhanden sind. Auch der zukünftige Zugang zu bestehenden Prozessinformationen ist für die Mitarbeitenden noch nicht einheitlich geregelt.

Trotz der derzeit fehlenden Strukturen zeigt sich jedoch ein grundsätzlicher Wille zur Verbesserung: Die Stadt Horstmar wird Anfang 2026 mit einem externen Dienstleister ein Kooperationsmodell zum Auf- und Ausbau interkommunaler Prozessdatenbanken beschließen. Sowohl hierdurch als auch mit der geplanten Einführung einer Fachanwendung und der Einbindung von Digitallotsen in den Fachbereichen setzt die Stadt erste Impulse für den Aufbau eines strukturierten Prozessmanagements.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte ihr Vorhaben, der Prozessgestaltung eine höhere strategische Bedeutung beizumessen, weiter vorantreiben. Ein klar strukturierter Umgang mit Prozessen hilft dabei, die Verwaltung besser zu steuern, die Qualität zu sichern und in schwierigen Situationen handlungsfähig zu bleiben, vor allem bei knappen Personalressourcen. Deshalb sollte die Stadt zunächst gemeinsame Ziele und Prioritäten festlegen und daraus erforderliche Sach- und Personalressourcen ableiten.

Beim Thema **IT-Betrieb und digitale Transformation** steht die Stadt Horstmar bei der strategischen Steuerung noch am Anfang. Zentrale Grundlagen wie dokumentierte strategische Zielsetzungen, priorisierte Entwicklungsziele oder konkrete Projektpläne zur Umsetzung digitaler Vorhaben liegen derzeit nicht vor. Die inhaltliche Abstimmung erfolgt im Wesentlichen im Rahmen regelmäßiger Gespräche zwischen der IT-Abteilung und den Fachbereichsleitungen. Diese Austauschform ist wertvoll, ersetzt jedoch keine verbindlichen schriftlichen Planungen, auf deren Grundlage Projekte koordiniert, priorisiert und überprüft werden können.

Auch für zentrale Digitalisierungsvorhaben, zum Beispiel bei der Einführung der E-Akte oder die Umsetzung der OZG-Anforderungen, lagen bislang keine zeitlich hinterlegten Projektpläne vor. Eine übergeordnete Digitalstrategie, die Ziele definiert, Vorhaben priorisiert oder aufeinander

abstimmt, war bislang ebenfalls noch nicht entwickelt worden. Ebenso fehlten verwaltungsweit einheitlich kommunizierte Zielvorgaben, was eine koordinierte Umsetzung erschwert. Ohne klare Zeitziele und Prioritäten war es im Prüfzeitraum kaum möglich, den Ressourcenbedarf realistisch zu bestimmen oder Umsetzungsschritte gezielt zu steuern. Die fehlende strategische Verankerung minderte darüber hinaus die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Digitalisierungsprozesse für alle Beteiligten.

Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass die Stadt Horstmar inzwischen wesentliche Schritte unternommen hat, um diese Defizite aufzuarbeiten. Derzeit wird unter Einbindung aller relevanten Akteure (Bürgermeister, Fachbereichsleitungen, IT-Abteilung, Personalrats, Digitalisierungsauftragter) in drei Workshops gemeinsam mit einem externen Dienstleister eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet. Der zweite Workshop hat bereits stattgefunden; die Ergebnisse sind dokumentiert und zeigen eine konstruktive Auseinandersetzung mit den bestehenden Herausforderungen. Der dritte Workshop soll unmittelbar nach der Kommunalwahl durchgeführt werden. Ziel ist es, die vollständige Digitalisierungsstrategie einschließlich einer Finanzierungsplanung dem neuen Haupt- und Finanzausschuss sowie dem Rat im November zur Entscheidung vorzulegen.

Diese Entwicklung zeigt, dass die Stadt Horstmar die im Prüfzeitraum identifizierten Steuerungsdefizite erkannt hat und nun zielgerichtet an deren Behebung arbeitet.

Während im Bereich der strategischen Steuerung der Digitalisierung zum Prüfzeitpunkt noch deutliche Entwicklungsbedarfe bestanden, zeigt sich bei der Ausgestaltung im Bereich der IT-Kostensteuerung ein recht positives Bild: Die Stadt kann ihre Sachkosten vollständig und ohne zusätzlichen Rechercheaufwand auswerten. Die Abrechnung der IT-Leistungen erfolgt transparent und auf Grundlage klarer Leistungsbestandteile. Auch bei den IT-Personalkosten und der Ausstattung ist eine weitgehende Nachvollziehbarkeit gegeben, wenngleich einzelne Auswertungen nur indirekt oder mit zusätzlichem Aufwand erfolgen können.

Kennzahlen für ein IT-Controlling werden bislang nicht definiert, sodass eine systematische Erfolgskontrolle im Bereich IT-Management derzeit nicht möglich ist. Insgesamt fehlt es an einer strukturellen Verankerung der Steuerung der Digitalisierung auf Basis klarer Ziele, Prozesse und Zuständigkeiten.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte den begonnenen Prozess zur Entwicklung einer übergeordneten Digitalisierungsstrategie konsequent weiterverfolgen und abschließen. Dabei sollten die IT- und Digitalisierungsziele klar definiert, priorisiert und verbindlich in der Strategie verankert werden. Für zentrale Vorhaben sollte sie projektbezogene Zeitpläne mit definierten Meilensteinen erstellen. Dies schafft die notwendige Grundlage, um Ressourcen gezielt zu planen, den Fortschritt systematisch zu steuern und die Umsetzung für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar zu gestalten.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** besteht bei der Stadt Horstmar noch Optimierungspotential. Einige wichtige strategische Vorgaben und Prozesse hat die Stadt bereits mittels Dienstanweisung oder in anderer, geeigneter Form dokumentiert. Allerdings fehlen in verschiedenen Prüfbereichen noch wichtige Dokumentationen. Dies betrifft unter anderem den Bereich der Notfallvorsorge. Zudem fehlen auch Dokumentation der umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen in Form eines IT-Sicherheitskonzeptes.

Eine formalisierte Dokumentation ist die Basis, um einen Ressourcenbedarf ableiten zu können. Zudem gewährleistet sie, dass die Maßnahmen und Strukturen nicht nur von einzelnen Personen abhängig sind. Auch im Schadensfall (z. B. Datenleck, Cyberangriff) kann die Verwaltung so nachweisen, dass sie angemessene Maßnahmen getroffen hat, um die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur zu gewährleisten. Dies kann im rechtlichen Kontext wichtig sein, um Haftungsrisiken zu minimieren.

Die Stadt Horstmar ist zum Thema IT-Sicherheit inzwischen eine Kooperation mit einem externen Dienstleister eingegangen. Darüber wurde nun auch ein IT-Sicherheitsbeauftragter für die Stadt Horstmar benannt. Im Mai 2025 führte der Dienstleister ein Basissicherheitscheck (BSC) nach den Grundlagen des BSI (Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnologie) durch. Die dort ebenfalls empfohlenen Maßnahmen und Handlungsempfehlungen will die Stadt Horstmar soweit möglich kurzfristig umsetzen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein Sicherheitskonzept erstellen und formale Regelungslücken schließen.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit der Verwaltung der Stadt Horstmar im Prüfungsverlauf kommuniziert.

## 4.5 Personalressourcen

Die zu erwartenden starken altersbedingten Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltung und die Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes erfordern einen zielgerichteten Umgang mit den Personalressourcen. Steigende Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit hat auch, dass es den Kommunen gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal auf sich verändernde Aufgaben flexibel reagieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – beispielsweise Nachbarkommunen – rückt hier in den Fokus.

► **Feststellung**

Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalbestandes hat die Stadt Horstmar mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen.

*Eine Kommune sollte über bedarfsgerechte Personalressourcen mit einer ausgewogenen Altersstruktur verfügen, um eine dauerhafte Aufgabenerledigung und adäquate Vertretungsmöglichkeiten sicherzustellen.*

### 4.5.1 Personalquoten

Um die gesamtpersonalwirtschaftliche Ist-Situation der **Stadt Horstmar** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2023 die aggregierten Kennzahlen

- Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 Einwohner als Personalquote 1 und
- Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 Einwohner als Personalquote 2 ermittelt.

Die Berechnungsschritte zu den Personalquoten sind diesem Teilbericht als Anlage beigefügt.

### Personalquoten 2023

| Kennzahl   | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1) | 4,41     | 4,31    | 5,03           | 6,07                    | 6,76           | 10,96   | 44           |
| Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2) | 4,05     | 3,86    | 4,44           | 5,04                    | 5,94           | 6,83    | 44           |

Die Stadt Horstmar findet sich sowohl mit der ermittelten Personalquote 1 als auch mit der Personalquote 2 knapp über dem Minimum wieder. Sie verfügt also über eine geringere Personalausstattung als fast alle anderen Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den festgestellten Erkenntnissen im Bereich „Zielausrichtung und Handlungsrahmen“ (Kapitel 4.4). Die teilweise Auslagerung der IT, die Vergabe von Leistungen an Dritte sowie interkommunale Zusammenarbeit und die Vereinbarungen mit einem externen Dienstleister haben mitunter dazu beigetragen, den Personalbedarf in bestimmten Bereichen zu reduzieren.

Trotz vergleichsweise geringer Personalausstattung gelingt es der Verwaltung, ihre Aufgaben zu erfüllen. Dies deutet auf ein hohes Engagement der Mitarbeitenden hin und zeigt, dass interkommunale Kooperationen sowie externe Unterstützungsangebote gezielt genutzt werden. Zugleich weist die niedrige Stellenbesetzungsquote (siehe Kapitel 4.5.2) darauf hin, dass die Personalsituation angespannt ist. Eine klare Priorisierung besonders wichtiger Aufgaben erscheint daher notwendig, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung auch langfristig zu sichern.

### Veränderung Kennzahlenwerte 2016 gegenüber 2023 – Stadt Horstmar

| Bezeichnung                                      | Veränderung in Prozent |
|--|------------------------|
| Einwohnerzahl                                    | 15,31                  |
| Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1) | 7,30                   |
| Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2) | 11,57                  |

Die Erhöhungen bei den Personalquoten liegen im interkommunalen Vergleich unter bzw. knapp über dem 1. Viertelwert. Sie ist seit 2016 weniger stark gestiegen als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Generell ist ein Anstieg unter anderem z. B. aufgrund von Aufgabenzuwächsen und -veränderungen somit durchaus der Regelfall.

Die Personalquoten ermöglichen eine erste Einschätzung, wie die Personalausstattung der Stadt im Vergleich zu anderen Kommunen einzuordnen ist. Sie lassen jedoch keine genauen Rückschlüsse darauf zu, ob zu viele oder zu wenige Mitarbeitende vorhanden sind. Dafür sind genauere Untersuchungen des Personalbedarfs notwendig. Die Aussagekraft der Quote hängt außerdem stark davon ab, welche Aufgaben die Stadt übernimmt, welche Qualitätsstandards sie ansetzt, wie ihre Arbeitsabläufe gestaltet sind und ob sie Aufgaben allein oder gemeinsam mit anderen erfüllt.

Wir haben in den Personalquoten bereits einige Bereiche, die nicht „Kernverwaltung“ im engeren Sinne sind, bereinigt. Auch in einigen anderen – nicht bereinigten – Bereichen setzen die Kommunen eigenes Personal ein, um die Aufgaben zu erledigen. Dies wirkt sich in den individuellen Kennzahlen entsprechend aus. Die nachfolgende Aufstellung stellt einige dieser Bereiche dar, die wir für den Vergleich zusätzlich als informatorische Größe erfasst haben:

#### Eigener Personaleinsatz in Vollzeit-Stellen (absolut) für ausgewählte Aufgabenbereiche 2023

| Aufgabe  | Horst-mar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|--|-----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|----------|--------------|
| Bauhof   | 7,00      | 2,88    | 7,75           | 9,95                    | 12,42          | 19,25    | 43           |
| Grundschulen (nur eigenes Personal zur Ganztagsbetreuung)      | 0,00      | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,00           | 10,16    | 44           |
| Musikschulen   | 0,00      | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,00           | 0,12     | 44           |
| Büchereien   | 0,00      | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,03           | 1,00     | 44           |
| Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien | 0,00      | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,06           | 2,00     | 44           |
| Sportstätten und Bäder   | 0,00      | 0,00    | 0,09           | 0,90                    | 2,46           | 6,87     | 44           |

Im Bereich des Bauhofes erledigt die Stadt Horstmar ihre Aufgaben selbst. Unterstützt wird sie im Tätigkeitsfeld der Sportstätten durch die ehrenamtliche Tätigkeit der ansässigen Vereine. Der Personaleinsatz bewegt sich noch unterhalb des ersten Viertelwertes und korrespondiert mit dem Gesamtergebnis zur Personalquote. Ein Grund für den vergleichsweise geringen Personaleinsatz im Bauhof der Stadt Horstmar ist die im Vergleich zu anderen Kommunen kleinere Gemeindefläche. Dadurch fällt der Arbeitsaufwand in diesem Bereich insgesamt geringer aus, was sich in einer niedrigeren Personalquote widerspiegelt.

Die Betreuung im offenen Ganztag der Grundschule erfolgt vollständig durch den Jugend- und Familiendienst Rheine e.V.

Einfluss auf die Personalquoten nimmt auch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Die Stadt Horstmar nutzt diese vorrangig mit dem Ziel, ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen zu können, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern, die Aufgabenerledigung zu sichern sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung zu optimieren. So wurde in Horstmar z. B. im Jahre 2008 der Schulzweckverband Horstmar-Schöppingen gegründet, um die Funktion beider Kommunen als Schulstandort für eine weiterführende Schule zu erhalten und um ein wohnortnahe Schulangebot zu sichern. Außerdem konnte durch die Erweiterung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Steinfurt der Schulstandort Horstmar um einen Teilstandort des Gymnasiums Arnoldinum Steinfurt erweitert werden. Im Bereich Kultur und Wissenschaft hat sich die Stadt Horstmar gemeinsam mit den Kommunen Steinfurt, Nordwalde und Laer zu einem Zweckverband „Kulturforum Steinfurt“ zusammengeschlossen, um ein kulturelles Angebot vorzuhalten. Weitere Beispiele für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit findet man in Horstmar im Bereich der Ver- und Entsorgung und der Umwelt. Hier arbeitet die Stadt unter anderem eng mit dem Kreis Steinfurt zusammen.

Auch die Möglichkeit einer externen Vergabe von Leistungen an Dritte hat die Stadt Horstmar im Blick. Diese erfolgen vorrangig im Baubereich und in der Grünpflege.

Wir haben im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch eine Abfrage zu Quereinsteigenden gemacht. Ziel war es dabei, einschätzen zu können, inwieweit die Verwaltung auch diesen Weg eröffnet, um dem Personalmangel entgegenzuwirken. Die Stadt Horstmar nutzt diese Möglichkeit bereits. Sie qualifiziert die Quereinsteigenden mit entsprechenden verwaltungsspezifischen Lehrgängen und arbeitet diese Personen durch erfahrenes Personal ein, das entsprechend bei der jeweiligen Tätigkeit anleiten kann.

#### 4.5.2 Stellenbesetzung

Grundsätzlich gibt der Stellenplan einer Kommune neben einer Übersicht der Ist-Besetzung auch Auskunft darüber, welche Zahl an Soll-Vollzeit-Stellenanteilen benötigt wird. Den Abgleich dieser Soll-Zahl mit der tatsächlichen Ist-Besetzung stellen wir als Stellenbesetzungsquote nachfolgend dar:

##### Stellenbesetzungsquote 2023

| Kennzahl  | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent | 89,64    | 83,41   | 91,77          | 94,63                   | 97,28          | 103     | 44           |

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben eine geringere Abweichung zwischen den Soll-Vollzeitstellen und der Ist-Besetzung als die Stadt Horstmar. Wenn diese wie beim Maximum über 100 Prozent liegt, bedeutet dies, dass gegenüber dem Stellenplan überplanmäßig Personal eingesetzt wird. Also mehr Personal im „Ist“ vorhanden ist, als ursprünglich als „Soll“ geplant wurde. Ein Zurückbleiben der Werte unter 100 Prozent bedeutet, dass mehr Stellen im Stellenplan eingeplant waren, als tatsächlich besetzt sind. Dies muss aber nicht gleichzeitig bedeuten, dass zu wenig Personal vorhanden ist: durch Aufgabenverlagerungen beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit oder durch andere Veränderungen in der Aufgabenerledigung kann sich der tatsächliche Bedarf verringert haben – nicht immer passen die Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an.

Mit einer Stellenbesetzungsquote von 89,64 Prozent wirkt die Personalausstattung der Stadt Horstmar auf den ersten Blick zu gering und könnte den Eindruck erwecken, dass ein höherer Personalbedarf besteht. Nach Angaben der Stadt liegt jedoch faktisch keine Unterbesetzung vor. Vielmehr verbleiben nicht mehr benötigte Stellen im Stellenplan, um kurzfristig auf Personalbedarfe reagieren zu können. Diese Vorgehensweise sichert der Verwaltung eine hohe Flexibilität und erlaubt es, bei unvorhergesehenem Bedarf zeitnah neue Stellen auszuschreiben, ohne vorher formale Änderungen am Stellenplan vornehmen zu müssen.

Für eine vorausschauende Personalplanung ist jedoch nicht nur die aktuelle Stellenbesetzung entscheidend, sondern auch die Altersstruktur der Mitarbeitenden. Nur wenn beide Aspekte gemeinsam betrachtet werden, lassen sich künftige Personalbedarfe realistisch einschätzen und rechtzeitig Maßnahmen ableiten.

### 4.5.3 Altersstruktur

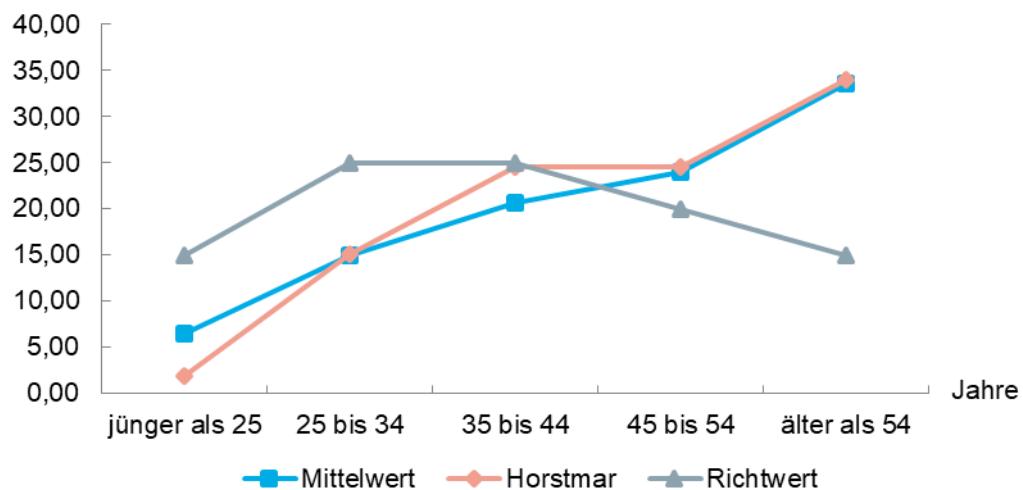
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Kommune beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

#### Altersdurchschnitt 2023

| Kennzahl                                   | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren | 47,42    | 41,00   | 45,34          | 46,00                   | 48,53          | 52,03   | 44           |

Die prozentuale Verteilung der einzelnen Altersgruppen der Mitarbeitenden insgesamt verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

#### Altersstruktur 2023



Der Anteil der unter 35jährigen Mitarbeitenden bei der Stadt Horstmar ist mit fast 17 Prozent relativ gering. Insgesamt sind annähernd 34 Prozent der Mitarbeitenden bei der Stadt Horstmar älter als 55 Jahre. Dies führt zu einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren und birgt somit erhebliche Risiken im Hinblick auf Wissensverlust und verlorengewordener Erfahrungswerte. Nicht selten bündelt sich - wie bei den meisten Kommunen der gleichen Größenordnung - breites Fachwissen in einer Person. Fällt der Mitarbeitende aus, führt dieses ohne strukturierte Wissenssicherung zu vermeidbaren Problemen.

In Zeiten des Fachkräftemangels ist die Nachbesetzung von Stellen eine schwierige Aufgabe. Es ist zu erwarten, dass nachrückende Jahrgänge den Bedarf nicht mehr decken werden.

Die Stadt Horstmar hat die Risiken dieser Entwicklung erkannt und ist bemüht, freiwerdende Stellen frühzeitig und für eine bestimmte Zeit parallel zu besetzen. Dadurch gewährleistet sie den Wissenstransfer über die Einarbeitung durch die ausscheidende Person selbst. Überdies bildet die Stadt in diversen Berufen selbst aus und übernimmt die Auszubildenden im Anschluss regelmäßig in ein Beschäftigungsverhältnis.

► **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sollte die Stadt Horstmar den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie ihren Weg der interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiv beschreitet.

► **Empfehlung**

Um dem Risiko eines Wissensverlustes durch altersbedingtes Ausscheiden von Mitarbeitenden wirksam zu begegnen, sollte die Stadt Horstmar strukturierte Maßnahmen zur Wissenssicherung etablieren. Dazu zählen standardisierte Checklisten für zentrale Arbeitsabläufe sowie ein zentraler, übersichtlicher Zugang zu bestehenden Dokumentationen. Auf diese Weise kann vorhandenes Erfahrungswissen systematisch gesichert und für nachfolgende Beschäftigte nutzbar gemacht werden.

Neben der Altersstruktur muss die Personalverwaltung auch den Krankenstand im Blick behalten, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können. Daher erstellt die Stadt Horstmar regelmäßig entsprechende interne statistische Auswertungen. Diese sind auch wegen der ggf. zu führenden Gespräche im Rahmen eines Betrieblichen Eingliederungsmanagements erforderlich.

Das Personal der Stadt Horstmar ist nicht nur nach außen tätig, sondern erfüllt auch innere Verwaltungsaufgaben, die wir als Querschnittsaufgaben bezeichnen. Welche Aufgaben wir darunter fassen und in welcher Höhe diese Anteile Einfluss nehmen, zeigen wir nachfolgend auf.

#### **4.5.4 Querschnittsaufgaben**

Zu den von einer Kommune zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

- Kämmerei und Finanzbuchhaltung sowie sonstiges Finanzmanagement,
- Personal- und Organisationsangelegenheiten sowie sonstiges Personalmanagement,
- Informationstechnik.

Der Personaleinsatz im Finanzbereich kann dabei eher in Bezug zu den Einwohnern gesehen werden; für die Aufgaben der Personal- und Organisationsangelegenheiten kommt eher ein Bezug zu den Mitarbeitenden in Betracht. Daher stellen wir den Personaleinsatz der drei vorgenannten Bereiche zusammengefasst in Bezug zu beiden Größen dar.

### Querschnittsaufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen 2023

| Kennzahl                     | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert<br>(Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------|----------|---------|----------------|----------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vollzeit-Stellen je MA       | 0,11     | 0,05    | 0,08           | 0,09                       | 0,11           | 0,24    | 49           |
| Vollzeit-Stellen je 1.000 EW | 0,81     | 0,39    | 0,73           | 0,86                       | 1,04           | 2,08    | 49           |

Die zusammengefasste Darstellung der Aufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen erfolgt bei den Kommunen bis 10.000 Einwohnenden, weil die Aufgaben häufig in Personalunion erledigt werden und die teilweise nur sehr geringen Einzel-Anteile schwierig für einen genauen Vergleich zu schätzen sind.

Die Stadt Horstmar bildet bei den eingesetzten Vollzeit-Stellen für Querschnittsaufgaben bezogen auf die Zahl der Mitarbeitenden den dritten Viertelwert. Bezogen auf die Zahl der Einwohner zeigt sich eine schwächere Quote; hier liegt der Wert zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median der Vergleichskommunen. In der Kennzahlenberechnung führt dies dazu, dass die vorhandenen Personalressourcen auf weniger Mitarbeitende verrechnet werden und die resultierenden Quoten entsprechend höher ausfallen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Personalbedarf in den dargestellten Querschnittsbereichen nicht proportional mit der Anzahl der Mitarbeitenden steigt oder fällt. Denn unabhängig von der Verwaltungsgröße muss jede Kommune zunächst eine gewisse Grundausstattung gewährleisten, um ihre Aufgaben überhaupt erfüllen zu können. Dies ist beispielsweise wichtig, um die IT-Grundinfrastruktur zu betreuen und die IT-Sicherheit bestmöglich abzusichern.

Die Stadt Horstmar erledigt die Querschnittsaufgaben größtenteils noch durch ihr eigenes Personal. Unterstützung erfährt die Kommune aber zum Beispiel bei der Personalabrechnung durch den externen Dienstleister der Stadt Münster und in der Zahlungsabwicklung durch die Gemeinde Neuenkirchen. Die Aufgaben der IT deckt die Stadt Horstmar im Wesentlichen durch eigenes Personal ab, lässt sich aber auch hierbei teilweise durch private Anbieter unterstützen.

Insofern ist die Personalausstattung in den Querschnittsbereichen der Stadt Horstmar unauffällig und bietet zumindest eine solide Grundlage.

## 4.6 Organisation von Arbeitsabläufen

Ein wesentliches Instrument, um die Personal- und Sachressourcen bestmöglich auf die Verwaltungsziele auszurichten, ist die planvolle Organisation von Arbeitsabläufen. Dabei geht es auch darum, Abläufe soweit wie möglich zu standardisieren. Denn Standardisierung trägt dazu bei

- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- erforderliche Kommunikation abzusichern,

- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

Dazu ist es erforderlich, dass verbindliche Vorgaben für die Durchführung notwendiger Arbeitsschritte gemacht und kommuniziert werden. Dies kann auch Zeitvorgaben, Qualitätsstandards und Verantwortlichkeiten beinhalten. Die Einhaltung solcher Vorgaben kann technisch unterstützt werden, indem eine Kommune beispielsweise Workflow-Management-Systeme einsetzt oder eine geeignete Software für die Prozessautomatisierung nutzt.

Organisatorische Maßnahmen rund um den Einsatz von Personal- und IT-Ressourcen sowie deren technische Unterstützung sind Gegenstand des Personalmanagements bzw. des IT-Managements. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Kommunen in diesen Bereichen Maßnahmen ergriffen haben.

Insgesamt stellt sich das Ergebnis für die **Stadt Horstmar** im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

#### Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024

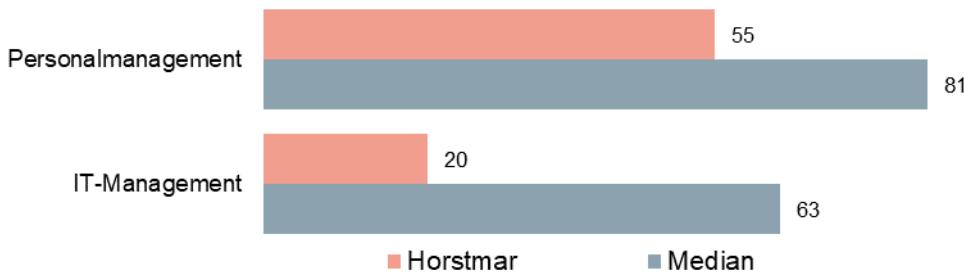


In diesen interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Gesamtbetrachtung erreicht die Stadt Horstmar hier nur das Minimum im interkommunalen Vergleich. Diesem Ergebnis liegen folgende Teilergebnisse zugrunde:

#### Teilerfüllungsgrade Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Themen sowie etwaige Ansatzpunkte, diese zu optimieren.

#### 4.6.1 Personalmanagement

Dem Personalmanagement kommt mit Blick auf die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Es ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sowie die sich anschließende Personalbedarfsplanung. Das Personalmanagement muss dabei der zukünftigen Aufgabenstruktur und den Personalanforderungen bei der Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung gerecht werden.

Gerade in kleinen Kommunen sind aber z. B. die Möglichkeiten der Personalgewinnung eingeschränkt, wenn es um Attraktivitätsfaktoren wie beispielsweise das Entgelt- und Besoldungsniveau oder die Aufstiegsmöglichkeiten im Vergleich zu großen Verwaltungsorganisationen geht. Dennoch müssen kleinere Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr geht es darum, die vorhandenen Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen und so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, kurze Arbeitswege, moderne Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie auszubauen, da diese aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und Generationenwechsels immens an Bedeutung gewonnen haben.

Seine Aufgaben kann das Personalmanagement dabei nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den Planungs- und Entwicklungsprozess eingebunden ist. Daraus resultierend ist ebenso eine Ableitung und Implementierung zweckmäßiger personalwirtschaftlicher, organisatorischer und technikunterstützter Arbeitsabläufe bzw. Prozesse notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher mit Blick auf den Personalzugang sinnvoll, sich auf die unterschiedlichen Zielgruppen im Sinne von Nachwuchskräften, Fachkräften oder Quereinsteigenden auszurichten und bei der Personalbindung die Entwicklungsperspektiven im Blick zu behalten. Bei Personalabgängen, die nicht dem Erreichen der Altersgrenze oder einer Erwerbs-/Dienstunfähigkeit geschuldet sind, hat die Kommune ebenfalls Handlungsoptionen.

##### ► Feststellung

Die Stadt Horstmar geht zentrale Themen im Personalmanagement bereits aktiv an. Um jedoch dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen, ist eine strukturierte Weiterentwicklung des Personalmanagements erforderlich.

*Eine Kommune sollte Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einsetzen und den Personalbestand systematisch weiterentwickeln, um handlungsfähig zu bleiben. Dazu sollte eine Kommune das Personalmanagement insbesondere in den Bereichen Personalzugang, Personalbindung und Personalabgang durch entsprechende Rahmenvorgaben und Arbeitshilfen unterstützen.*

Im Themenfeld Personalmanagement beleuchtet die gpaNRW die derzeitige Situation in den Bereichen Personalzugang, Personalbindung und Personalabgang. Dabei wird deutlich, dass in der **Stadt Horstmar** bereits erste Strukturen und gelebte Verfahren existieren. Jedoch ist eine systematische und strategisch ausgerichtete Weiterentwicklung erforderlich, um langfristig die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu sichern und den wachsenden Anforderungen an ein modernes Personalmanagement gerecht zu werden.

Im Bereich des **Personalzugangs** zeigt sich, dass Ausbildungsmöglichkeiten für Nachwuchskräfte grundsätzlich vorhanden sind. Die Stadt bildet Verwaltungsangestellte selbst aus; Beamte und Beamtinnen jedoch nicht. Auch eine Umschulung eines Elektrikers zum Ver- und Entsorger im Abwasserwerk hat die Stadt Horstmar ermöglicht. Diese Ausbildung erfolgte zum Teil in Kooperation mit anderen Kommunen. Für den Einstieg von Fachkräften schafft die Stadt einige attraktive Rahmenbedingungen, wie etwa das Angebot eines Jobrads, eine zusätzliche Altersversorgung sowie flexible Arbeitszeiten. Homeoffice-Möglichkeiten befinden sich noch in der Abstimmung, eine Dienstvereinbarung konnte bislang noch nicht getroffen werden. Der Quereinstieg von Bewerbenden wird aktiv ermöglicht. Die Stadt hat bereits mehrere Mitarbeitende aus fachfremden Berufen erfolgreich integriert. Eine Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen zur Personalgewinnung findet bislang - abgesehen von punktuellen Kooperationen wie etwa bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs - nicht statt.

Bei der **Personalbindung** sind einzelne Maßnahmen vorhanden, die jedoch oft nicht strukturiert oder verbindlich geregelt sind. Für die Einarbeitung neuer Mitarbeitender gibt es einen festgelegten, jedoch nicht schriftlich fixierten Ablauf. Ein gelebtes Leitbild, das das Arbeits- und Betriebsklima prägt, ist derzeit nicht vorhanden. Karrieremöglichkeiten bestehen, etwa durch das Angebot des A-II-Lehrgangs. Allerdings sind lange Wartezeiten aufgrund begrenzter Kursplätze ein Hindernis. Individuelle Entwicklungserspektiven werden mit den Mitarbeitenden nicht systematisch besprochen. Hinsichtlich der Maßnahmen für die Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes ist die Stadt Horstmar grundsätzlich gut aufgestellt: Ein arbeitsmedizinisches Zentrum ist beauftragt, es gibt regelmäßige Begehungen, Schulungen und Vorträge.

Bei der Thematik **Personalabgang** besteht ebenfalls Handlungsbedarf. Die Prozesse beim Offboarding folgen zwar einem einheitlichen, gelebten Ablauf; jedoch fehlen schriftliche Regelungen. Das Fehlen einer verbindlichen Checkliste kann dazu führen, dass bei nicht planbaren Austritten oder kurzfristigen Personalausfällen wichtiges Wissen verloren geht und die Einarbeitung nachfolgender Mitarbeitender erschwert wird. Eine strukturierte Dokumentation der Offboarding-Schritte könnte hier dazu beitragen, Wissensverluste zu minimieren und den Personalübergang zu erleichtern. Positiv ist, dass Ansätze einer Willkommenskultur für Rückkehrende erkennbar sind, etwa durch die gezielte Ansprache von Mitarbeitenden in Elternzeit oder ehemaliger Beschäftigter.

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Horstmar viele notwendige Elemente eines zeitgemäßen Personalmanagements bereits berücksichtigt. Es fehlt jedoch an formalen Strukturen, strategischer Steuerung und einer konsequenten Ausrichtung auf die unterschiedlichen Zielgruppen

wie Nachwuchs- und Fachkräfte oder Quereinsteiger. Um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung auch künftig zu sichern, ist eine Professionalisierung des Personalmanagements unerlässlich. Dies betrifft insbesondere die schriftliche Fixierung zentraler Prozesse, die Entwicklung eines gelebten Leitbilds sowie den Aufbau eines zielgerichteten Gesundheits-Managements. Nur mit einer konsequenten Ausrichtung an den Herausforderungen des demografischen Wandels und den veränderten Erwartungen an die öffentliche Verwaltung kann es der Stadt Horstmar gelingen, als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben und qualifiziertes Personal langfristig zu gewinnen und zu binden.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte die bestehenden Ansätze im Personalmanagement schriftlich festlegen und systematisch weiterentwickeln. Sie sollte die Personalentwicklung und -steuerung mit geeigneten Instrumenten wie regelmäßigen Mitarbeitergesprächen, Weiterbildungsplänen oder Nachfolgeregelungen unterlegen und gezielt auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen ausrichten, um dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen.

#### 4.6.2 IT-Management

Das IT-Management fokussiert sich auf die Planung, Koordination und Kontrolle aller Aktivitäten im Bereich der Informationstechnik. Es hat das Ziel, die IT-Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen, um die mittel- und langfristigen Ziele der Verwaltung zu unterstützen. Die gpaNRW prüft, inwieweit bereits Strukturen und standardisierte Arbeitsabläufe vorhanden sind, die klare Verantwortlichkeiten, Rollen und Rahmenbedingungen beinhalten.

► **Feststellung**

Das IT-Management der Stadt Horstmar konzentriert sich derzeit auf die operative Sicherstellung des laufenden Betriebs. Im Hinblick auf die strategische Steuerung und systematische Umsetzung von Projekten, Anforderungen und Prozessen zeigen sich jedoch Defizite. Eine klare Struktur mit definierten Standards und Abläufen ist nur in Ansätzen vorhanden oder fehlt gänzlich.

*Eine Kommune sollte Steuerungsstrukturen und -prozesse etablieren, die eine wirtschaftliche und anforderungsgerechte IT-Bereitstellung und eine zielgerichtete Umsetzung von Digitalisierungsprojekten gewährleisten. Daraus leiten wir folgende Einzelanforderungen ab:*

- Projektmanagement: Eine Kommune sollte Standards zur systematischen Überwachung von Projektständen, der Kosten sowie der Qualität definiert haben, um frühzeitig auf Abweichungen reagieren und Anpassungen vornehmen zu können.
- Anforderungsmanagement: Eine Kommune sollte gewährleisten, dass alle verwaltungsweiten Anforderungen an IT-Systeme unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben zentral gesteuert werden, um die Ressourcen zielorientiert einzusetzen.
- Lizenzmanagement: Eine Kommune sollte sicherstellen, dass Softwarelizenzen verwaltungsweit bedarfsgerecht und rechtskonform eingesetzt werden, um Risiken zu begrenzen.

- Störungsmanagement: Eine Kommune sollte alle Störfälle, die in Zusammenhang mit IT auftreten, systematisch dokumentieren, klassifizieren und auswerten, um daraus Handlungsbedarf ableiten zu können.

Im Hinblick auf das **IT-Projektmanagement** hat die Stadt Horstmar bisher keine verbindlichen Vorgaben geschaffen. Es ist nicht definiert, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Projektstrukturen anzuwenden sind und wie der Projekterfolg systematisch überwacht wird. Zudem setzt die Stadt keine unterstützende Projektmanagementssoftware ein. Aus der Risikoperspektive wäre es sinnvoll, diesen Rahmen verbindlicher zu gestalten, um Effizienz, Nachvollziehbarkeit und Planungssicherheit zu verbessern.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte Mindeststandards und einfache Vorlagen für ihre Projektabwicklung festlegen, um die Arbeitsabläufe zu entlasten und den Projekterfolg besser abzusichern. Dabei gilt es klar zu definieren, ab wann ein Vorhaben als Projekt zu betrachten ist und welche Projektstrukturen in diesem Fall verbindlich anzuwenden sind.

Auch im **Anforderungsmanagement** sind keine verbindlichen Prozesse vorhanden. IT-Anforderungen aus der Verwaltung werden nicht systematisch erfasst oder dokumentiert. Die Bewertung erfolgt nicht anhand vorgegebener Kriterien, sondern individuell; meist im direkten Austausch zwischen IT und Fachbereichen. Eine zentrale Priorisierung der Anforderungen fehlt. Damit besteht das Risiko, dass Entscheidungen zu IT-Investitionen ohne strategische Einordnung getroffen werden und die Umsetzung einzelner Maßnahmen von personellen Verfügbarkeiten oder Einzelfallabwägungen abhängt.

► **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte einen geregelten Prozess zur Erfassung, Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen etablieren. Sämtliche Anforderungen sollten systematisch dokumentiert und anhand festgelegter Kriterien zentral bewertet werden. Ziel ist es, die IT-Entwicklung stärker an strategischen Zielen auszurichten, Ressourcen effizient einzusetzen und Transparenz in der Entscheidungsfindung zu schaffen.

Beim **Lizenzmanagement** ist die Verwaltung in der Lage, mit vertretbarem Aufwand eine Übersicht über bezogene Lizenzen zu erstellen. Allerdings existiert keine Regelung, wie nicht mehr benötigte Lizenzen an die IT gemeldet werden sollen. Informationen über personelle Veränderungen gelangen zwar informell zur IT, eine Verknüpfung mit dem Lizenzbestand erfolgt jedoch nicht automatisch. Ein systematischer Abgleich zwischen gekauften Lizenzen und tatsächlichen Installationen wird nur anlassbezogen vorgenommen. Vertragsunterlagen und Lizenzinformationen liegen nicht zentral oder einheitlich dokumentiert vor, was im Hinblick auf Transparenz und Rechtssicherheit problematisch ist.

► **Empfehlung**

Für ein rechtskonformes und wirtschaftliches Lizenzmanagement sollte die Stadt Horstmar eine zentrale und aktuelle Übersicht aller eingesetzten Lizenzen und Vertragsunterlagen aufbauen. Der regelmäßige Abgleich zwischen erworbenen Lizenzen und tatsächlichen Installationen sollte verbindlich geregelt werden. Ebenso sollte die Stadt ein Verfahren etablieren, mit dem ungenutzte oder freiwerdende Lizenzen systematisch identifiziert werden können.

Im **Störungsmanagement** ist ebenfalls kein formalisierter Prozess vorhanden. Störungen oder Supportanfragen werden weder systematisch erfasst noch dokumentiert. Eine Klassifizierung

oder Auswertung der Störfälle erfolgt nicht. Zwar bestehen bei externen Dienstleistern teilweise Service Level Agreements (z. B. im Bereich Telekommunikation oder Fachverfahren), innerhalb der Verwaltung gibt es jedoch keine einheitlichen Standards zur Bearbeitung von IT-Störungen. Die fehlende Dokumentation verhindert zudem, dass aus häufig wiederkehrenden Problemen nachhaltige Verbesserungen abgeleitet werden können.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte einen formalisierten Prozess zur Aufnahme, Klassifizierung und Bearbeitung von IT-Störungen einführen. Dabei sind auch externe Dienstleister einzubeziehen. Sämtliche Störfälle sollten systematisch dokumentiert und ausgewertet werden, um Schwachstellen frühzeitig zu erkennen und gezielte Verbesserungsmaßnahmen ableiten zu können.

## 4.7 Digitalisierungsniveau

Die gpaNRW stellt im Folgenden dar, inwieweit die Arbeit in ausgewählten Bereichen der Verwaltung bereits digital erfolgt. Daraus leiten wir das Digitalisierungsniveau ab, um über die Wirksamkeit der seitens der Kommune getroffenen personellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen urteilen zu können. Denn die enge Verzahnung von Personal, Organisation und IT ist entscheidend, um die Potenziale der Digitalisierung optimal zu nutzen und eine erfolgreiche digitale Transformation zu gewährleisten. Dies erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise und eine vorausschauende Ausrichtung auf die Veränderungen, die die Digitalisierung mit sich bringt.

Digitalisierung ist nicht nur in technischer Hinsicht eine Herausforderung, sondern stößt vor allem auch organisatorisch und personell an Grenzen. Dabei hat der Abbau von Medienbrüchen im Wege der Verwaltungsdigitalisierung sowohl hinsichtlich der Dauer als auch mit Blick auf die einzuhaltende Qualität kommunaler Dienstleistungsprozesse einen positiven Einfluss. Mittelbar können die Kommunen so auch die Folgen des demografischen Wandels abmildern.

Für alle Kommunen ist es daher erstrebenswert, die digitale Transformation auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus voranzutreiben.

► **Feststellung**

Die digitale Transformation der Stadt Horstmar befindet sich noch in einem frühen Stadium. Bei allen überprüften Prozessabläufen bestehen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche zu minimieren.

*Eine Kommune sollte bei einzelnen Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie bzw. medienbrucharme Bearbeitung gewährleisten.*

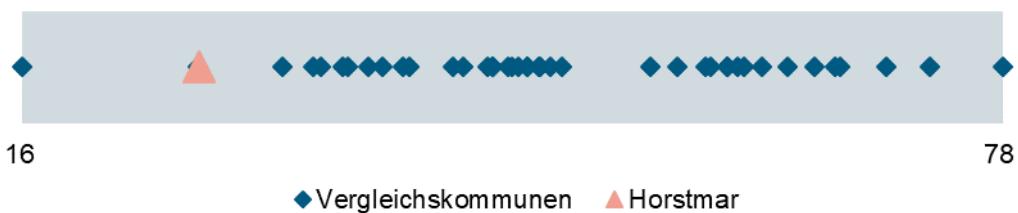
*Eine Kommune sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen.*

Die **Stadt Horstmar** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

### Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

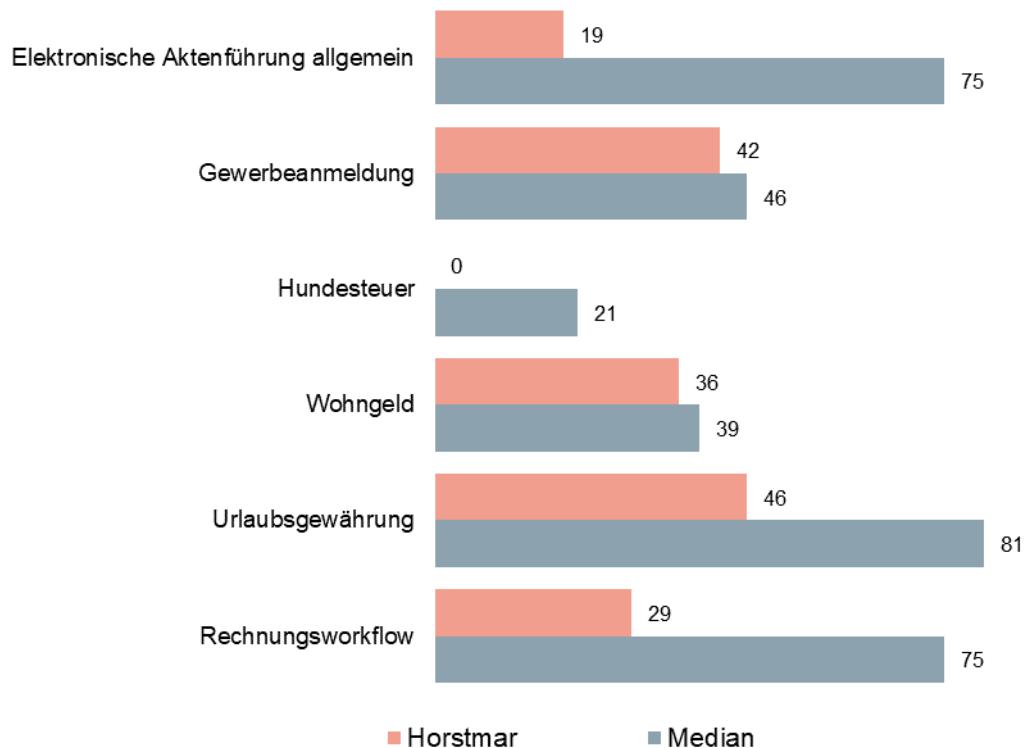


In diesen interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

### Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Die Wertung der Einzelergebnisse zeigt deutlich, dass hinsichtlich des Digitalisierungsniveaus noch Handlungspotential besteht.

Bei der elektronischen Aktenführung steht die Stadt Horstmar noch am Anfang. Bislang hat die Kommune noch keinen zentralen Überblick über die notwendige Anbindung der Fachbereiche an die E-Akte oder das DMS. Folglich gibt es auch noch keinen Roll-out-Plan für die gesamte Verwaltung. Sequenziell setzt die Stadt die Digitale Akte jedoch schon ein. Rechnungen durchlaufen einen Elektronischen Rechnungsworkflow und werden elektronisch im DMS abgelegt. Der Fachbereich Soziale Dienste nutzt teilweise das DMS des Kreises Steinfurt. In vereinzelten Fachverfahren arbeitet die Kommune mit der dort integrierten E-Akte (z. B. bei der Gewerbeanmeldung, im Melde- und Standesamtswesen und in der Friedhofsverwaltung).

Nach Angaben der Stadt Horstmar konnte die flächendeckende Einführung der E-Akte bislang nicht erfolgen, da noch die endgültige strategische Entscheidung über das künftig einzusetzende Dokumentenmanagementsystem (DMS) aussteht. Nach dem Projektstart mit einem System wird derzeit geprüft, ob ein Wechsel zu einem anderen System sinnvoll und technisch umsetzbar ist. Erst nach Abschluss dieser Prüfung und einer Entscheidung über das Zielsystem kann mit dem weiteren DMS-Ausbau begonnen werden. Ein Projektstart wird aktuell für das Frühjahr 2026 angestrebt.

Die Auswertung ausgewählter Prozesse zeigt, dass die Verwaltung medienbruchfreie Abläufe bisher nur ansatzweise realisieren konnte. Zwar gibt es erste technische Grundlagen, etwa die Nutzung digitaler Akten oder vereinzelte digitale Antragseinreichungen, jedoch fehlt es durchgängig an dokumentierten, systematisch gestalteten und vollständig digitalisierten Prozessen.

Besonders auffällig ist, dass in den meisten von uns untersuchten Verwaltungsleistungen keine aktuellen Prozessdokumentationen oder systematische Prozessanalysen vorliegen (siehe Kapitel 4.4). Prozessdaten zur Effizienzbewertung werden ebenfalls nicht erhoben. Dadurch fehlt eine zentrale Voraussetzung, um Digitalisierungsmaßnahmen zielgerichtet weiterzuentwickeln und ihre Wirksamkeit zu bewerten.

Im Bereich der Gewerbeanmeldung zeigt sich der höchste Digitalisierungsgrad: Anträge können strukturiert über das Wirtschaftsserviceportal (WSP) gestellt werden. Die Sachbearbeitung erfolgt medienbruchfrei im Fachverfahren, und auch die Aktenführung ist vollständig digital. Die Weiterverarbeitung und Bescheiderstellung erfolgt allerdings noch nicht digital, was das Potenzial des ansonsten gut aufgestellten Verfahrens schmälert. Beim Wohngeldverfahren ist der Einstieg über das Landesportal digital möglich, jedoch wird der medienbruchfreie Ablauf durch ausgedruckte Unterlagen und manuelle Datenübertragungen erheblich eingeschränkt. Zwar unterstützen Plausibilitätsprüfungen die Bearbeitung, doch der Rückgriff auf analoge Verfahren verhindert Effizienzgewinne.

Die Hundesteuer bearbeitet die Stadt Horstmar bislang ausschließlich analog. Weder Anträge noch ergänzende Unterlagen können strukturiert digital eingereicht werden, eine digitale Aktenführung fehlt ebenso wie jegliche Automatisierungsschritte. Im Prozess der Urlaubsgewährung bestehen erste digitale Komponenten, etwa digitale Genehmigungswege und Warnsysteme bei Vertretungskonflikten. Der Digitalisierungsgrad ist jedoch insgesamt uneinheitlich, da Papier- und Digitalverfahren parallel bestehen und zentrale Elemente wie eine durchgängige digitale Aktenführung fehlen. Aber hier ist eine Verbesserung in Sicht: Mit dem Wechsel der Personalabrechnung zu einem neuen externen Dienstleister wird der Stadt künftig auch ein modernes,

medienbruchfreies Zeiterfassungsmodul zur Verfügung stehen, über das Urlaubsanträge künftig vollständig digital für alle Mitarbeitenden abgewickelt werden können.

Der Rechnungsworkflow ist zwar technisch eingerichtet, wird aber nicht vollständig digital gesteuert. Zwar existiert eine digitale Aktenführung, jedoch fehlen durchgängige Workflows, automatisierte Zuweisungen und Plausibilitätsprüfungen. Schnittstellen sind vereinzelt vorhanden, aber nicht vollständig integriert. Auch hier wird deutlich, dass die vorhandene Technik noch nicht vollständig genutzt wird und die praktische Umsetzung hinter den Möglichkeiten zurückbleibt.

Die Stadt Horstmar schafft es nur in Ansätzen, Verwaltungsprozesse zu dokumentieren und medienbruchfreie Abläufe zu schaffen. Gerade die organisatorische und prozessuale Umsetzung der Digitalisierung bleibt deutlich hinter den technischen Möglichkeiten zurück.

Nach Angaben der Stadt Horstmar konnte sie im Bereich Digitalisierung aufgrund begrenzter personeller Ressourcen erst ab Ende 2024 verstärkt tätig werden. Der Einstieg erfolgte mit dem technischen Relaunch der städtischen Homepage. In der Folge wurden zunächst interne Digitalisierungsmaßnahmen priorisiert, um personelle Kapazitäten freizusetzen. Parallel dazu wird seit März 2025 eine Online-Terminvereinbarung aufgebaut, deren Inbetriebnahme nach einer Mitarbeiterschulung Ende Juli 2025 vorgesehen ist. Weitere Online-Dienstleistungen sollen im Rahmen des Beitrags zum Formular- und Prozessmanagement des Dienstleisters sowie durch die Anbindung an BundID und ein elektronisches Bezahlungssystem realisiert werden. Die Umsetzung dieser Dienste ist ab der zweiten Jahreshälfte 2025 geplant. Eine medienbruchfreie Verarbeitung der Onlineformulare soll mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems ab Frühjahr 2026 möglich werden. Auch bestehende Online-Dienste sollen dann angebunden und integriert werden. Die Stadt verfolgt damit das Ziel, bestehende Rückstände im Digitalisierungsbereich zügig aufzuholen.

Die in Kapitel 4.6.2 beschriebenen Potenziale im Projektmanagement können sich ebenso positiv auf den Digitalisierungsprozess der Stadt auswirken wie die in Kapitel 4.4 empfohlenen Optimierungen zur Prozessgestaltung. Hier kann es sich lohnen, neue Digitalisierungsvorhaben direkt mit den neuen Vorgaben und optimierten Abläufen umzusetzen. Um dem schleppenden Fortschritt bei der Digitalisierung entgegenzuwirken und der im Vergleich geringeren Personalausstattung zu begegnen, hat die Stadt Horstmar inzwischen zahlreiche Maßnahmen zur Prozessoptimierung angestoßen. Dazu zählen die gezielte Auslagerung von weiteren IT-Dienstleistungen sowie die Einführung medienbruchfreier, digitaler Abläufe in zentralen Verwaltungsbereichen wie Personalmanagement, Gebäudewirtschaft und Bauhofsteuerung. Diese Vorhaben ermöglichen eine deutliche Reduzierung manueller Tätigkeiten und schaffen gleichzeitig Spielräume für die Umsetzung weiterer Digitalisierungsschritte. Die Umsetzung ist bis Frühjahr 2026 vorgesehen.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte die digitale Transformation gezielter steuern und ihren eingeschlagenen Weg zur Steigerung der Digitalisierung konsequent weiterverfolgen. Als zentrale Grundlage für die interne Digitalisierung sollte die Einführung der E-Akte mit Priorität vorangetrieben werden. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Horstmar den Digitalisierungsgrad wirksam steigern und künftige Herausforderungen, insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen, effizienter bewältigen.

## 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

### Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 25.07.2024 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsschritte die zusätzlich von der Kommune ausgefüllte Datenerfassung.

Der Ausgangswert bzw. die nachfolgenden Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung haben wir dabei bereits um die Stellenanteile reduziert, die auf Auszubildende oder Personal in der Freizeitphase etc. entfallen.

### Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung

| Bezeichnung  | 2016  | 2023  |
|--|-------|-------|
| Vollzeit-Stellen Verwaltung<br>auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.                                 | 31,13 | 36,36 |
| Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.)<br>auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06. | 0,00  | 2,72  |

### Personalquote 1

#### Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

| Bezeichnung  | 2016  | 2023 |
|--|-------|------|
| Rat und Fraktionen   | 0,00  | 0,00 |
| Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen                      | 0,20  | 0,00 |
| soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)         | 0,00  | 0,00 |
| soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen       | 0,00  | 0,00 |
| Krankenhäuser  | 0,00  | 0,00 |
| Kur- und Badeeinrichtungen                                       | 0,00  | 0,00 |
| Elektrizitätsversorgung  | k. A. | 0,00 |
| Gasversorgung  | k. A. | 0,00 |
| Wasserversorgung   | 0,00  | 0,00 |
| FernwärmeverSORGUNG  | k. A. | 0,00 |
| Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur | k. A. | 0,00 |
| Abfallwirtschaft   | 0,43  | 0,43 |
| Abwasserbeseitigung  | 2,51  | 3,19 |
| Straßenreinigung   | 0,33  | 0,34 |
| ÖPNV   | 0,00  | 0,00 |
| Friedhofs- und Bestattungswesen                                  | 1,13  | 1,71 |
| Land- und Forstwirtschaft  | 0,00  | 0,82 |

| Bezeichnung  | 2016        | 2023        |
|--|-------------|-------------|
| Wirtschaftsförderung   | 0,00        | 0,00        |
| Märkte   | 0,03        | 0,00        |
| Schlacht- und Viehhöfe   | 0,00        | 0,00        |
| Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen | k. A.       | 0,00        |
| Tourismus  | 0,00        | 0,00        |
| <b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1</b>                                  | <b>4,63</b> | <b>6,49</b> |

### Berechnung Personalquote 1

| Bezeichnung   | 2016         | 2023         |
|---|--------------|--------------|
| Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.    | 31,13        | 36,36        |
| abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1              | 4,63         | 6,49         |
| <b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1</b> | <b>26,50</b> | <b>29,87</b> |
| Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres                        | 6.402        | 7.382        |
| <b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1</b>  | <b>4,11</b>  | <b>4,41</b>  |

### Personalquote 2

Zur Ermittlung der Personalquote 2 haben wir die Stellenbasis der Personalquote 1 um weitere Stellenanteile wie folgt bereinigt:

### Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

| Bezeichnung   | 2016        | 2023        |
|---|-------------|-------------|
| Gebäudereinigung  | 0,97        | 0,81        |
| Brandschutz   | 0,17        | 0,15        |
| Rettungsdienst  | 0,00        | 0,00        |
| Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) | 1,93        | 1,70        |
| Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder                            | 0,00        | 0,00        |
| <b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2</b>                       | <b>3,07</b> | <b>2,66</b> |

### Berechnung Personalquote 2

| Bezeichnung   | 2016         | 2023         |
|---|--------------|--------------|
| Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1        | 26,50        | 29,87        |
| abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2              | 3,07         | 2,66         |
| <b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2</b> | <b>23,43</b> | <b>27,21</b> |
| Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres                        | 6.402        | 7.382        |
| <b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2</b>  | <b>3,63</b>  | <b>4,05</b>  |

## 4.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Personal, Organisation und Informationstechnik

|  | Feststellung   | Seite |      | Empfehlung   | Seite |
|--|--|-------|------|--|-------|
| <b>Zielausrichtung und Handlungsrahmen</b> |  |       |      |  |       |
| F1   | Die Stadt Horstmar hat informelle Instrumente etabliert und Entscheidungen getroffen, um auf künftige Herausforderungen in den Bereichen Personalressourcen, Informationstechnik und Arbeitsorganisation zu reagieren. Eine Dokumentation der entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen ist noch nicht flächendeckend erfolgt. Dadurch können bestehende Strukturen nicht formal abgesichert und Ressourcen nicht zielgerichtet eingesetzt werden. | 103   | E1.1 | Die Stadt Horstmar sollte ein einfaches Verfahren zur regelmäßigen Personalbedarfsanalyse einführen, das nicht nur Altersausscheiden berücksichtigt, sondern auch weitere Fluktuationsursachen einschließt. Dazu gehört auch eine kritischere Überprüfung von Aufgaben und eine aktualisierte Bewertung aller Stellen. Die Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung sollten in überschaubarer Form dokumentiert werden, um eine bessere Steuerungsgrundlage zu schaffen. | 106   |
|  |  |       | E1.2 | Die Stadt Horstmar sollte ihre vorhandenen Stärken im Bereich Fortbildung um ein einfaches, zentrales Kompetenzprofil ergänzen.  | 106   |
|  |  |       | E1.3 | Die Stadt Horstmar sollte ihre Arbeitgeberattraktivität stärker nach außen sichtbar machen, zum Beispiel durch klare Aussagen in allen Stellenausschreibungen zu Arbeitszeitmodellen, Fortbildungsmöglichkeiten oder Zusatzleistungen.   | 106   |
|  |  |       | E1.4 | Die Stadt Horstmar sollte im Offboarding-Prozess klare Regelungen etablieren. Eine Möglichkeit besteht darin, eine Checkliste zur Deaktivierung von Zugängen und zur Rückgabe von Arbeitsmitteln zu nutzen. Dadurch kann die Verwaltung einen strukturierten und reibungslosen Personalübergang sicherstellen.   | 106   |
|  |  |       | E1.5 | Die Stadt Horstmar sollte auf Grundlage ihrer Aufgaben eine praxistaugliche Priorisierung einführen, um Klarheit für die Ressourcenzuordnung, vor allem in Engpasssituationen, zu schaffen. Parallel dazu sollten zentrale Leistungsstandards für ausgewählte Aufgaben dokumentiert werden.  | 108   |

| Feststellung              |  | Seite | Empfehlung  |  | Seite |
|---------------------------|--|-------|---|--|-------|
|                           |  | E1.6  | Die Stadt Horstmar sollte ihr Vorhaben, der Prozessgestaltung eine höhere strategische Bedeutung beizumessen, weiter vorantreiben. Ein klar strukturierter Umgang mit Prozessen hilft dabei, die Verwaltung besser zu steuern, die Qualität zu sichern und in schwierigen Situationen handlungsfähig zu bleiben, vor allem bei knappen Personalressourcen. Deshalb sollte die Stadt zunächst gemeinsame Ziele und Prioritäten festlegen und daraus erforderliche Sach- und Personalressourcen ableiten.   |  | 108   |
|                           |  | E1.7  | Die Stadt Horstmar sollte den begonnenen Prozess zur Entwicklung einer übergeordneten Digitalisierungsstrategie konsequent weiterverfolgen und abschließen. Dabei sollten die IT- und Digitalisierungsziele klar definiert, priorisiert und verbindlich in der Strategie verankert werden. Für zentrale Vorhaben sollte sie projektbezogene Zeitpläne mit definierten Meilensteinen erstellen. Dies schafft die notwendige Grundlage, um Ressourcen gezielt zu planen, den Fortschritt systematisch zu steuern und die Umsetzung für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar zu gestalten. |  | 109   |
|                           |  | E1.8  | Die Stadt Horstmar sollte mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein Sicherheitskonzept erstellen und formale Regelungslücken schließen.  |  | 110   |
| <b>Personalressourcen</b> |  |       |   |  |       |
| F2                        | Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalbestandes hat die Stadt Horstmar mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen. | 110   | E2.1  | Um ihre Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sollte die Stadt Horstmar den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie ihren Weg der interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiv beschreitet.  | 115   |
|                           |  |       | E2.2  | Um dem Risiko eines Wissensverlustes durch altersbedingtes Ausscheiden von Mitarbeitenden wirksam zu begegnen, sollte die Stadt Horstmar strukturierte Maßnahmen zur Wissenssicherung etablieren. Dazu zählen standardisierte Checklisten für zentrale Arbeitsabläufe sowie ein zentraler, übersichtlicher Zugang zu bestehenden Dokumentationen. Auf diese Weise kann vorhandenes Erfahrungswissen systematisch gesichert und für nachfolgende Beschäftigte nutzbar gemacht werden. | 115   |

| Feststellung                            |  | Seite | Empfehlung |   | Seite |
|---|--|-------|------------|---|-------|
| <b>Organisation von Arbeitsabläufen</b> |  |       |            |   |       |
| F3                                      | Die Stadt Horstmar geht zentrale Themen im Personalmanagement bereits aktiv an. Um jedoch dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen, ist eine strukturierte Weiterentwicklung des Personalmanagements erforderlich.  | 118   | E3         | Die Stadt Horstmar sollte die bestehenden Ansätze im Personalmanagement schriftlich festlegen und systematisch weiterentwickeln. Sie sollte die Personalentwicklung und -steuerung mit geeigneten Instrumenten wie regelmäßigen Mitarbeitergesprächen, Weiterbildungsplänen oder Nachfolgeregelungen unterlegen und gezielt auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen ausrichten, um dauerhaft handlungsfähig zu bleiben und als attraktiver Arbeitgeber zu bestehen. | 120   |
| F4                                      | Das IT-Management der Stadt Horstmar konzentriert sich derzeit auf die operative Sicherstellung des laufenden Betriebs. Im Hinblick auf die strategische Steuerung und systematische Umsetzung von Projekten, Anforderungen und Prozessen zeigen sich jedoch Defizite. Eine klare Struktur mit definierten Standards und Abläufen ist nur in Ansätzen vorhanden oder fehlt gänzlich. | 120   | E4.1       | Die Stadt Horstmar sollte Mindeststandards und einfache Vorlagen für ihre Projektabwicklung festlegen, um die Arbeitsabläufe zu entlasten und den Projekterfolg besser abzusichern. Dabei gilt es klar zu definieren, ab wann ein Vorhaben als Projekt zu betrachten ist und welche Projektstrukturen in diesem Fall verbindlich anzuwenden sind.   | 121   |
|   |  |       | E4.2       | Die Verwaltung sollte einen geregelten Prozess zur Erfassung, Bewertung und Priorisierung von IT-Anforderungen etablieren. Sämtliche Anforderungen sollten systematisch dokumentiert und anhand festgelegter Kriterien zentral bewertet werden. Ziel ist es, die IT-Entwicklung stärker an strategischen Zielen auszurichten, Ressourcen effizient einzusetzen und Transparenz in der Entscheidungsfindung zu schaffen.   | 121   |
|   |  |       | E4.3       | Für ein rechtskonformes und wirtschaftliches Lizenzmanagement sollte die Stadt Horstmar eine zentrale und aktuelle Übersicht aller eingesetzten Lizenzen und Vertragsunterlagen aufbauen. Der regelmäßige Abgleich zwischen erworbenen Lizenzen und tatsächlichen Installationen sollte verbindlich geregelt werden. Ebenso sollte die Stadt ein Verfahren etablieren, mit dem ungenutzte oder freiwerdende Lizenzen systematisch identifiziert werden können.                | 121   |
|   |  |       | E4.4       | Die Stadt Horstmar sollte einen formalisierten Prozess zur Aufnahme, Klassifizierung und Bearbeitung von IT-Störungen einführen. Dabei sind auch externe Dienstleister einzubeziehen. Sämtliche Störfälle sollten systematisch dokumentiert und ausgewertet werden, um Schwachstellen frühzeitig zu erkennen und gezielte Verbesserungsmaßnahmen ableiten zu können.  | 122   |

| Feststellung                  |  | Seite | Empfehlung |   | Seite |
|-------------------------------|--|-------|------------|---|-------|
| <b>Digitalisierungsniveau</b> |  |       |            |   |       |
| F5                            | Die digitale Transformation der Stadt Horstmar befindet sich noch in einem frühen Stadium. Bei allen überprüften Prozessabläufen bestehen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche zu minimieren. | 122   | E5         | Die Stadt Horstmar sollte die digitale Transformation gezielter steuern und ihren eingeschlagenen Weg zur Steigerung der Digitalisierung konsequent weiterverfolgen. Als zentrale Grundlage für die interne Digitalisierung sollte die Einführung der E-Akte mit Priorität vorangetrieben werden. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Horstmar den Digitalisierungsgrad wirksam steigern und künftige Herausforderungen, insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen, effizienter bewältigen. | 125   |

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar 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 Horstmar betreibt einen kommunalen Friedhof. Daneben gibt es im Stadtgebiet einen konfessionellen Friedhof, einen dem Kloster zugehörigen Friedhof sowie seit 2016 einen Friedwald.

In Horstmar lag der Anteil der Urnenbestattungen erstmals im Jahr 2014 über dem der Sargbestattungen. Im Jahr 2023 entfielen rund 82 Prozent der Bestattungen auf Urnenbestattungen. Dies führt zu einem geringeren Flächenbedarf. Aktuell ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche auf dem kommunalen Friedhof in Horstmar noch vergleichsweise hoch. Gleichwohl lässt der geringere Flächenbedarf zunehmend auch in Horstmar sogenannte „Flickenteppiche“ erkennen. Auch zukünftig werden durch den Ablauf der Nutzungsrechte jährlich deutlich mehr Erdgrabstellen frei als derzeit nachgefragt werden. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Stadt hier entgegen.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Die Software bietet ein angeschlossenes GIS-System.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen liegt in 2022 mit ca. 45 Prozent auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Horstmar gehört hier zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Kostendeckungsgraden. Für die Trauerhalle kann die Stadt hingegen einen hohen Kostendeckungsgrad von 113 Prozent erzielen.

Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen haben in Horstmar mit ca. 80 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Kosten für die Friedhöfe. Bezogen auf den qm liegen die Unterhaltungskosten im interkommunalen Vergleich fast am Maximalwert. Die Stadt Horstmar sollte mit differenzierten Betrachtungen der einzelnen Leistungen der Unterhaltungskosten analysieren, wodurch die überdurchschnittlich hohen Kosten begründet sind.

## 5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 5.3 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.

## 5.4 Örtliche Strukturen

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

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

| Grund- / Kennzahlen   | Horstmar | Minimum | 1.<br>Viertelwert | 2.<br>Viertelwert<br>(Median) | 3.<br>Viertelwert | Maximum | Anzahl<br>Werte |
|---|----------|---------|-------------------|-------------------------------|-------------------|---------|-----------------|
| Kommunale Friedhöfe   | 1        | 1       | 2                 | 5                             | 7                 | 15      | 23              |
| Kommunale Friedhofsfläche in qm   | 23.923   | 4.546   | 27.236            | 41.271                        | 49.415            | 74.357  | 22              |
| Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent | 50,00    | 7,83    | 64,36             | 73,13                         | 92,47             | 139     | 23              |
| Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche                              | 2,30     | 1,04    | 1,55              | 1,92                          | 2,27              | 4,19    | 22              |
| Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent                           | 87,97    | 38,28   | 86,50             | 88,30                         | 89,67             | 92,10   | 53              |
| Erholungs- und Grünfläche je EW in qm   | 5.748    | 1.854   | 5.221             | 6.558                         | 9.210             | 19.791  | 53              |
| Friedhofsfläche je EW in qm   | 3,49     | 0,52    | 3,70              | 5,45                          | 6,19              | 14,50   | 22              |

Die **Stadt Horstmar** gehört mit ca. 6.850 Einwohnenden und einer Gemeindefläche von ca. 45 qkm sowohl einwohner- als auch flächenmäßig zu den 25 Prozent der kleinsten Kommunen in NRW. Auf ihrem Stadtgebiet unterhält sie im Ortsteil Horstmar einen kommunalen Friedhof.

Neben dem kommunalen Friedhof gibt es drei weitere Friedhöfe im Stadtgebiet. Im Ortsteil Leer befindet sich ein katholischer Friedhof sowie ein Friedhof, der dem Kloster Haus Loreto zugehörig ist. Dieser dient ausschließlich den Bestattungen der Ordensschwestern. Seit 2016 gibt es im Stadtgebiet von Horstmar zudem einen Friedwald. Träger dieses Friedwaldes ist die Stadt Horstmar, Übernehmer die Waldfrieden Horstmar-Alst GmbH. Die Stadt Horstmar erhält von dem Übernehmer eine Aufwandsentschädigung von jährlich ca. 22.000 Euro. Dies bemisst sich nach einem prozentualen Anteil der Nettoeinnahmen aus der Vergabe der Nutzungsrechte.

Aufgrund der konfessionellen und privaten Bestattungsmöglichkeiten in Horstmar bedarf es einer geringeren kommunalen Bestattungsfläche. Absolut betrachtet stellt die Stadt Horstmar ihren Einwohnenden weniger kommunale Friedhofsfläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch einwohnerbezogen liegt die kommunale Friedhofsfläche unterhalb des Medians. Gleichzeitig bedingen die weiteren Friedhöfe in Horstmar einen geringeren Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den gesamten Sterbefällen in der Stadt. Da die kommunale Friedhofsfläche vergleichsweise gering ist, liegen die Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Neben dem eigentlichen Bestattungszweck sind Friedhöfe auch immer Teil der kommunalen Grünflächen und dienen damit der Naherholung. In der Stadt Horstmar liegt sowohl der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche als auch die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Insofern haben die Friedhöfe in Horstmar eine größere Bedeutung als öffentliche Grünfläche als in vergleichbaren Kommunen.

## 5.5 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.

### 5.5.1 Organisation

- In der Stadt Horstmar liegt die zentrale Koordination des Friedhofswesens mit der Produktverantwortung im Fachbereich 1. Eine klare Aufgabenabgrenzung und enge Abstimmung mit dem Fachbereich 4, der für die operativen Arbeiten auf dem Friedhof zuständig ist, ist gewährleistet.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt in der **Stadt Horstmar** im Fachbereich 1 – Zentrale Dienste und Finanzen. Dieser ist zuständig für die Aufgaben im Rahmen der Verwaltung der Friedhöfe und Bestattungen sowie für die Gebührenkalkulation.

Der Fachbereich 4 – Planen/Bauen/Wohnen ist für die Durchführung der Arbeiten auf dem Friedhofsgelände verantwortlich. Diesem Fachbereich ist auch der städtische Bauhof zugeordnet, der die Arbeiten auf dem Friedhof ausführt.

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind klar definiert und abgegrenzt. Die kleine Verwaltungsgröße ermöglicht einen schnellen und direkten Austausch zwischen den beteiligten Akteuren.

## 5.5.2 Steuerung

### ► Feststellung

Für die Steuerung im Bereich des Friedhofswesens nutzt die Stadt Horstmar die Möglichkeiten eines Ziel- und Kennzahlensystems bislang kaum.

*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.*

Für das Friedhofswesen hat die **Stadt Horstmar** im Haushaltsplan drei Ziele definiert:

- Sicherstellung des Bestattungswesens
- Würdige und angemessene Bestattungen
- Naturnahe Gestaltung des Friedhofes

Daneben existieren keine weiteren verschriftlichten Zielvorgaben und strategischen Festlegungen aus der Politik und Verwaltungsführung. Für die Verwaltung ist es von großer Bedeutung, eine würdige Bestattung zu ermöglichen. Die Angehörigen der Verstorbenen sollen sich durch die Stadt gut betreut und begleitet fühlen. So versucht die Verwaltung die Wünsche zu berücksichtigen und bietet den Hinterbliebenen beispielsweise die Möglichkeit, die Grabstätte direkt vor Ort auf dem Friedhof auszusuchen.

Die im Haushaltsplan genannten Ziele sind nicht weiter konkretisiert und mit Kennzahlen sowie entsprechenden Zielwerten messbar gemacht. Auch ein regelmäßiges Berichtswesen existiert bislang nicht.

Unabhängig von diesen standardisierten Steuerungsinstrumenten dokumentiert die Friedhofsverwaltung Entwicklungen und Veränderungen im Horstmarer Friedhofswesen und informiert die Verwaltungsleitung.

Eine Konkretisierung der strategischen Zielvorgaben in operative Ziele ist wichtig, um diese auch messbar machen zu können. So kann die Stadt Horstmar z. B. genauer definieren, wie die naturnahe Gestaltung der Friedhöfe aussehen soll oder was eine würdige und angemessene Bestattung umfasst. Aber auch zu anderen Aspekten des Friedhofswesens wie dem Flächenmanagement, der Gestaltung der Flächen, den Gebühren und Kosten und dem Grabstättenangebot kann die Stadt Ziele festlegen. Dies können sein:

- Konzentration der Grabfelder auf den Kernbereich der Friedhöfe,
- Umwandlung von Freiflächen in pflegeleichte Grünflächen,
- möglichst hohe Gebührenstabilität,
- möglichst hohe Kostendeckung,

- bedarfsgerechtes Angebot an Begräbnisstätten,
- Entwicklung neuer Grabangebote.

Um die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Stadt Horstmar Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Die Stadt kann hierfür grundsätzlich die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen nutzen und zukünftig fortschreiben. In Betracht kommen beispielsweise:

- Kostendeckungsgrad in Prozent,
- Unterhaltungsaufwendungen Grün- und Wegeflächen je qm,
- Anteil Bestattungen für die einzelnen Grabarten an den Bestattungen in Prozent.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte die Ziele weiter konkretisieren und mit geeigneten Kennzahlen die Zielerreichung messen. Hierüber sollte sie in regelmäßigen Abständen in Politik und Verwaltungsführung berichten.

### 5.5.3 Digitalisierung

- Die bei der Stadt Horstmar im Friedhofsgebiet eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Die Software bietet ein angeschlossenes GIS-System.

*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 Horstmar** setzt für die Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Diese bietet eine gute Unterstützung für die Verwaltungsaufgaben. Die Datenlage ist gut und wird regelmäßig aktualisiert. Zusätzlich bietet die Software ein angeschlossenes GIS-System. Die geografischen Daten hat die Stadt durch eine Drohnenüberfliegung im Jahr 2020 aufgenommen und in die Software integriert. Somit verfügt die Stadt Horstmar auch über entsprechende Flächendaten.

## 5.6 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.

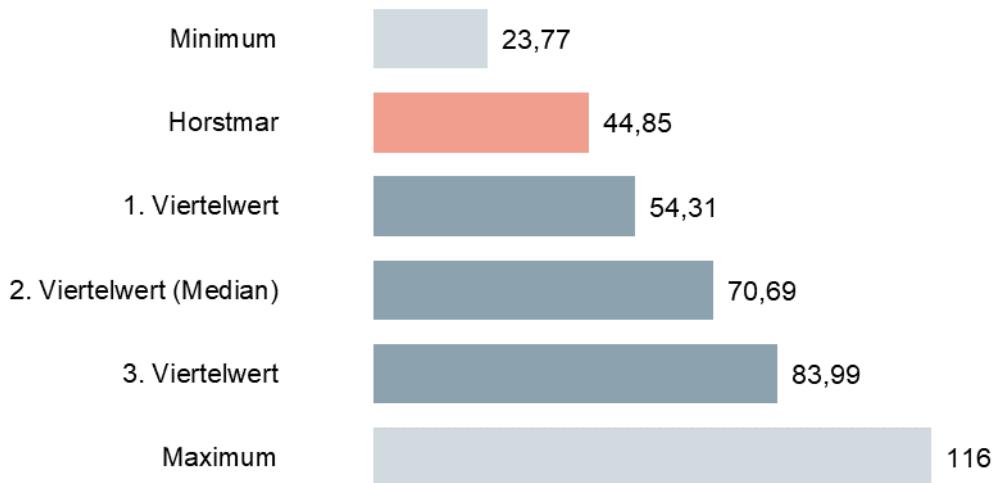
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

### 5.6.1 Kostendeckung

- Die Stadt erreicht im Jahr 2022 einen im Vergleich zu anderen Kommunen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen von ca. 45 Prozent.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Der Kostendeckungsgrad liegt in der **Stadt Horstmar** auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen einen höheren Kostendeckungsgrad. Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens nur die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der allgemeine öffentliche Anteil ist daher im Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt.

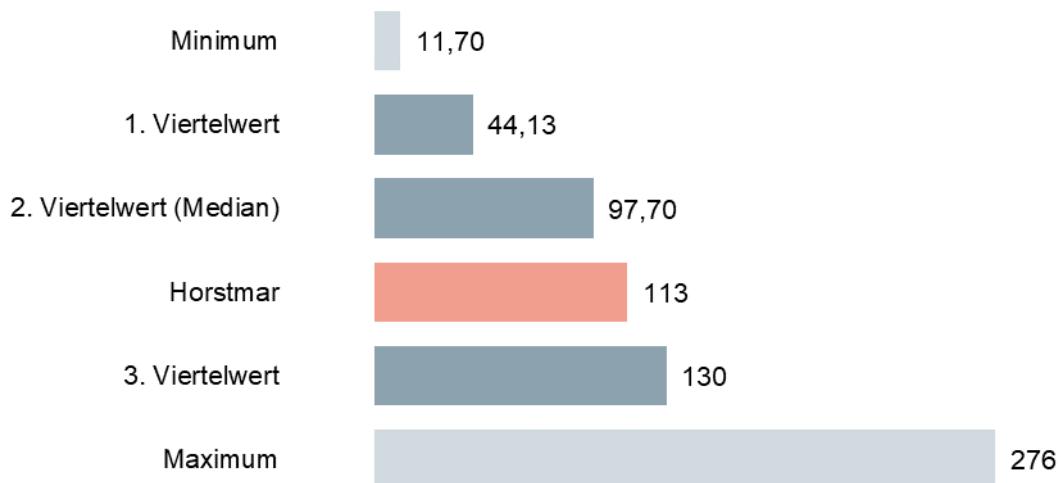
Die Stadt Horstmar kalkuliert die Friedhofsgebühren grundsätzlich spätestens alle drei Jahre neu. In jüngster Vergangenheit hat sich dies durch einen Stellenwechsel in der Friedhofsverwaltung verzögert. Im Jahr 2024 hat die Stadt die Gebühren neu kalkuliert und zum 1. Januar 2025 ist die neue Gebührenordnung für die Friedhöfe in Kraft getreten. Dabei wurden die Gebühren deutlich angehoben. So stiegen die Grabnutzungsgebühren im Schnitt um etwa 37 Prozent und die Gebühren für die Grabherrichtung um ca. sieben Prozent. Daher ist davon auszugehen, dass der Kostendeckungsgrad ab dem Jahr 2025 entsprechend höher sein wird. Im Rahmen der Nachkalkulation sollte die Stadt überprüfen, wie sich der Kostendeckungsgrad mit den neuen Gebührensätzen entwickelt hat.

### 5.6.2 Trauerhallen

- Die Stadt Horstmar betreibt die Trauerhalle im Jahr 2022 kostendeckend. Eine sehr hohe Nutzungsintensität spricht für ein bedarfsgerechtes Angebot.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhalle ist bei der **Stadt Horstmar** vergleichsweise hoch. Im Jahr 2022 kann die Stadt sogar eine Überdeckung erzielen. Entscheidend hierfür ist die hohe Nutzungsintensität.

#### Nutzung Trauerhalle Horstmar 2019 bis 2022

| Kennzahl   | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent | 97,92 | 86,67 | 62,26 | 92,73 |

Im Zeitverlauf sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 zu erkennen. Gegenüber dem Jahr 2019 gingen die Nutzungen um ca. 17 bzw. 30 Prozent zurück.

#### Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2022

| Kennzahl  | Horstmar | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Me-dian) | 3. Viertel-wert | Maxi-mum | Anzahl Werte |
|---|----------|---------|-----------------|---------------------------|-----------------|----------|--------------|
| Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro      | 15,55    | 0,00    | 6,28            | 10,32                     | 15,96           | 31,67    | 18           |
| Anteil Nutzung der Trauerhal-len an Bestattungen in Prozent | 92,73    | 0,00    | 40,37           | 59,32                     | 92,78           | 456      | 24           |

Im interkommunalen Vergleich liegt die Nutzungsintensität der Trauerhalle in Horstmar in Höhe des dritten Viertelwertes. Positiven Einfluss nimmt dabei, dass es keine Konkurrenz zu privaten Abschiedsräumen gibt.

## 5.7 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.

### 5.7.1 Einflussfaktoren

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

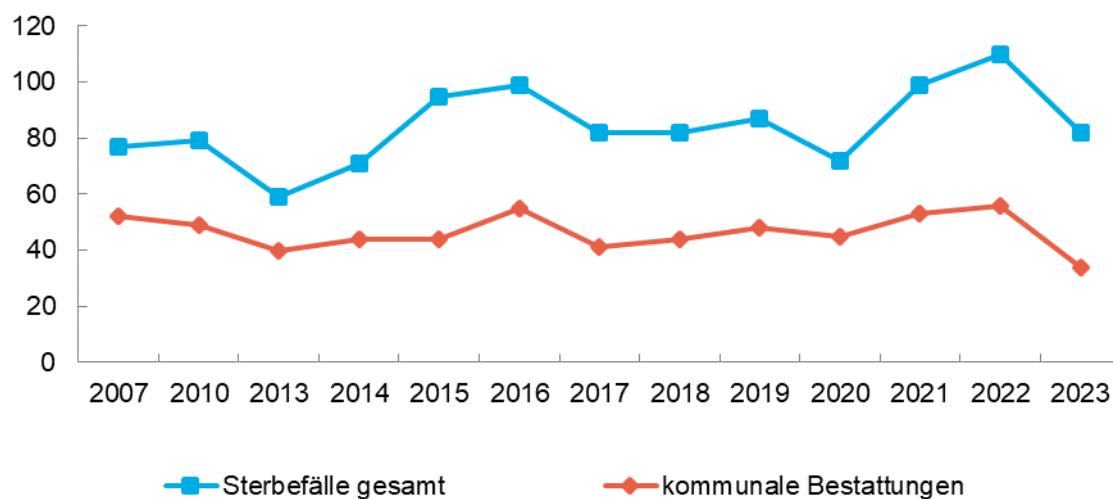
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Einwohnerzahl der **Stadt Horstmar** ist im Zeitraum von 2000 bis 2023 um knapp zehn Prozent angestiegen. Dabei ist ein deutlicher Anstieg der Einwohnenden über 80 Jahren von rund 130 Prozent zu verzeichnen. Für die Zukunft prognostiziert der Landesbetrieb IT.NRW jedoch rückläufige Einwohnerzahlen. Danach sollen bis zum Jahr 2050 ca. 500 Menschen weniger in Horstmar leben als 2023. Dies entspricht einem Rückgang von knapp sieben Prozent.

Wesentliche Veränderungen zeigen sich in der Bevölkerungsstruktur. So steigt der Anteil der über 80-Jährigen weiter stetig an. Bis zum Jahr 2050 wird sich der Anteil von 7,4 Prozent in 2023 auf ca. 14,6 Prozent verdoppeln.

Diese Entwicklung zeigt, dass auch das kommunale Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

#### Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Horstmar 2007 bis 2023



Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen schwankt im Zeitverlauf zwischen ca. 41 und 67 Prozent. Im Durchschnitt der betrachteten Zeitspanne liegt der Anteil in Horstmar bei 53 Prozent. Interkommunal positioniert sich die Stadt damit auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW werden bis 2049 tendenziell steigende Sterbefallzahlen prognostiziert. Lagen diese von 2000 bis 2023 bei durchschnittlich 84, steigen sie bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 108 Sterbefälle pro Jahr.

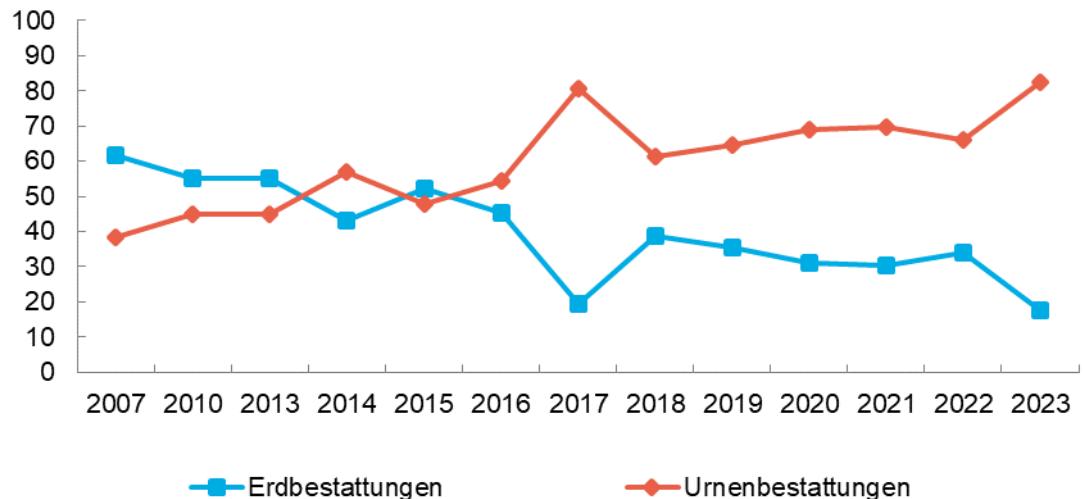
### Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

| Kennzahlen   | Horstmar | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Me-dian) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|----------|---------|-----------------|---------------------------|-----------------|---------|--------------|
| Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent   | 32,73    | 11,11   | 21,57           | 29,54                     | 41,17           | 63,64   | 26           |
| Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent | 67,27    | 27,27   | 58,08           | 70,47                     | 78,43           | 88,89   | 26           |

Der Anteil der Urnenbestattungen liegt in der Stadt Horstmar deutlich über dem der Sargbestattungen. Damit bestätigt sich auch in Horstmar der allgemeine Trend zu pflegeärmeren Urnengräbern. Im Vergleich zu anderen Kommunen ist der Anteil der Urnenbestattungen in Horstmar jedoch noch geringer.

In vielen Kommunen ist der Trend zur Urnenbestattungen bereits seit längerer Zeit und deutlicher ausgeprägt. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch auch in Horstmar eine steigende Nachfrage nach Urnenbestattungen.

### Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Horstmar in Prozent 2007 bis 2023



Zu Beginn des Betrachtungszeitraums liegt der Anteil der Urnenbestattungen in Horstmar noch unter 40 Prozent. In 2014 gab es erstmals mehr Urnen- als Sargbestattungen und seit 2016 liegt der Anteil der Urnenbestattungen bei durchschnittlich rund 70 Prozent. Im Jahr 2023 wurden sogar 82 Prozent der Bestattungen als Urnenbestattungen vorgenommen.

Dieses geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert. Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

### 5.7.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

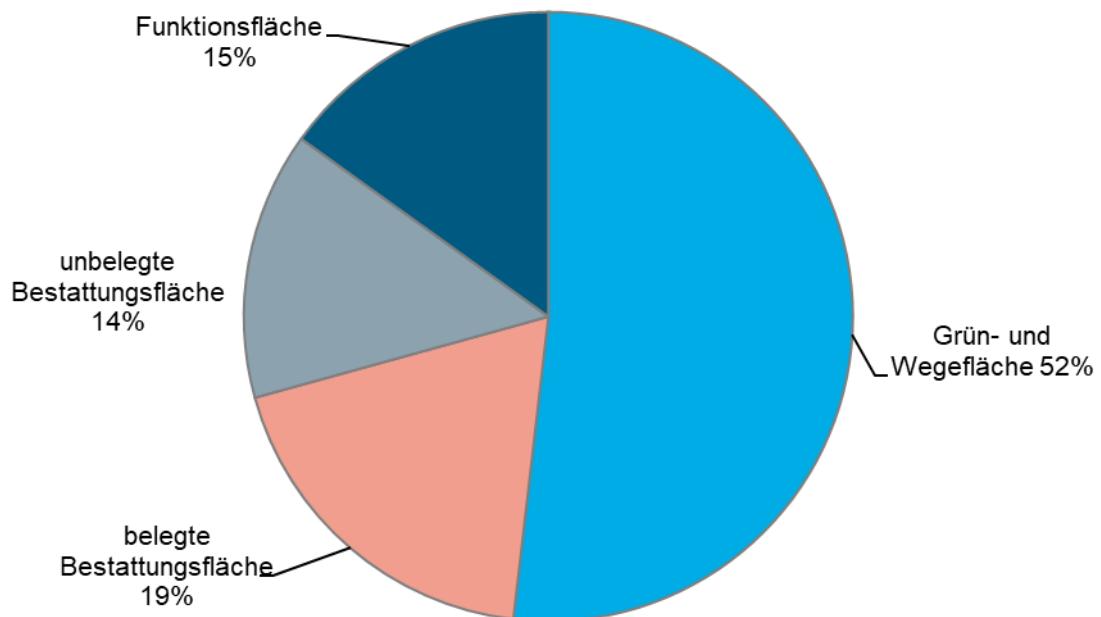
- Auf dem städtischen Friedhof in Horstmar ist noch ein vergleichsweise großer Anteil der Fläche mit aktiven Nutzungsrechten belegt. Die zunehmende Nachfrage nach Urnenbestattungen verringert den Flächenbedarf und lässt zunehmend auch in Horstmar sogenannte Flieckenteppiche erkennen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Stadt hier entgegen.

*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.

Bei der **Stadt Horstmar** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

### Flächenanteile an der Friedhofsfläche Horstmar in Prozent 2022



Mehr als die Hälfte der Friedhofsfläche und damit auch der größte Anteil entfällt wie allgemein üblich auch in Horstmar auf die Grün- und Wegeflächen. Die Funktionsflächen nehmen mit 15 Prozent einen vergleichsweise hohen Anteil ein. 19 Prozent der Friedhofsfläche sind derzeit durch aktive Nutzungsrechte belegt. Etwa 14 Prozent der Fläche sind zwar grundsätzlich für Bestattungen vorgesehen, derzeit aber nicht belegt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, dass die Stadt Horstmar bei der Grabvergabe die Entwicklung der Friedhofsflächen im Blick behalten muss.

Im Kapitel 5.8 - 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 5.6.2 - Trauerhallen darstellen.

### Flächenanteile der Grabarten 2022

| Kennzahl  | Horstmar | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Me-dian) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|----------|---------|-----------------|---------------------------|-----------------|---------|--------------|
| Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent | 57,03    | 0,00    | 22,88           | 28,97                     | 51,69           | 95,52   | 21           |
| Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent   | 50,61    | 6,13    | 21,70           | 25,94                     | 43,50           | 92,27   | 20           |
| Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent | 6,43     | 0,00    | 1,13            | 2,49                      | 3,34            | 11,49   | 21           |

Im Jahr 2022 sind 1.440 Erdgräber und 478 Urnengräber belegt. Damit beträgt der Anteil der Urnengräber an der Gesamtzahl der belegten Gräber knapp 25 Prozent. Dagegen sind nur 6,43 Prozent der Bestattungsfläche durch die Urnengräber belegt. Dies zeigt, dass die stärkere Nachfrage nach Urnengräbern einen deutlich geringeren Flächenbedarf bewirkt.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der belegten Bestattungsfläche in Horstmar größer ist als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung wurde deutlich, dass auch auf dem Friedhof der Stadt Horstmar teilweise ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um Grabfelder, die nur noch durch wenige Grabstätten belegt sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Einsatz von Großgeräten für die Pflege und Unterhaltung ist in der Regel nicht möglich, so dass die Flächen hohe Pflegeaufwendungen verursachen.

In Horstmar betrifft dies insbesondere das Grabfeld F. Hier steuert die Stadt bereits bei der Vergabe der Grabstellen entgegen. Frei gewordene Grabstellen werden in diesem Grabfeld nicht wiederbelegt. Nur Zubeerdigungen sind weiterhin möglich. Wenngleich es ein langfristiger Prozess ist, das Grabfeld vollständig freizuziehen, ist es ein richtiger Schritt die Grabstellenvergabe entsprechend zu steuern.

### 5.7.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- ➔ Bei der Stadt Horstmar werden deutlich weniger Erdgrabstellen nachgefragt als durch den Ablauf der Nutzungsrechte jährlich frei werden. Bei den Urnengräbern steigt die Nachfrage während bis Ende 2028 zunächst keine Grabstellen frei werden.

*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 Horstmar

| Bezeichnung   | Anzahl |
|---|--------|
| Neukäufe Erdgräber 2022   | 11     |
| Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028   | 57     |
| Neukäufe Urnengräber 2022   | 19     |
| Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028 | 0      |

Auf dem kommunalen Friedhof in der **Stadt Horstmar** werden in den kommenden Jahren fünfmal so viele Erdgräber frei wie benötigt. Von den insgesamt 284 im Zeitraum von 2024 bis 2028 freiwerdenden Erdgrabstellen werden alleine 242 Erdwahlgräber frei. Dies zeigt, dass die gezielte Nachbelegung der Erdgrabstellen eine wesentliche Herausforderung für eine effiziente Nutzung der Grabflächen sein wird.

Bei den Urnengrabstellen werden bis Ende 2028 keine Grabstellen frei. Insofern gibt es einen zusätzlichen Bedarf an Urnengrabflächen. Die Stadt wird daher zunehmend Urnengräber auf den freiwerdenden Grabflächen bisheriger Erdgräber einrichten müssen. Zusätzlich plant die Stadt Horstmar zeitnah zwei Urnenstelen aufzustellen. So will sie der Nachfrage nach dieser Bestattungsform ebenfalls gerecht werden.

## 5.8 Grün- und Wegeflächen

### 5.8.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Horstmar verfügt über aktuelle Daten zu den Grün- und Wegeflächen.

*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 Friedhofszauber erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.*

#### Grün und Wegeflächen 2022

| Kennzahlen   | Horstmar | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent | 51,84    | 25,00   | 38,81          | 52,84                   | 66,91          | 80,64   | 22           |

Im Vergleich zu anderen Kommunen haben in der **Stadt Horstmar** die Grün- und Wegeflächen einen etwa durchschnittlich großen Anteil an der Friedhofsfläche.

Wesentlichen Einfluss auf die Pflege und die Kosten für die Pflege nimmt die Gestaltung der Flächen. Damit wird bereits in der Planung der Grundstein für die spätere Pflege und Unterhaltung der Flächen gelegt. Da es sich bei den Friedhöfen nur selten um neu angelegte Flächen handelt, gewinnt die Umgestaltung dieser Flächen bzw. die Planung der Umgestaltung eine entsprechende Bedeutung.

Der Stadt Horstmar sind die Flächen und Strukturen zu den Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof bekannt. Nach einer Drohnenüberfliegung im Jahr 2020 sind auch die Flächen in die Friedhofssoftware eingepflegt. Die Stadt selbst bewertet die Datenlage als aktuell und ausreichend.

Eine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen gibt es derzeit in Horstmar nicht. Der kommunale Friedhof ist bereits natürlich gestaltet. Die Wasserdurchlässigkeit der Wege und Flächen sowie die Klimaresistenz der Pflanzen berücksichtigt die Stadt bei der Gestaltung.

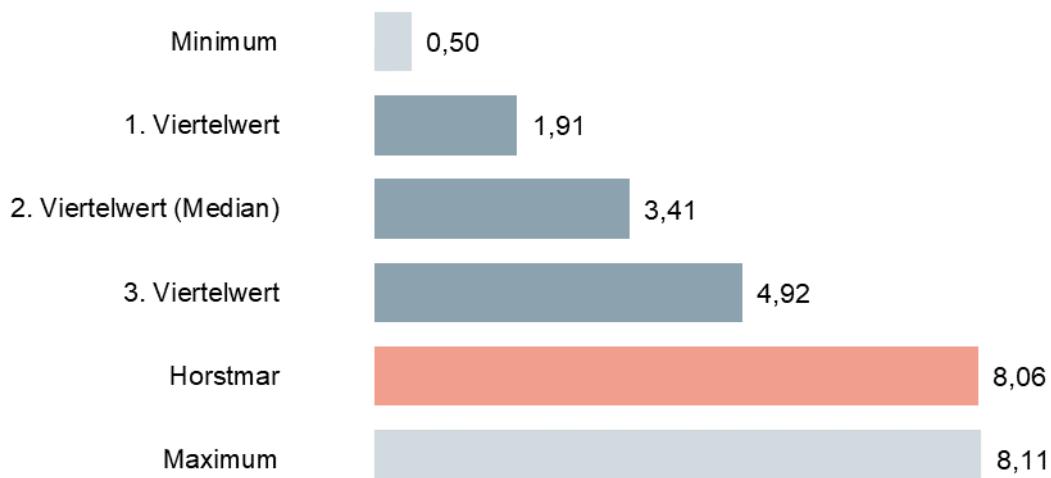
## 5.8.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

### ► Feststellung

Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen haben in Horstmar mit ca. 80 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Kosten für die Friedhöfe. Interkommunal liegen die Kosten je qm fast am Maximalwert.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



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



Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen liegen in der **Stadt Horstmar** nur knapp unterhalb des Maximalwertes.

Im Jahr 2022 setzte sie ca. 100.000 Euro für die Unterhaltung ein. Dies entspricht einem Anteil von ca. 80 Prozent an den Gesamtkosten für die Friedhöfe. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Anteil ebenfalls nur leicht unterhalb des Maximalwertes.

In Horstmar haben die Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof also sowohl flächenmäßig aber insbesondere kostenseitig eine wesentliche Bedeutung. Der hohe Anteil an den Gesamtkosten der Friedhöfe trägt auch entscheidend zu dem geringen Kostendeckungsgrad bei.

Die Grün- und Wegeunterhaltung nimmt in Horstmar im Wesentlichen der städtische Bauhof wahr. Einzelne Leistungen wie der Heckenschnitt und die Baumpflege und -kontrolle sind an Externe vergeben. Pflegestandards für die Grün- und Wegeunterhaltung hat die Stadt Horstmar bislang nicht definiert.

Aufgrund der sehr hohen Kosten für die Grün- und Wegeunterhaltung sollte die Stadt Horstmar diese genauer untersuchen. Die Ursachen können nur über eine tiefergehende Analyse gefunden werden. Ein entscheidender Aspekt ist oftmals die Struktur und Gestaltung der Flächen. So sind kleinteilige Flächen in der Unterhaltung kostenintensiver als größere Flächen. Auch ein großer Baumbestand oder viele Gehölzflächen verursachen höhere Kosten in der Unterhaltung.

Auf dem kommunalen Friedhof in Horstmar gibt es sowohl einen großen und zum Teil alten Baumbestand als auch sehr viele Hecken. Der Friedhof ist vollständig von Hecken eingefriedet. Auch innerhalb des Friedhofes finden sich viele Heckenflächen, die bewusst als gestalterisches Element eingesetzt werden.

Aber auch höhere Pflegestandards können zu vergleichsweise höheren Kosten beitragen.

Um die Kostentreiber zu identifizieren kann die Stadt Horstmar zunächst differenzieren, ob die Grünflächen oder die Wege ursächlich dafür sind. Um die Aufwendungen bei der Wegeunterhaltung zu reduzieren, kann die Stadt gegebenenfalls einige Wege zurückbauen. Bei größeren nicht mehr belegten Flächen können Zwischenwege aufgenommen werden und mit Rasen eingesät werden.

Durch die gezielte Vergabe von Grabstellen sollte die Stadt zudem versuchen, möglichst zusammenhängende Flächen frei zu ziehen. Insbesondere im Grabfeld F sind bereits ganze Reihen nicht belegt. Größere Flächen können dann einfacher und kostengünstiger unterhalten werden, da entsprechend größere Geräte eingesetzt werden können.

► **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte untersuchen, worin die überdurchschnittlich hohen Kosten für die Grün- und Wegeflächen begründet sind. Im nächsten Schritt sollte sie dann geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Kosten zu reduzieren.

## 5.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Friedhofswesen

| Feststellung                 |  | Seite | Empfehlung |  | Seite |
|------------------------------|--|-------|------------|--|-------|
| <b>Friedhofsmanagement</b>   |  |       |            |  |       |
| F1                           | Für die Steuerung im Bereich des Friedhofswesens nutzt die Stadt Horstmar die Möglichkeiten eines Ziel- und Kennzahlensystems bislang kaum.  | 137   | E1         | Die Stadt Horstmar sollte die Ziele weiter konkretisieren und mit geeigneten Kennzahlen die Zielerreichung messen. Hierüber sollte sie in regelmäßigen Abständen in Politik und Verwaltungsführung berichten.                    | 138   |
| <b>Grün- und Wegeflächen</b> |  |       |            |  |       |
| F2                           | Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen haben in Horstmar mit ca. 80 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Kosten für die Friedhöfe. Interkommunal liegen die Kosten je qm fast am Maximalwert. | 148   | E2         | Die Stadt Horstmar sollte untersuchen, worin die überdurchschnittlich hohen Kosten für die Grün- und Wegeflächen begründet sind. Im nächsten Schritt sollte sie dann geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Kosten zu reduzieren. | 150   |

## → 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