

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Borgholzhausen  
im Jahr 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 Borgholzhausen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Borgholzhausen	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
<b>1. Finanzen</b>	<b>28</b>
1.1 Managementübersicht	28
1.2 Aufbau des Teilberichtes	29
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	29
1.4 Haushaltssituation	30
1.4.1 Haushaltsstatus	31
1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse	33
1.4.3 Eigenkapital	37
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	39
1.5 Haushaltssteuerung	43
1.5.1 Ermächtigungsübertragungen	43
1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement	45
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	50
<b>2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>	<b>55</b>
2.1 Managementübersicht	55
2.2 Aufbau des Teilberichtes	55

2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	56
2.4	Zahlungsabwicklung	56
2.4.1	Aufwendungen	57
2.4.2	Einzahlungen	58
2.4.3	Prozessbetrachtungen	63
2.5	Vollstreckung	66
2.5.1	Aufwendungen	67
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	68
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
<b>3.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>74</b>
3.1	Managementübersicht	74
3.2	Aufbau des Teilberichtes	75
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	75
3.4	Organisation des Vergabewesens	76
3.4.1	Organisatorische Regelungen	76
3.4.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	80
3.5	Allgemeine Korruptionsprävention	81
3.6	Sponsoring	84
3.7	Nachtragswesen	86
3.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
3.7.2	Organisation des Nachtragswesens	89
3.8	Maßnahmenbetrachtung	90
3.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
<b>4.</b>	<b>Personal, Organisation und Informationstechnik</b>	<b>93</b>
4.1	Managementübersicht	93
4.2	Aufbau des Teilberichtes	94
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	94
4.4	Zielausrichtung und Handlungsrahmen	95
4.5	Personalressourcen	101
4.5.1	Personalquoten	101
4.5.2	Stellenbesetzung	104
4.5.3	Altersstruktur	105
4.5.4	Querschnittsaufgaben	106
4.6	Organisation von Arbeitsabläufen	107
4.6.1	Personalmanagement	108
4.6.2	IT-Management	111
4.7	Digitalisierungsniveau	112
4.8	Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten	116
4.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
<b>5.</b>	<b>Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen</b>	<b>122</b>

5.1	Inhalte, Ziele und Methodik	122
5.2	Grund- und Kennzahlen	122
5.2.1	Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger	122
<b>5.2.2</b>	<b>Gebildete Ausschüsse</b>	<b>122</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)</b>	<b>123</b>
<b>5.2.4</b>	<b>Anforderungen aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“</b>	<b>123</b>
<b>5.2.5</b>	<b>Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023</b>	<b>124</b>
5.3	Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit	125
	<b>Kontakt</b>	<b>127</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borgholzhausen

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Borgholzhausen 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 Stadt Borgholzhausen hat in den vergangenen Jahren solide gewirtschaftet und ihre **Haushaltssituation** verbessert. Unterstützt von den guten konjunkturellen Rahmenbedingungen erzielte sie, mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2019, bis 2023 durchgehend Überschüsse. Dazu trugen wesentlich die Gewerbesteuererträge sowie die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer bei. Daneben profitierten ihre Jahresergebnisse regelmäßig von Einsparungen bei den ordentlichen Aufwendungen. In der Folge konnte die Stadt ihre Eigenkapitalausstattung weiter stärken. Sie gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten.

Auch das Haushaltsjahr 2024 wird voraussichtlich um rund 2,5 Mio. Euro besser als ursprünglich geplant abschließen. Dennoch rechnet die Stadt mit einem negativen Jahresergebnis. Dieser negative Trend wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren fortsetzen. Die Stadt geht von zunehmenden Belastungen für ihre Haushaltswirtschaft aus. Bis 2028 summieren sich die erwarteten Fehlbeträge auf einen Betrag in Höhe von rund 9,3 Mio. Euro. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Ausgleichsrücklage. Diese wird voraussichtlich zumindest 2025 noch ausreichen, einen fiktiven Haushaltsausgleich zu ermöglichen. In den Folgejahren muss die Stadt die allgemeine Rücklage angreifen, was eine Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsicht des Kreises Gütersloh zur Folge hat. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes kann sie nur dank des verbesserten Jahresergebnisses 2024 und die Einplanung eines globalen Minderaufwandes von jährlich rund 500.000 Euro vorerst vermeiden. Aus diesen Rahmenbedingungen erwächst deutlicher Handlungsbedarf. Dabei wird es vorrangig darum gehen müssen, die zu erwartende negative Entwicklung zeitlich und vom Umfang her zu begrenzen. Von Vorteil ist dabei die geringe Verschuldung. Dies bietet der Stadt einen gewissen Spielraum für die Zwischenfinanzierung von möglichen Liquiditätsengpässen und die Aufnahme von neuen Investitionskrediten.

Im Bereich der **Zahlungsabwicklung** hat die Stadtkasse in den letzten Jahren eine abnehmende Anzahl an Einzahlungen zu bearbeiten. Ein Grund dafür ist die zunehmende Nutzung

von Lastschriften. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz führt dies zu steigenden Aufwendungen je Einzahlung. Im interkommunalen Vergleich sind diese mittlerweile überdurchschnittlich. Dabei nutzt die Stadt noch nicht die Möglichkeit, die Zahlungseingänge automatisch einzulesen und zu verbuchen. Diesbezüglich plant sie eine entsprechende Software einzuführen. Dadurch kann sich der zeitliche und personelle Aufwand für die Verarbeitung der eingehenden Zahlungen spürbar verringern. Ihre Forderungen verfolgt die Stadt zeitnah und automatisiert. Sie verfügt allerdings noch nicht über verbindliche schriftliche Regelungen zu ihrem Forderungsmanagement. Diese sollte sie erstellen, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten. Bei ihrem Mahnwesen erzielt sie eine deutlich überdurchschnittliche Erfolgsquote. Dies hat zur Folge, dass die Stadt wenig Forderungen in die Vollstreckung übergeben muss.

Der Personaleinsatz für die Sachbearbeitung in der **Vollstreckung** ist im Vergleich zu den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen unauffällig. In Verbindung mit der eher geringen Zahl neuer Vollstreckungsforderungen führt dies in Borgholzhausen allerdings zu höheren Aufwendungen als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Allerdings gelingt es der Stadt dadurch auch, den Bestand an Vollstreckungsforderungen nach und nach abzubauen. Die Erfolgsquote ist dabei jedoch mit gut 70 Prozent niedriger als bei den meisten anderen Kommunen. Diesen gelingt es noch häufiger, ihre Forderungen erfolgreich und damit zahlungswirksam einzutreiben.

Eine wesentliche Voraussetzung zur langfristigen Sicherstellung der Handlungsfähigkeit ist eine enge Verzahnung der Bereiche **Personal, Organisation und IT**. Die Stadt verfügt in diesem Zusammenhang über die relevanten Informationen, allerdings nur selten bereits in schriftlicher Form. Insbesondere hat sie noch keine strategischen Zielvorgaben definiert, die als Grundlage für eine systematische Planung und Steuerung erforderlich sind.

Beim Personalmanagement hat die Stadt bereits gute Grundstrukturen geschaffen. Sie steht dabei wie die meisten Kommunen vor der Herausforderung, die Aufgabenwahrnehmung mit dem zunehmend älter werdenden Personal sicherzustellen. In den kommenden Jahren muss sich die Stadt auf eine erhebliche altersbedingte Fluktuation einstellen. Sie sollte daher die bereits begonnenen Überlegungen zur Erfassung der Arbeitsprozesse wiederaufnehmen und dabei das Thema Wissensmanagement und –erhalt berücksichtigen.

Eindeutig beschriebene Prozesse sind eine Voraussetzung dafür, dass die Aufgabenwahrnehmung digital unterstützt und effizient gestaltet werden kann. Im IT-Bereich hat die Stadt bereits gezielt Personalressourcen aufgebaut, so dass sie die digitale Transformation weiter voranbringen kann. Das verwaltungsweit eingeführte Dokumentenmanagementsystem kann dabei unterstützen.

Im **Vergabewesen** ist die Stadt bereits gut aufgestellt. Dies betrifft insbesondere die wertmäßig bedeutsameren Beschaffungen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro. Dabei arbeitet sie eng mit der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh zusammen. Dies umfasst auch die Prüfung der zusammen bearbeiteten Vergaben durch die Revision des Kreises. Die Stadt schafft dadurch gute Voraussetzungen für rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren. Weniger umfangreiche Beschaffungen führen die Fachbereiche in Eigenregie durch. Auch dafür sollte die Stadt verbindliche Vorgaben machen, um eine einheitliche Durchführung und Dokumentation sicherzustellen.

Im Aufgabengebiet der **Korruptionsprävention** besteht akuter Handlungsbedarf. Die Stadt ist, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen auch, der gesetzlichen Verpflichtung zur

Festlegung der gefährdeten Bereiche noch nicht nachgekommen. Sie sollte dies - wie beabsichtigt - kurzfristig nachholen. Dadurch schafft sie eine Grundlage für zielgerichtete Vorbeugemaßnahmen.

Bisher hat die Stadt einzelne Regelungen zur Korruptionsprävention an verschiedenen Stellen getroffen. Diese Vorgaben sollte sie ergänzen und in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Hierbei empfiehlt es sich auch die Entgegennahme von **Sponsoringleistungen** verbindlich zu regeln. Dies sorgt für Handlungssicherheit und dient nicht zuletzt auch dem Schutz der Beschäftigten.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Borgholzhausen

### 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.

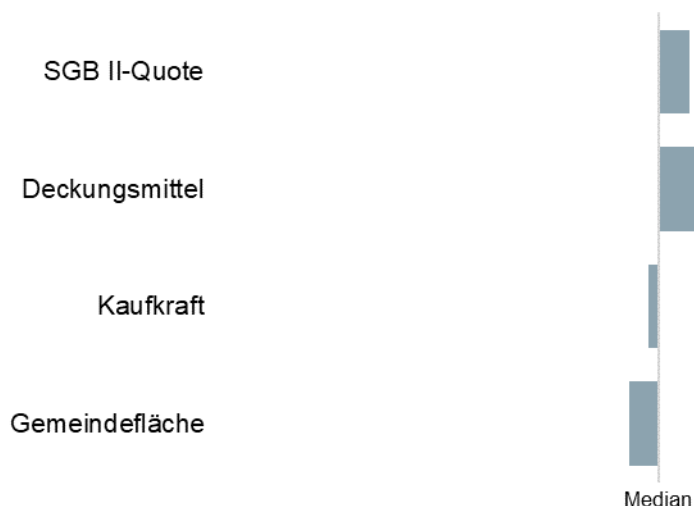
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Borgholzhausen. 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

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

## Strukturmerkmale Borgholzhausen 2024



Die Sozialstruktur in der Stadt Borgholzhausen hat sich im Vergleich zu unserer letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Entgegen dem allgemeinen Trend im Land NRW ist die SGB II-Quote zwischen 2019 und 2024 zurückgegangen. Mit 5,1 Prozent liegt der Anteil der Leistungsberechtigten an den Personen im erwerbsfähigen Alter allerdings weiterhin oberhalb des Median (4,75 Prozent). Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine geringere Quote aufweisen. Auch wenn dies nach Einschätzung der Verwaltung in der Praxis nicht so wahrgenommen wird, deutet dieses Strukturmerkmal daher weiterhin auf eine vergleichsweise starke Belastung der Stadt hin.

Kaum verändert hat sich die Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln. Mit 1.626 Euro je Einwohner gehört die Stadt weiterhin zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten durchschnittlichen Erträgen aus Steuern und Zuweisungen. Positiv macht sich dabei die relativ breite Basis an Gewerbesteuerzahlern bemerkbar. Auch Dank der lebhaften Entwicklung des interkommunalen Gewerbegebietes ist die Stadt nicht mehr nur von wenigen Unternehmen abhängig. Allerdings ist absehbar, dass sich die Ertragslage verschlechtern wird. Grund dafür sind strukturelle Veränderungen in der Unternehmenslandschaft und die ungewisse allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Die Stadt rechnet daher künftig mit geringeren Gewerbesteuererträgen. Ob und inwieweit andere Deckungsmittel dies ausgleichen können, bleibt abzuwarten.

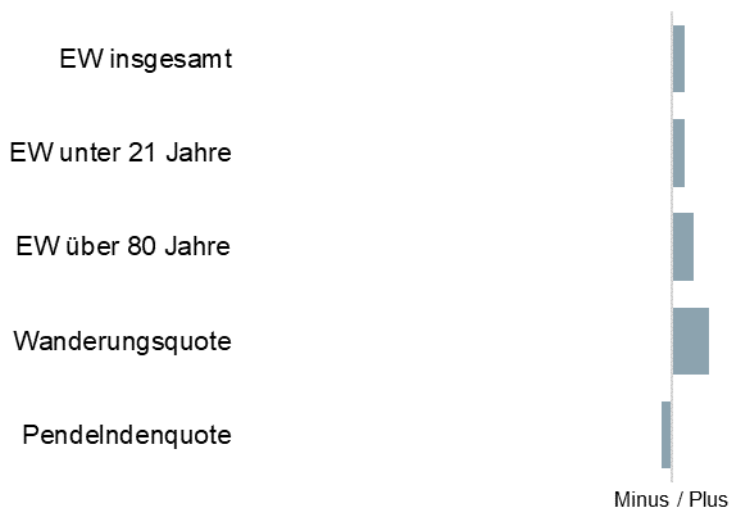
Deutlich verbessert hat sich die Kaufkraft. Seit 2019 ist das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner um rund 3.350 Euro angestiegen. Allerdings ist die Entwicklung auf Landesebene noch dynamischer verlaufen. Die Stadt gehört bei diesem Strukturmerkmal daher nicht mehr zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Kaufkraft. In den aktuellen Vergleich ordnet sie sich nunmehr unterhalb des Median (26.874 Euro je Einwohner) ein.

Eine Herausforderung ist die Siedlungsstruktur. Die mit ca. 56 qkm vergleichsweise kleine Gebietsfläche wirkt zwar grundsätzlich eher entlastend. Allerdings gliedert sich diese in zwölf Ortsteile. Rund die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner lebt dabei in der Kernstadt. Dort sind auch die zentralen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen konzentriert.

### 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 Borgholzhausen 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.

Im Vergleich zu unserer letzten Prüfung ist die Einwohnerzahl angestiegen. Bemerkenswert ist dabei die Entwicklung der Altersstruktur. Die demografische Entwicklung hin zu einer älter werdenden Bevölkerung ist in der Stadt Borgholzhausen vergleichsweise gering ausgeprägt. Zwar steigt die Zahl der Einwohner über 80 Jahre an. Die Zunahme um 30 auf nunmehr 618 Personen ist mit 5,1 Prozent allerdings geringer als im Landesdurchschnitt. Der Anteil der Hochbetagten an der Gesamtbevölkerung liegt damit nahezu unverändert bei 6,7 Prozent. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weisen diesbezüglich einen höheren Anteil aus. Nach Einschätzung der Stadt liegt dies auch an der vorherrschenden Gebäudestruktur in Borgholzhausen. Es gibt viele Einfamilienhäuser und wenig Geschosswohnungsbau. Ältere Einwohnerinnen und Einwohner, die sich wohnungsmäßig verkleinern möchten, haben daher im Stadtgebiet nur wenig Optionen und werden daher ggf. eher in Nachbarkommunen fündig.

Gleichzeitig steigt die Zahl der unter 21-jährigen um 58 auf 1.919 Personen. Dies bedeutet eine Zunahme um 3,1 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist das ein überdurchschnittlicher Wert. Diese Altersgruppe macht 2024 rund ein Fünftel der Gesamtbevölkerung aus. Die Stadt Borgholzhausen gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höheren Anteil. Hinsichtlich der Altersstruktur ist sie damit eine vergleichsweise „junge“ Stadt.

Die verfügbare kommunale Infrastruktur trägt dieser Situation Rechnung. So stehen insbesondere bei der U3-Betreuung mittlerweile sogar mehr als ausreichend Plätze in den Kindertagesstätten bereit. Im größten Ortsteil Borgholzhausen ist zudem mit einem Altenheim und Angeboten für altersgerechtes Wohnen grundsätzlich auch für die ältere Bevölkerung gesorgt. Nach Einschätzung der Stadt fehlt allerdings noch ein Angebot für betreutes Seniorenwohnen.

Der positive Wanderungstrend zeigt, dass die Stadt in unserem Betrachtungszeitraum von Zuzügen profitiert hat. Dies trägt zu der steigenden Einwohnerzahl bei. Einen besonderen Beitrag hat dazu der Zuzug von ukrainischen Flüchtlingen geleistet. Daneben haben sich im Baugebiet Enkefeld viele junge Familien mit Kindern angesiedelt.

Grundsätzlich unterstützt die Stadt diese Entwicklung. Um eine zunehmende Zersiedlung zu vermeiden, legt sie dabei einen Schwerpunkt auf die Nachverdichtung in den vorhandenen Siedlungsgebieten. Die verkehrsgünstige Lage zu den Oberzentren Bielefeld und Osnabrück oder auch zur Stadt Halle machen das Wohnen in Borgholzhausen zusätzlich attraktiv. Ein besser ausgebautes ÖPNV-Angebot könnte dies noch weiter unterstützen.

Die Pendelndenquote ist nahezu ausgeglichen. In den letzten Jahren lag die Zahl der Auspendler durchschnittlich nur um rund 175 oberhalb der der Einpendler. Insbesondere dank der zahlreichen geschaffenen Arbeitsplätze im interkommunalen Gewerbegebiet an der A33-Anschlussstelle kann sich die Stadt damit in der wirtschaftlich starken OWL-Region behaupten. Der überwiegende Teil der Beschäftigung findet dabei im produzierenden Gewerbe und der Logistik statt.

### 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Stadt Borgholzhausen zuletzt 2018 überörtlich geprüft. Im Nachgang der Prüfung hat die Stadt das gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW vorgeschriebene Verfahren durchgeführt. Abschließend hat der Rat am 12. Dezember 2019 über die Stellungnahme zu den Feststellungen und Empfehlungen beschlossen.

In der Folge haben sich Rat und Verwaltung weiterhin mit den Handlungsempfehlungen auseinandergesetzt. Einige Maßnahmen sind in die weitere Arbeit der Stadt eingeflossen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu nennen:

- die Anpassung der Elternbeitragssatzung,
- die Übernahme der Spiel- und Sportplätze in ein zentrales Grünflächenkataster,
- die Ergänzung der Straßendatenbank um Angaben zu (Erhaltungs-) Maßnahmen sowie
- die Erstellung eines Wirtschaftswegekonzeptes.

Zudem hat sie 2019 eine Zustandserfassung der städtischen Verkehrsflächen durchgeführt. Dies soll 2025 erneut durch einen externen Dienstleister erfolgen.

Verschiedene aufgezeigte Handlungsmöglichkeiten haben Rat und Verwaltung diskutiert, auf eine Umsetzung aber bewusst verzichtet. Angesichts der in der Haushaltsplanung ausgewiesenen Defizite kann es angezeigt sein, dass sich die Stadt erneut mit den Handlungsempfehlungen auseinandersetzt. Dies sollte ergänzend zu den Erkenntnissen aus der aktuellen Prüfung erfolgen.

## 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 Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur interkommunalen Zusammenarbeit in die Anlage 2 zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

- Nicht in allen Kommunen hat die gpaNRW Gremienarbeit als eigenständiges Handlungsfeld geprüft. Um diesen Kommunen gleichwohl eine Standortbestimmung zu ermöglichen, fassen wir wesentliche Grund- und Kennzahlen im Teilbericht Gremienarbeit – Auszug Grund- und Kennzahlen zusammen.
- 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.

**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.

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

## 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 der Stadt Borgholzhausen haben wir von Mai 2024 bis Juni 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Borgholzhausen die Jahre 2023 (Vergabewesen, Finanzen, Gremienarbeit – Grund- und Kennzahlen sowie Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) sowie 2024 (Personal, Organisation und IT). Basis der Finanzprüfung sind dabei die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2023 sowie das voraussichtliche Jahresergebnis 2024. Daneben haben wir die bis 2028 reichende mittelfristige Planung in unsere Betrachtung einbezogen.

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

Geprüft haben

Leitung der Prüfung

Holger Pohl

Finanzen

Martha Scholz

Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Martha Scholz

Vergabewesen

Holger Pohl

Personal, Organisation und IT

Matthias Drucks, Natascha Gräfe und  
Jens Aschmutat

Gremienarbeit - Grund- und Kennzahlen

Meike Badur

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

Herne, den 16. Juni 2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber, Thomas  
Abteilungsleitung

Pohl, Holger  
Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
<b>Haushaltssteuerung</b>		
F1	Die Stadt Borgholzhausen überträgt seit 2020 regelmäßig investive Mittelermächtigungen in das Folgejahr. Dabei werden die fortgeschriebenen Ansätze nur geringfügig in Anspruch genommen. Grundsätze und Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat Borgholzhausen bereits vom Rat beschließen lassen und schriftlich festgehalten.	E1 Ziel der Stadt Borgholzhausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Die Stadt Borgholzhausen hat bereits einige Vorgaben und Vorgehensweisen bei der Neuaufnahme von Krediten getroffen. Diese sind bislang noch nicht schriftlich fixiert worden.	E2 Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Borgholzhausen auch schriftlich fixieren. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.
F3	Die Stadt Borgholzhausen hat in der Vergangenheit keine relevanten Geldanlagen getätigt. Es existiert ebenfalls noch keine Richtlinie für das Anlagemanagement – unter anderem auch, da die Liquiditätssituation der Stadt in der Vergangenheit keine längerfristigen Geldanlagen zugelassen hat.	E3 Auch wenn zukünftig keine relevanten Geldanlagen geplant sind, sollte die Stadt Borgholzhausen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.
<b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>		
F1	Die Stadt Borgholzhausen hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement noch nicht in einer Dienstanweisung festgehalten. Trotzdem verfolgt sie ihre Forderungen zeitnah.	E1 Die Stadt Borgholzhausen sollte für ihr Forderungsmanagement eine Dienstanweisung erstellen, welche wesentliche Vorgaben und Vorgehensweisen im Umgang mit Ein- und Auszahlungen schriftlich festhält.
F2	Die Stadt Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung als auch in ihrem Serviceportal. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.	E2 Die Stadt Borgholzhausen sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, so-

Feststellung		Empfehlung	
			dass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Borgholzhausen arbeitet bei Vergaben über 25.000 Euro Auftragswert eng mit der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh zusammen. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe, insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben, hat die Stadt bisher nicht in einer Dienstanweisung festgelegt.	E1.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte einheitliche Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrenart verbindlich vorgeben. Dies betrifft sowohl die in Zusammenarbeit mit der Zentralen Submissionsstelle des Kreises als auch die in Eigenregie durchgeführte Vergaben. Die Stadt kommt damit ihrer Verantwortung als öffentliche Auftraggeberin nach.
		E1.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Beschaffungen einheitlich regeln. Dies betrifft die verbindliche Vorgabe der anzuwendenden Verfahren und den Mindestumfang der Dokumentation. Sie unterstützt dadurch die rechtmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben und schützt die mit der Beschaffung beauftragten Beschäftigten.
F2	Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Bei den in Zusammenarbeit mit dem Kreis durchgeführten Vergaben stellt die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die fachliche Prüfung und Begleitung sicher. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der in Eigenregie durch die Fachbereiche erfolgten Vergabeverfahren findet nicht statt.	E2	Die Stadt Borgholzhausen sollte auch eine Prüfung ihrer in Eigenregie durchgeführten Vergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine ordnungsgemäße Durchführung sowie die Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine Dienstanweisung, die die Regelungen zur Korruptionsprävention zusammenfasst. Sie berücksichtigt zudem bisher nicht die Vorgabe des KorruptionsbG zur Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze. Der Stadt fehlt damit die Grundlage für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen.	E3.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Dabei sollte sie sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Dienstposten berücksichtigen.
		E3.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Borgholzhausen hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.	E4.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.
		E4.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte prüfen, einen jährlichen Sponsoringbericht zu erstellen. Sie könnte dadurch Transparenz schaffen und erhaltene Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar machen.
F5	Die Stadt Borgholzhausen hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen nicht geregelt. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E5.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie prüfen, neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einzubinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.
		E5.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte die Einführung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und der beteiligten Unternehmen.
<b>Personal, Organisation und IT</b>			
F1	Die Stadt Borgholzhausen hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen im Blick. Um die gelebten Strukturen formell abzusichern und ihre Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, fehlen jedoch in Teilaspekten Dokumentationen und verbindliche Vorgaben, die sich an den Zielen der Politik und Verwaltungsführung ausrichten.	E1.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte Stellenbemessungen durchführen für Bereiche mit hohem Veränderungsdruck, welcher durch Digitalisierung oder demografischen Wandel entstehen kann. Damit erhält sie eine solide Basis für ihren Personalbedarf und kann Abweichungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern.
		E1.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Aufgaben nach abgestufter Erledigungspriorität erfassen. Auf dieser Basis sollte sie verwaltungsweit Ziele sowie Standards zur Aufgabenerfüllung formulieren, um die Effizienz ihrer Verwaltungstätigkeiten optimieren und steuern zu können.
		E1.3	Um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen sollte die Stadt Borgholzhausen Ziele für die Aufnahme und Gestaltung von Prozessen festlegen. Sie sollte, wie beabsichtigt, verwaltungsweit die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen zu ihren Prozessabläufen dokumentieren, um ihre internen und externen Prozesse identifizie-

Feststellung		Empfehlung	
			ren und priorisieren zu können. Diese können dann als Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung und für den Aufbau eines Wissensmanagements genutzt werden.
		E1.4	Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie beabsichtigt, strategische Ziele für den IT-Betrieb und die digitale Transformation definieren und ihre Handlungen und Entscheidungen daran ausrichten. Sie sollte Projektpläne für ihre Digitalisierungsvorhaben formulieren und diese mit konkreten Zeitzielen hinterlegen, um das Risiko einer verzögerten und ineffizienten Umsetzung zu minimieren.
		E1.5	Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie vorgesehen, eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein Notfallkonzept erstellen, um ihre IT-Sicherheitsstrukturen konzeptionell abzusichern.
F2	Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalkörpers hat die Stadt Borgholzhausen mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen. In einigen Aufgabenbereichen sichert sie eine dauerhafte Aufgabenerledigung bereits jetzt durch interkommunale Zusammenarbeit ab.	E2.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte ein strukturiertes Wissensmanagement aufbauen, um unkontrollierte Wissensverluste - insbesondere durch Fluktuation - zu vermeiden.
		E2.2	Um ihre Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sollte die Stadt Borgholzhausen den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie den Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiviert.
F3	Das Personalmanagement der Stadt Borgholzhausen ist überwiegend gut aufgestellt. Es ergreift auf Basis einer konkreten Planung gezielt Maßnahmen, um Personal zu gewinnen und auszubilden. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich im Hinblick auf das betriebliche Gesundheitsmanagement und die Abläufe zum Wissenstransfer.	E3.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv Maßnahmen ergreifen, welche die Gesunderhaltung der Mitarbeitenden fördert. Diese Maßnahmen sollten schriftlich fixiert werden, z.B. im Wege einer Dienstvereinbarung.
		E3.2	Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Stadt Borgholzhausen prüfen, die Krankentage der Mitarbeitenden regelmäßig auszuwerten und im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fortzuschreiben. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung aufgrund wiederkehrender Ausfälle, da diese rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden können.
		E3.3	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre gelebten Abläufe zur Personalein- und -freistellung in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwort-

Feststellung		Empfehlung	
			lichkeiten von der Einstellungsentscheidung bis zum Abschluss der Einarbeitung umfasst. Hierfür sollte sie die begonnene Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung zeitnah fertigstellen. Sie sollte dabei auch verbindliche Vorgaben zur Erfassung und Weitergabe des vorhandenen Wissens formulieren, um das Risiko des Wissensverlustes möglichst gering zu halten.
F4	Die Stadt Borgholzhausen ist im IT-Management besonders im Bereich Lizenzmanagement und Störungsmanagement gut aufgestellt. Beim Anforderungs- und Projektmanagement gibt es Optimierungspotential, wenngleich die Stadt hier bereits wichtige Grundlagen geschaffen hat und diese beständig weiterentwickelt.	E4.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Projektabläufe standardisieren und Indikatoren zu deren Überwachung festlegen, so dass sie frühzeitig auf Abweichungen reagieren kann.
		E4.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Planungen zur Einführung eines Ticketsystems für Meldung von Anforderungen vorantreiben. Dieses trägt zur Strukturierung und Formalisierung bei und lässt die Stadt noch zielgerichteter agieren.
F5	Die digitale Transformation der Stadt Borgholzhausen befindet sich noch in einem frühen Stadium und ist deutlich ausbaufähig. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute digitale Lösungen vorweisen. Mit der verwaltungsweiten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) hat sie bereits eine solide Basis geschaffen.	E5	Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv daran weiterarbeiten, ihre Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Dazu sollte sie die Prozesse beschreiben und gezielt auf vermeidbare Medienbrüche hin untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten soweit wie möglich automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.

## 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. ausschreibungsfrei 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 Prüfungsrunde bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Borgholzhausen nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse. Dabei handelt es sich eine zusammenfassende Darstellung, ohne konkret auf die Situation in Borgholzhausen einzugehen. Zusätzlich finden sich in den einzelnen Teilberichten Beispiele und Empfehlungen zur IKZ.

<sup>4</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbbd.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)

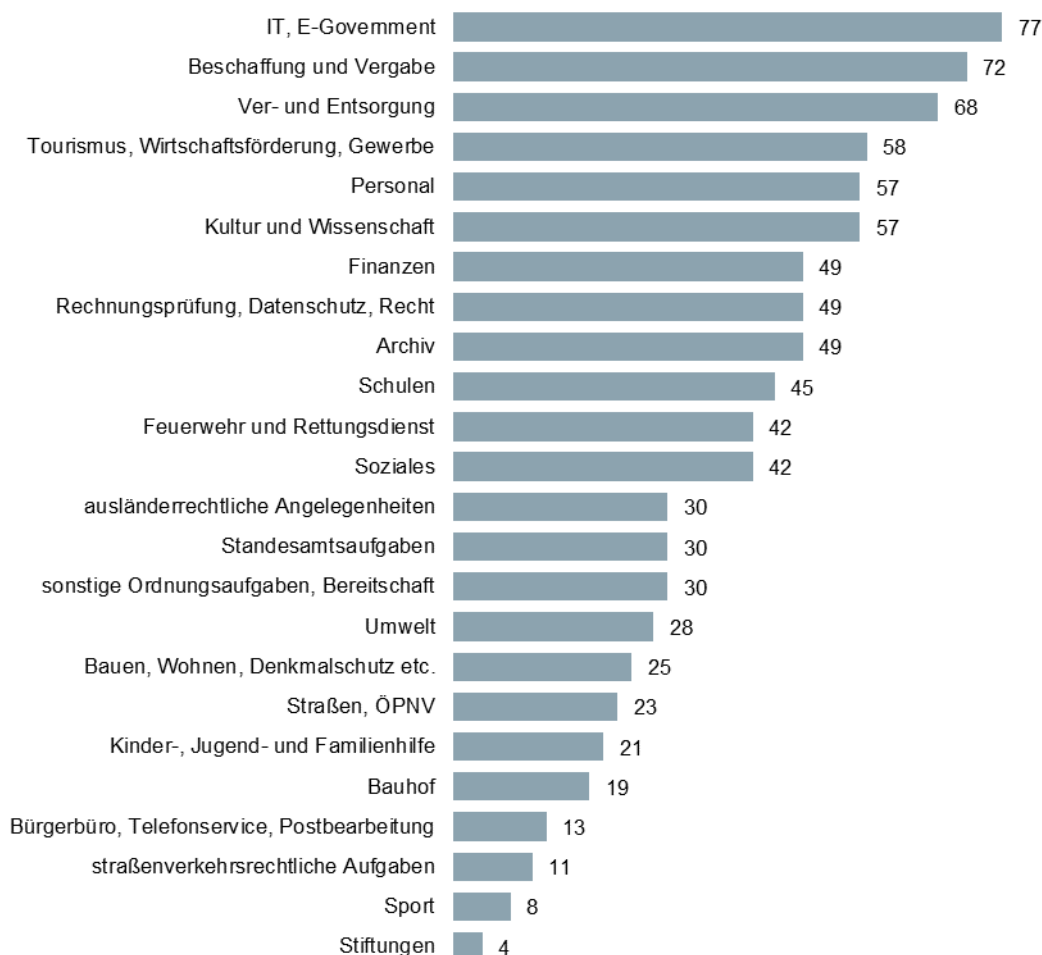
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

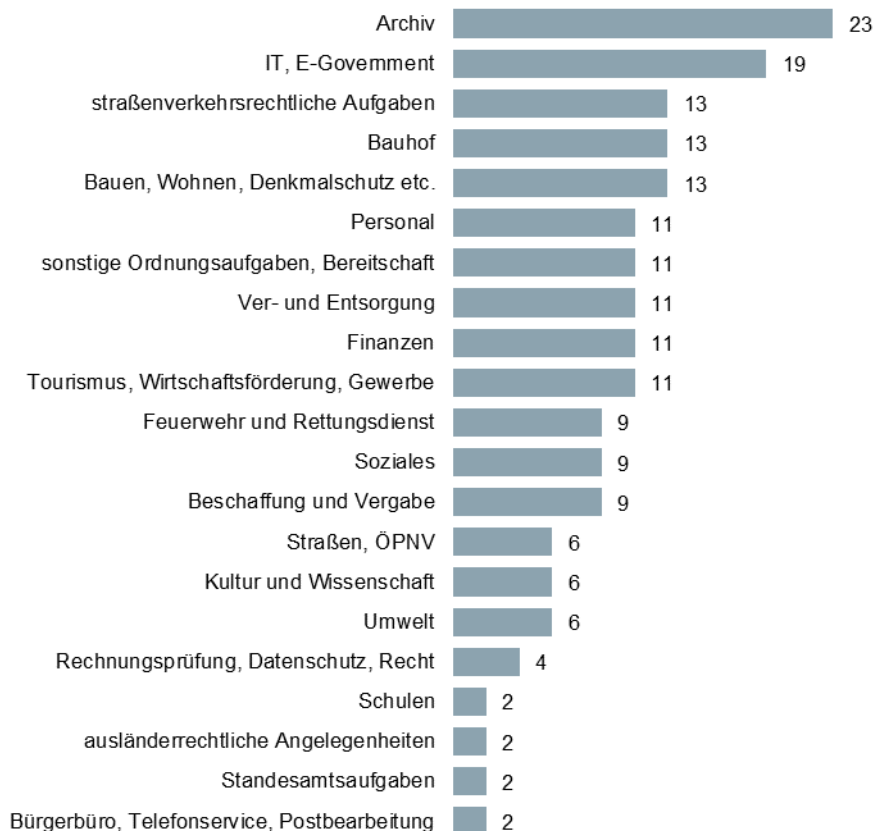


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Beschaffung und Vergabe sowie IT und E-Government.

### 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

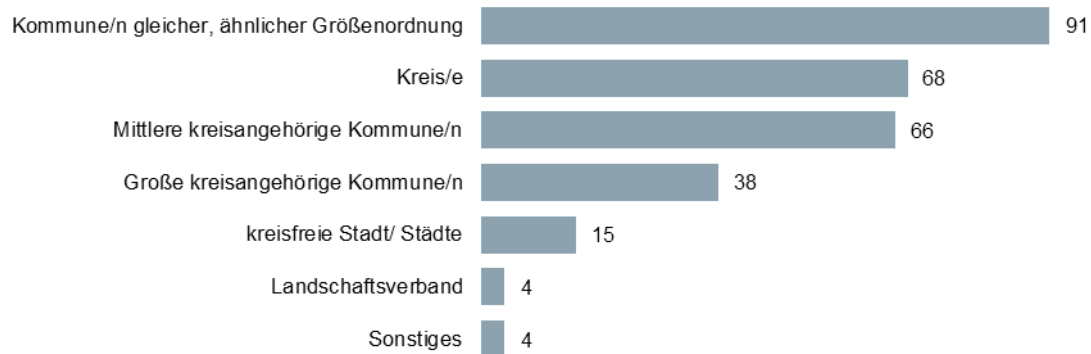


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich Archiv als Schwerpunktthema heraus.

### 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



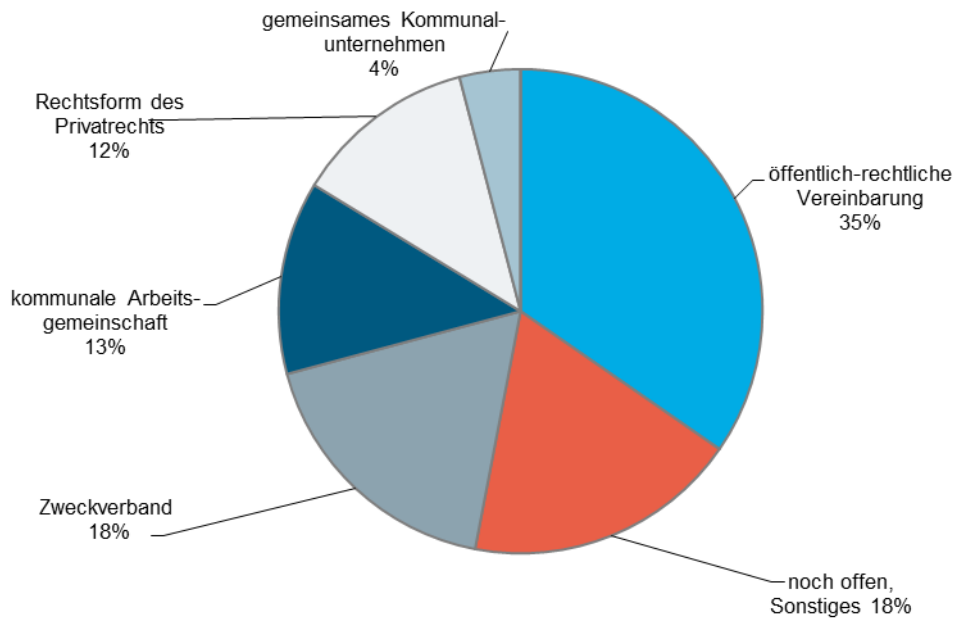
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

#### 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 (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Rechtsformen IKZ in Prozent

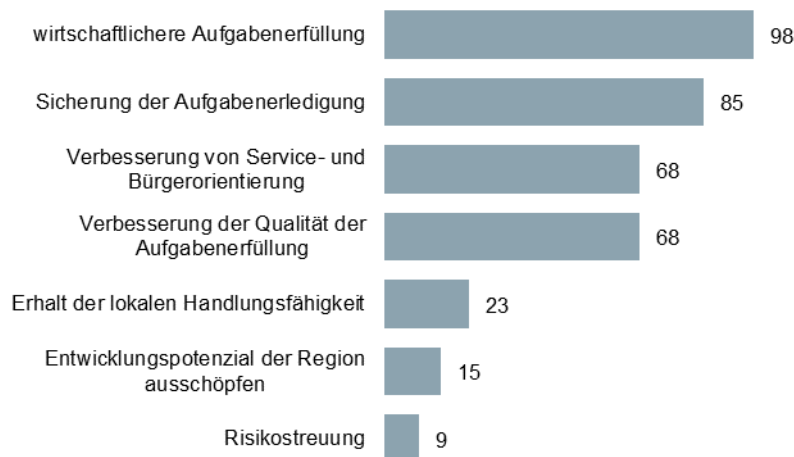


Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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

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

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

### Ziele IKZ in Prozent



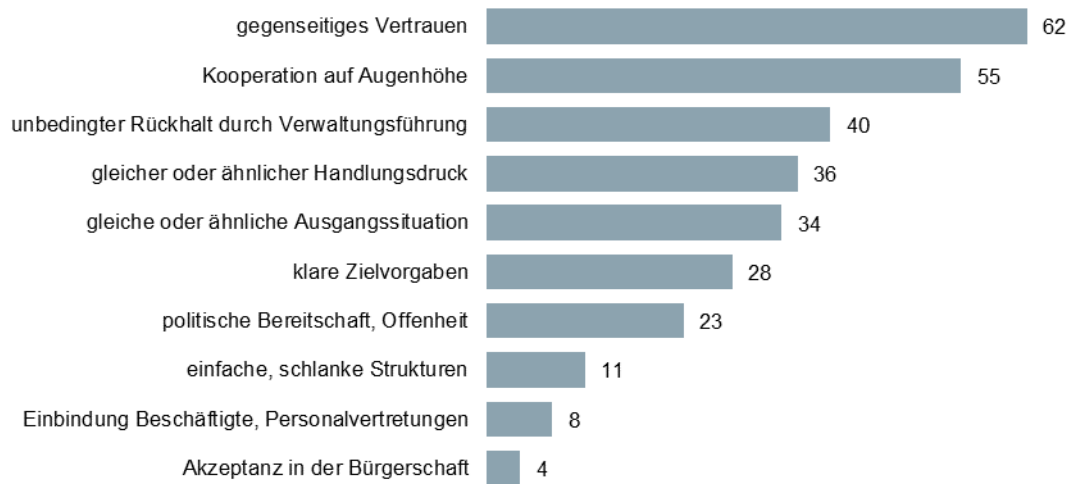
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist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

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

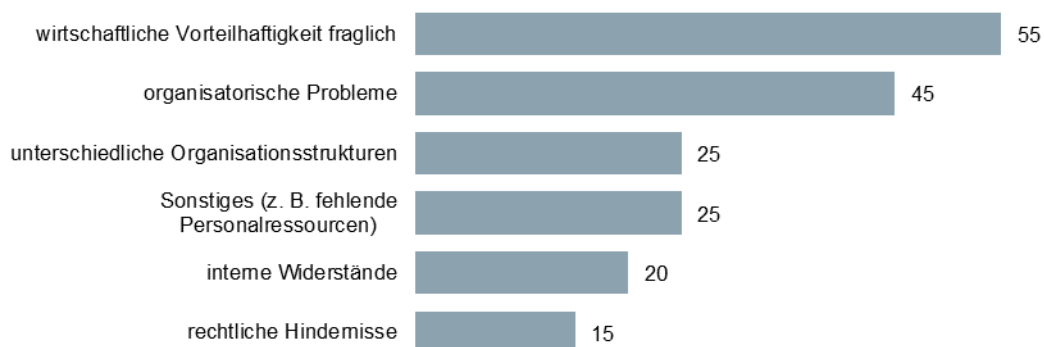


Die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren sind gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

#### 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 Borgholzhausen 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

#### Handlungsbedarf

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Borgholzhausen einen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Die Stadt erzielt im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 überwiegend Jahresüberschüsse, auch ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) in Anspruch nehmen zu müssen. Ab 2024 und den darauffolgenden Jahren erwartet die Stadt bis einschließlich 2028 ausschließlich Jahresdefizite. Um diese decken zu können, muss die Stadt den vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage ab 2026 sowie regelmäßige Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage in Kauf nehmen. Dabei ist die Haushaltsplanung der Stadt spürbar abhängig von der Entwicklung der konjunkturabhängigen Gewerbesteuern, aber auch der Kreis- und Jugendamtsumlage.

Die Stadt Borgholzhausen verfügt noch über eine vergleichsweise hohe **Eigenkapitalausstattung**. Die Stadt positioniert sich mit ihrer Eigenkapitalquote 1 in allen Prüffahren weit oberhalb des Durchschnitts. Die Eigenkapitalquote 2, welche um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist, fällt 2023 ebenfalls überdurchschnittlich aus. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch vermindern.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt Borgholzhausen liegen im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des Durchschnitts. Zukünftig ist mit einem Anstieg der Verbindlichkeiten zu rechnen. Hintergrund sind die notwendig werdenden Aufnahmen von Investitions- als auch Liquiditätskrediten. Die Analyse der Altersstruktur des städtischen **Vermögens** zeigt eine langsam einsetzende Überalterung auf. Diese hat die Stadt bereits im Blick bzw. in den laufenden Haushaltsplanungen berücksichtigt.

Die Stadt Borgholzhausen konnte in den vergangenen Jahren ihre Ausgleichsrücklage stärken und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bewältigen. Allerdings bleiben mit

Blick auf die Zukunft die Unwägbarkeiten, die sich unter anderem aus dem andauernden Ukraine-Krieg, dem Konflikt in Nahost und dem Klimawandel ergeben. Die finanziellen Folgen und Belastungen zu prognostizieren bleibt damit für die Stadt weiterhin schwierig.

### Haushaltssteuerung

Die Stadt Borgholzhausen nimmt investive **Ermächtigungsübertragungen** in einem überdurchschnittlichen Maße vor. Grund dafür waren zuletzt Verzögerungen bei der Umsetzung von Bauprojekten. Ihre Grundsätze zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat sie bereits schriftlich festgehalten und sich vom Rat beschließen lassen.

Mit Blick auf ihr noch eher kleines Kreditportfolio hat die Stadt Borgholzhausen ihre grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement** noch nicht in einer Dienstanweisung fixiert. Vor dem Hintergrund der geplanten Kreditaufnahmen sollte sie dieses recht zeitnah nachholen. Auch im Bereich des **Anlagenmanagements** hat die Stadt ihre Ziele und strategische Vorgaben noch nicht schriftlich in einer Dienstanweisung festgehalten.

## 1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Kommune 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 Gesamtab- schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse 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 (Bi- lanz-)Posten sowie ergänzende Berechnungen.

## 1.4 Haushaltssituation

- Die Stadt Borgholzhausen konnte in den abgeschlossenen Haushaltsjahren mehrheitlich Jahresüberschüsse erzielen. Vor dem Hintergrund der geplanten zukünftigen Jahresdefizite, den Rückgriffen auf die allgemeine Rücklage, dem zu erwartenden Anstieg der Verbindlichkeiten, und der allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken besteht jedoch aktuell ein 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 Ge- nehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allge- meinen 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 gesetz- lich verbotenen Überschuldung entfernt. Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allge- meinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerich- tete Haushaltswirtschaft.*
- *Hohe Schulden und Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestal- tungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit wider- sprechen. 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 Gesamtabchlüsse Borgholzhausen 2018 bis 2025\*

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung be- rücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2023	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2025	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -

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

\*\* Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die **Stadt Borgholzhausen** macht ab 2019 von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses. Der letzte Beteiligungsbericht stammt aus 2023.

### 1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Borgholzhausen ist genehmigungsfrei. Bis einschl. 2025 kann die Stadt die Ausgleichsrücklage nutzen, um Jahresfehlbedarfe zu decken. Zukünftig werden regelmäßige Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage notwendig.

#### Haushaltsstatus Borgholzhausen 2018 bis 2025\*

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

\* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2024 bemisst sich am (prognostizierten) Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2025 am Haushaltsplan.

Ab 2025 plant die **Stadt Borgholzhausen** einen globalen Minderaufwand ein. Dieser soll die geplanten Jahresfehlbeträge mindern. Mit ihm sollten bis 2028 jährlich etwa 500.000 Euro eingespart werden.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Borgholzhausen in Tausend Euro 2023 bis 2028\*

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.308	-1.230**	-4.533	-1.928	-1.619	-1.231
globaler Minderaufwand in Tausend Euro	0	0	522	497	503	509
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.415	6.185	1.652	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.761	27.761	27.761	27.484	25.865	24.634

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	-276	-1.619	-1.231
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	0	0	0,99	5,89	4,76
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>3,50</b>	<b>13,35</b>	<b>6,56</b>	<b>5,89</b>	<b>4,76</b>

\* bis 2023: Ist, ab 2024: Plan. Der ausgewiesene globale Minderaufwand ist bereits im Jahresergebnis enthalten.

\*\* prognostiziertes Jahresergebnis.

Die Jahresergebnisse von 2018 bis 2023 der Stadt Borgholzhausen sind mit Ausnahme von 2019 positiv ausgefallen. Mit den erzielten Jahresüberschüssen konnte die Stadt ihre Ausgleichsrücklage bis 2023 um etwa vier Mio. Euro aufstocken. Zukünftig wird diese aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse bereits 2026 vollständig aufgebraucht sein, um einen ausgeglichenen Haushalt herbeiführen zu können. Die allgemeine Rücklage wird nach den aktuellen Planungen ab 2026 durchgängig in Anspruch genommen. Die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, ist derzeit nicht gegeben.

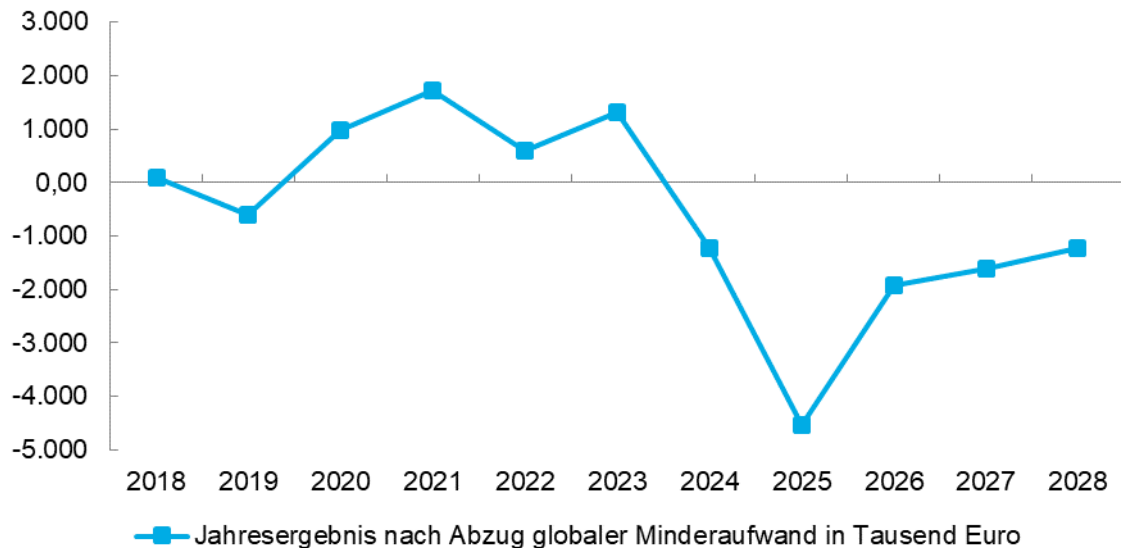
Mit Inkrafttreten des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (3. NKF-WG) fallen seit 2024 die Isolationsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG<sup>7</sup> weg. Letzteres hat es den Kommunen ermöglicht, die pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch hat sich das Jahresergebnis bei vielen Kommunen temporär verbessert. Die Stadt Borgholzhausen hat die Aufstellung einer Bilanzierungshilfe zwar eingeplant. Zum Tragen gekommen ist die Bilanzierungshilfe aufgrund der positiven Jahresergebnisse jedoch nicht.

<sup>7</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG).

## 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Borgholzhausen kann mit Ausnahme von 2019 positive Jahresüberschüsse erzielen. Zukünftig plant die Stadt ab 2024 jedoch mit negativ ausfallenden Jahresergebnissen.

**Jahresergebnisse Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2028\***

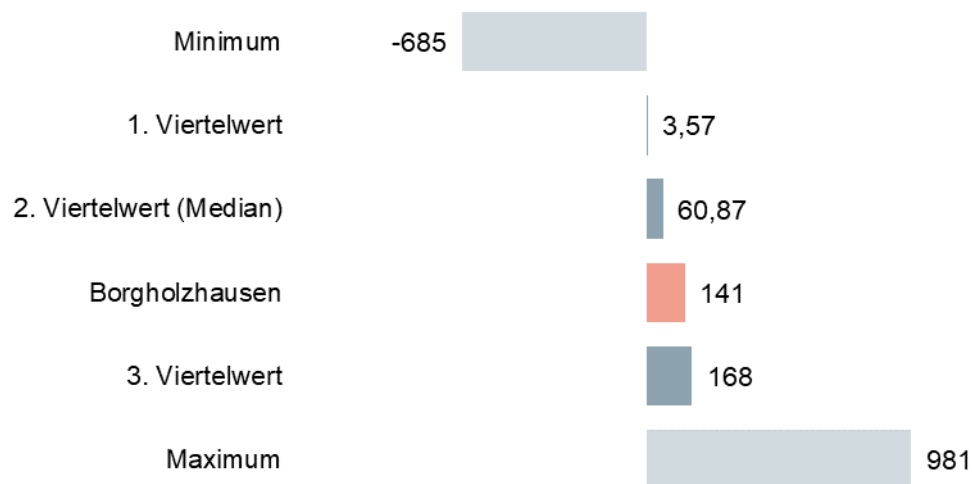


\* bis 2023: IST, 2024: prognostiziertes IST, ab 2025: PLAN

Die Jahresergebnisse der **Stadt Borgholzhausen** bewegen sich bis 2023 überwiegend im positiven Bereich. Der Spitzenwert mit 1,7 Mio. Euro wird 2021 erreicht. Auslöser hierfür sind deutliche Mehrerträge aus der Gewerbesteuer. Im Gegensatz hierzu steht das Haushaltsjahr 2024. Dieses soll mit prognostizierten -1,2 Mio. Euro abschließen. Das schlechtere Ergebnis ist nicht nur auf die geringer geplanten Erträge aus den Gewerbesteuern, sondern auch auf die gestiegenen Transferaufwendungen zurückzuführen. Hier sind besonders der Anstieg der Kreis- und Jugendamtsumlage zu nennen. Auch zukünftig rechnet die Stadt mit weiteren, starken Belastungen, sodass sie ab 2026 den Erhalt von Schlüsselzuweisungen erwartet. Zuvor war sie weitestgehend abundant.

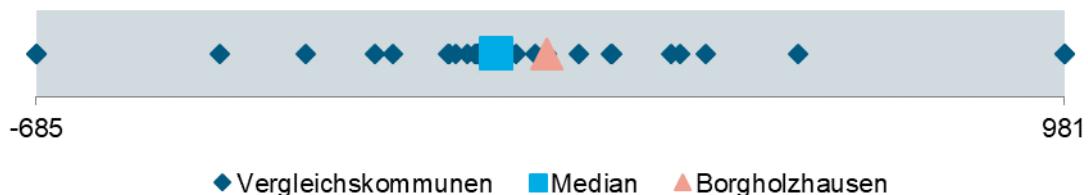
Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichts.

### Jahresergebnis je EW\* in Euro 2023



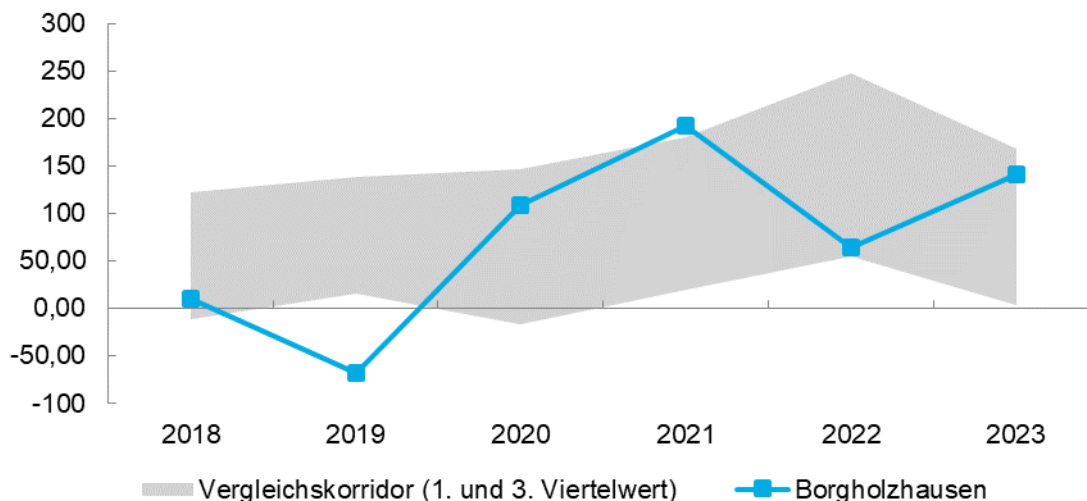
\* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich mit Städten und Gemeinden der gleichen Größenklasse liegt die Stadt Borgholzhausen 2023 noch oberhalb des Medians, mit Tendenz zum dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass sie 2023 ein höheres Jahresergebnis als etwa 60 Prozent der Vergleichskommunen erzielen hat. Im vorangegangenen Prüfungsjahr 2021 konnte sich Borgholzhausen noch oberhalb des dritten Viertelwertes einordnen, während die übrigen Prüfungsjahre schlechter ausgefallen sind:

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



\*Einwohner bzw. Einwohnerin.

Die einzelnen Werte des Mehrjahresvergleichs finden sich in Tabelle 4 der Anlage.

Bei den Vergleichen muss jedoch beachtet werden, dass viele Vergleichskommunen ihr Jahresergebnis mithilfe der außerordentlichen Erträge gemäß NKF-CUIG gestützt haben. Wie positioniert sich also die Stadt Borgholzhausen, wenn man die außerordentlichen Erträge der anderen Vergleichskommunen abzieht?

### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020 bis 2023

Vergleichsjahr	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	109	-365	-64,82	38,48	114	298	38
2021	192	-576	1,68	62,16	147	460	38
2022	64,80	-376	36,52	150	238	595	36
2023	141	-962	-62,09	4,49	141	501	27

In diesem Vergleich schneidet die Stadt Borgholzhausen deutlich besser ab. Hier erreicht sie mit Ausnahme von 2022 in jedem Prüfwahljahr einen Wert mindestens oberhalb des Medians.

Gerade bei den Transferaufwendungen rechnet die Stadt Borgholzhausen mit höher ausfallenden Belastungen, besonders durch die Kreis- und Jugendamtsumlage. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Von 2018 bis 2023 hat sich die Kreisumlage um etwa 600.000 Euro erhöht. Noch deutlicher ist der Aufwand für die Jugendamtsumlage gestiegen: von 2018 bis 2023 ist er um 800.000 Euro gewachsen. Für 2025 erwartet Borgholzhausen für diese beiden Posten einen Transferaufwand von

etwa 10,3 Mio. Euro. Damit liegt der Planansatz etwa 1,3 Mio. Euro über dem Ansatz des Vorjahres. Bis 2028 soll der Aufwand für die Kreisumlagen auf 10,4 Mio. Euro steigen.

Gesteigerte Aufwendungen plant die Stadt Borgholzhausen ebenfalls bei den Personalaufwendungen. Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen haben unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Personalaufwendungen wurden 2018 noch mit 3,6 Mio. Euro ausgewiesen. Bis 2023 haben sie sich um 0,4 Mio. Euro auf 4,0 Mio. Euro erhöht. Für die Folgejahre plant die Stadt Borgholzhausen mit weiteren Steigerungen auf bis zu 4,7 Mio. Euro in 2028.

Auf der Ertragsseite rechnet die Stadt Borgholzhausen bis 2028 mit Mehrerträgen aus der Gewerbesteuer. 2028 werden bei der Gewerbesteuer 7,0 Mio. Euro erwartet, dies entspricht einem Plus gegenüber dem Planansatz 2025 von 1,2 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2025 sollen sich auch die Erträge aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer positiv entwickeln. Insgesamt rechnet die Stadt jedoch mit einer Verringerung der Steuerkraft. Diese zieht nach sich, dass die Stadt ab dem Haushaltsjahr 2026 mit dem Erhalt von Schlüsselzuweisungen plant. Jährlich soll Borgholzhausen etwa 800.000 Euro erhalten. Die Stadt sollte dennoch im Hinterkopf behalten, dass eine höher ausfallende Steuerkraft dem Erhalt von Schlüsselzuweisungen eher entgegensteht.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze läuft eine Kommune Gefahr, nicht die volle Steuerkraft der Kommune ausschöpfen zu können. Das Land gewährt lediglich Zuschüsse auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragsollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hätte demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden. Auf Basis dieser unterstellten höheren Steuerkraft hat die Kommune die allgemeine Kreisumlage sowie Jugendamtumlage zu zahlen. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Borgholzhausen mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze 2024 im Vergleich (Angaben in von Hundert)\*

	Borgholzhausen	Kreis Gütersloh**	Regierungsbezirk Detmold**	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2024
Grundsteuer A	259	247	285	338	259
Grundsteuer B	501	468	539	563	501
Gewerbesteuer	416	400	433	443	416

\* Für das Jahr 2025 lagen noch nicht alle Vergleichswerte vor.

\*\* gewogener Durchschnitt

Für 2025 hat die Stadt eine deutliche Anhebung des Grundsteuerhebesatzes B im Vergleich zum Vorjahr beschlossen. Grund hierfür stellt die Neubewertung der Grundstücke durch das Finanzministerium dar. Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10. April 2018 wurde das bisherige Einheitswertsystem bei Grundstücken für verfassungswidrig erklärt. Der Hebesatz für die Grundsteuer B beträgt nun 706 Prozentpunkte. Verglichen mit dem Hebesatz aus 2024 ent-

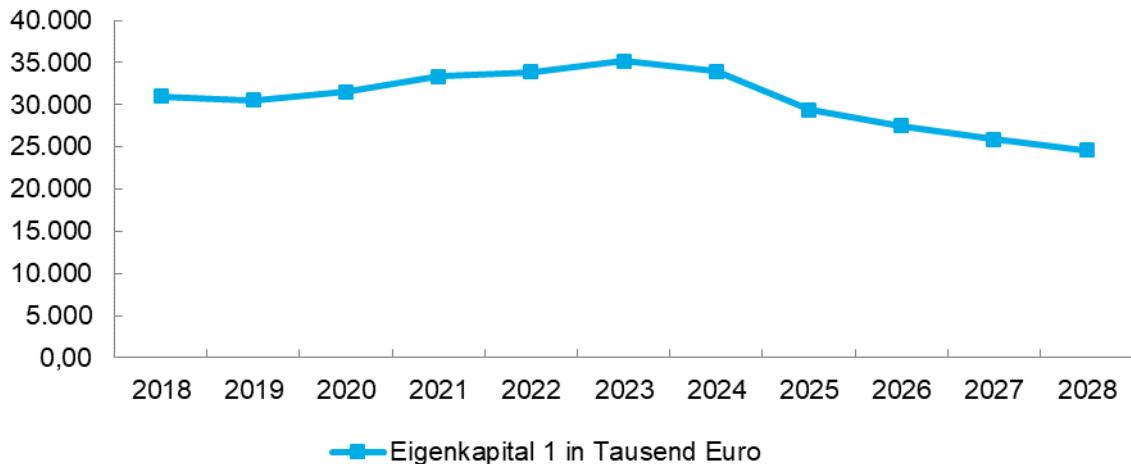
spricht dies einer Steigerung von 205 Prozentpunkten. Die Anpassung ist jedoch aufkommensneutral, das bedeutet, dass die Stadt durch die Anpassung keine weiteren Erträge generiert oder verliert. Sofern sich in den kommenden Jahren ein Konsolidierungsbedarf abzeichnen sollte, schließt die Stadt deutliche Steigerungen der Hebesätze nicht aus.

Die Auswirkungen der tatsächlichen und geplanten Jahresergebnisse auf das Eigenkapital beschreibt das folgende Kapitel „1.4.3 Eigenkapital“.

### 1.4.3 Eigenkapital

- Die Stadt Borgholzhausen konnte durch die Jahresüberschüsse der vorangegangenen Jahre ihr Eigenkapital stärken. Die Eigenkapitalquote 1 ist überdurchschnittlich hoch. Die für die kommenden Jahre geplanten Defizite kann die Stadt bis 2026 mithilfe ihrer Ausgleichsrücklage auffangen. Danach werden Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage nötig.

**Eigenkapital Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2023\***

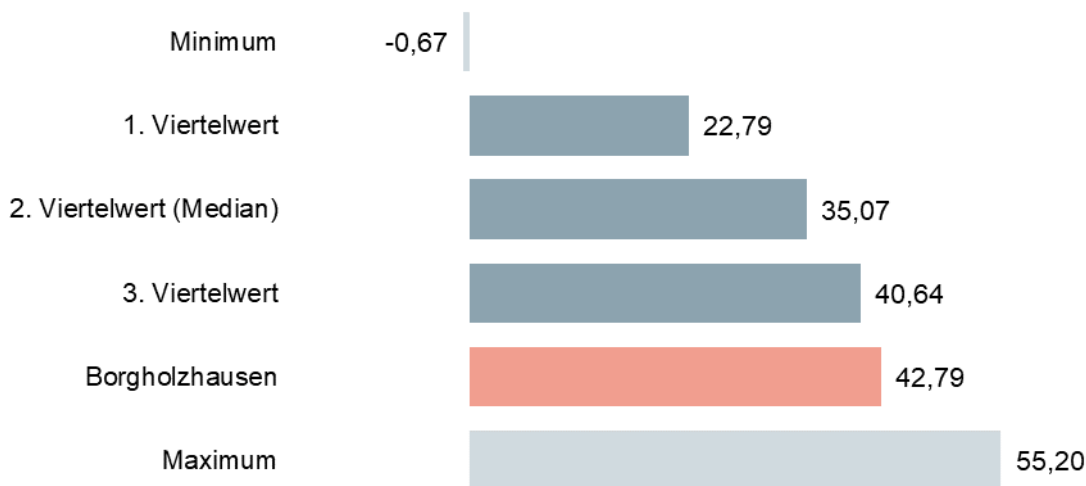


\* bis 2023: IST, 2024: prognostiziertes IST, ab 2025: PLAN

Durch die positive Entwicklung der Ausgleichsrücklage, welche sich auch in der Kennzahl „Ausgleichsrücklage je Einwohner“ (siehe Tabelle auf der Folgeseite) widerspiegelt, konnte die **Stadt Borgholzhausen** in den vergangenen Haushaltsjahren ein Polster erwirtschaften. Insgesamt flossen von 2018 bis 2023 etwa 4,1 Mio. Euro in die Ausgleichsrücklage. Für das Jahr 2024 prognostiziert Borgholzhausen ein negatives Ergebnis von etwa -1,2 Mio. Euro. Dieses fällt gegenüber dem Planansatz von -3,7 Mio. Euro deutlich besser aus. Dennoch wird die Ausgleichsrücklage durch die zukünftig geplanten Jahresfehlbeträge bereits 2026 aufgebraucht, sodass Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage notwendig werden. Insoweit erwartet die Stadt für den gesamten Planungszeitraum einen beachtlichen Eigenkapitalverzehr. Das sind (unter Berücksichtigung des prognostizierten Jahresergebnisses 2024) von 2024 bis 2028 insgesamt 10,5 Mio. Euro. Das entspricht etwa 30 Prozent des Ende 2023 bestehenden Eigenkapitals von 35,2 Mio. Euro.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in den Tabellen 5 und 6 der Anlage dieses Teilberichts.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Borgholzhausen ist 2023 überdurchschnittlich hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine niedrigere Eigenkapitalquote 1 aus. Auch die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Borgholzhausen fällt mit 72,71 Prozent überdurchschnittlich hoch aus. Diese Quote ist um die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ergänzt. Eine hohe Eigenkapitalquote 2 bedeutet, dass die Sonderposten überdurchschnittlich sind. Die Stadt hat sich in den letzten Jahren erfolgreich um Fördermittel bemüht und kann in der Folge hohe Erträge aus der Auflösung der daraus gebildeten Sonderposten generieren.

### Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	42,79	-7,93	21,91	33,85	39,93	54,71	30

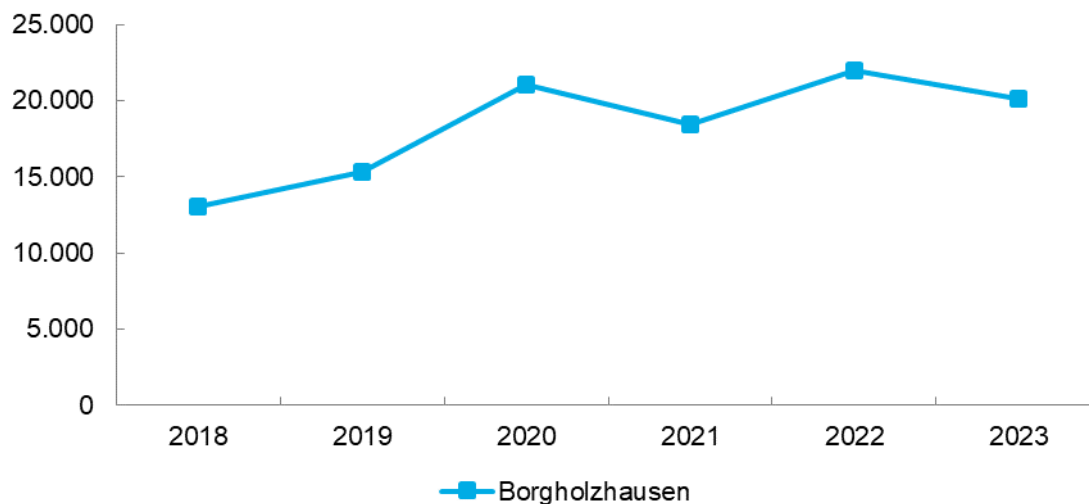
Kennzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	72,71	40,50	61,52	70,17	72,76	83,09	30
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	72,71	36,21	60,82	69,51	72,53	82,72	30
Ausgleichsrücklage je EW	801	0	538	814	1.260	2.433	30

Die Stadt Borgholzhausen gehört im gesamten Betrachtungszeitraum zu den Kommunen mit einer vergleichsweise hohen Eigenkapitalquote 1. Auch in den anderen Prüffahren ordnet sie sich noch oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Die Eigenkapitalquote 2 fällt im gesamten Betrachtungszeitraum mit Ausnahme von 2023 etwas niedriger aus und fällt jeweils in die Nähe des Medians.

## 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

### 1.4.4.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2023



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Borgholzhausen mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten des Konzerns hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Eine genaue Aufschlüsselung der errechneten Verbindlichkeiten findet sich in der **Tabelle 7 der Anlage** des Teilberichtes.

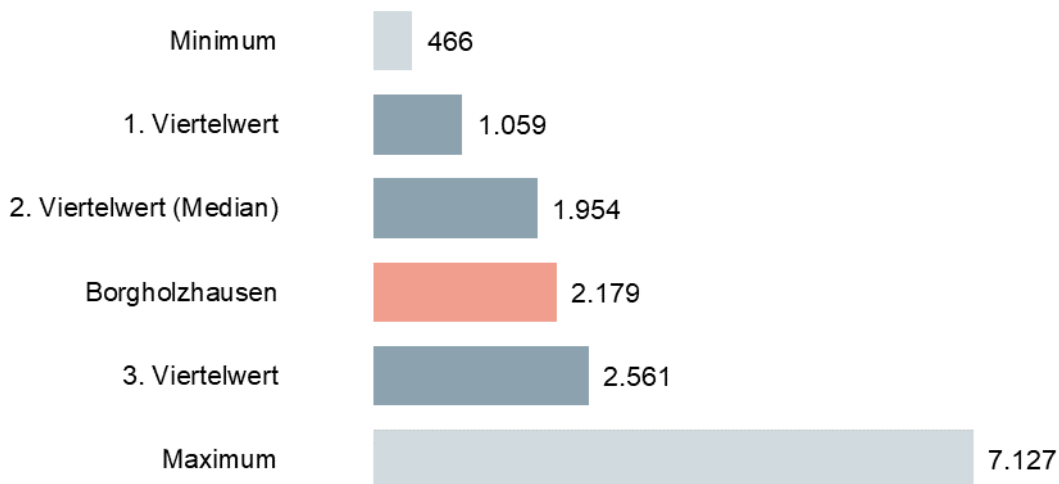
Die Stadt Borgholzhausen verfügt derzeit über zwei Mehrheitsbeteiligungen. Diese sind das Wasserwerk und die Abwasserbeseitigung der Stadt Borgholzhausen.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Borgholzhausen sind von 2018 bis 2023 deutlich gestiegen. Liegen sie 2018 noch bei 13,1 Mio. Euro, betragen sie 2023 bereits 20,1 Mio. Euro. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die angestiegenen Kreditverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen. Diese haben sich von 2018 bis 2023 fast verdoppelt. Im Vergleich dazu sind die städtischen Investitionskredite überwiegend auf einem gleich niedrigen Niveau geblieben. Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hat die Stadt Borgholzhausen derzeit nicht ausgewiesen.

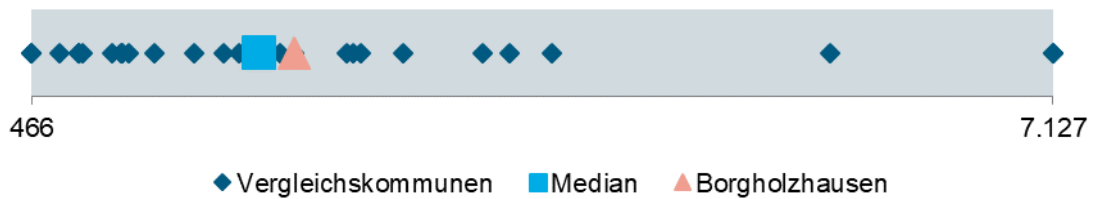
Zu beachten sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht Borgholzhausen unter anderem Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Nachdem sie 2020 mit knapp 8,0 Mio. Euro auf einem Höchststand waren, haben sie sich bis 2023 auf 4,4 Mio. Euro in etwa halbiert.

Mit den Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich die Stadt Borgholzhausen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023**

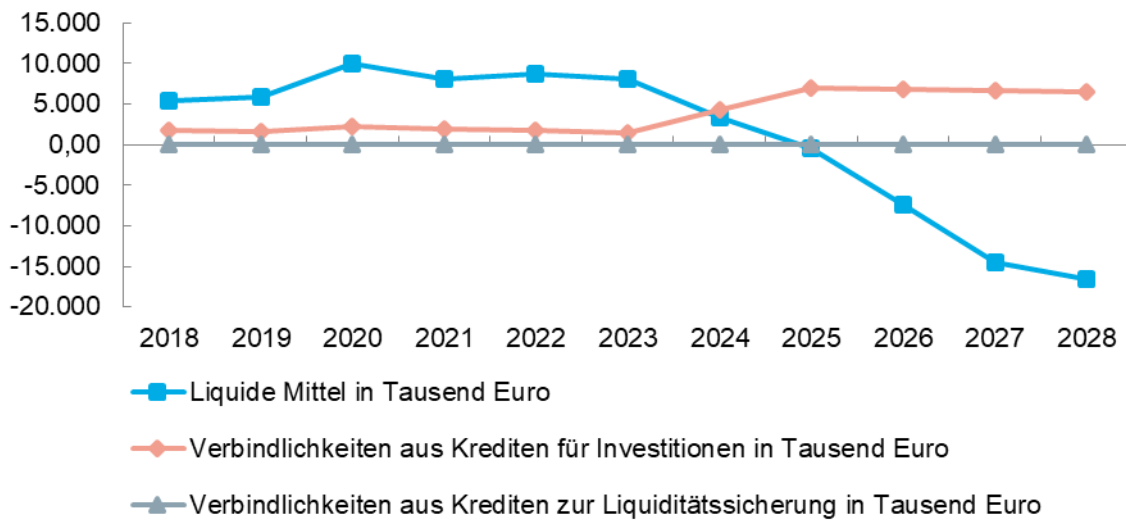


In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Borgholzhausen damit oberhalb des Medians ein. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen niedrigere Gesamtverbindlichkeiten auszuweisen haben.

### Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2028



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind bis 2023 überwiegend auf dem gleichen Niveau geblieben. Hier gab es nur geringfügige Änderungen. 2024 war ein Investitionskredit in Höhe von 3,0 Mio. Euro eingeplant, der allerdings nicht in Anspruch genommen werden musste. 2025 folgt mit weiteren geplanten 3,0 Mio. Euro. Für die Zukunft weist die Stadt Borgholzhausen keine weiteren Kreditaufnahmen in ihrer Finanzplanung aus.

Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hat die Stadt Borgholzhausen bis einschließlich 2024 nicht zu verzeichnen. Nur dank der noch vorhandenen Liquidität sowie einer geschickten Steuerung in der Haushaltsbewirtschaftung konnten die Aufnahmen von Liquiditätskrediten bislang abgewendet werden. Die Stadt erwartet jedoch, dass bald die Aufnahme von Liquiditätskrediten durch die stark negativen Planergebnisse unumgänglich werden.

Die einzelnen Positionen der Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquiden Mittel stehen in der Anlage 8 dieses Teilberichts.

## 1.4.4.2 Vermögen

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. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran.

Die im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung der **Stadt Borgholzhausen** ermittelten Anlagenabnutzungsgrade aus 2016 lagen zwischen 38,8 und 56,3 Prozent. Bis zu einem Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent gehen wir von einer ausgewogenen Gebäudestruktur aus. Bis auf die Schulgebäude hatten alle anderen Vermögensgruppen einen Wert knapp oberhalb der 50 Prozent. Dies weist auf eine langsam einsetzende Überalterung des Gebäudevermögens hin. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Restnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen.

Der Wertverzehr des Gebäudevermögens ist in der aktuellen Prüfung nicht in allen Gebäudegruppen fortgeschritten. Dies gilt bspw. für die Schulgebäude. Sie können einen niedrigeren Anlagenabnutzungsgrad vorweisen als noch in der letzten Prüfung. Die niedrigsten Restnutzungsdauern hingegen haben die Wohnbauten der Stadt Borgholzhausen. Hier drunter werden auch die Übergangswohnheime für Flüchtlinge gefasst. Mit einem ermittelten Anlagenabnutzungsgrad von etwa 82,6 Prozent ist hier der höchste Handlungsbedarf gegeben.

Die Stadt Borgholzhausen sieht in ihrem Haushaltsplan 2025 einige Investitionen vor.

Geplant ist der Neubau des Feuerwehrgerätehauses für den Löschzug Bahnhof. Insgesamt plant die Stadt etwa 4,0 Mio. Euro hierfür ein. Des Weiteren soll auch der Erweiterungsbau der OGS Violenbachschule Süd in 2025 abgeschlossen werden. Hierfür erwartet die Stadt Einzahlungen aus Fördermitteln von rd. 306.000 Euro, sodass in 2025 noch 594.000 Euro aus städtischen Mitteln anfallen. Auch in die „kritischen“ Gebäudegruppe der Wohnbauten wird investiert: die Flüchtlingsunterkunft in der Sundernstraße 9 soll um einen ausgebauten Dachboden ergänzt werden. Hierfür rechnet Borgholzhausen mit Mitteln von insgesamt 2,45 Mio. Euro. Die vorgenannten Maßnahmen werden nach Fertigstellung für geringere Anlagenabnutzungsgrade sorgen und den Vermögensverzehr abmindern.

Im Rahmen der letzten Prüfung haben wir einen Anlagenabnutzungsgrad für das Straßenvermögen von 78,4 Prozent für das Jahr 2016 ermittelt. Der damalige Bilanzwert 2016 des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2016 nach 2023 von 17,7 Mio. Euro auf 16,3 Mio. Euro gesunken.

Insgesamt sind Bemühungen der Stadt, dem Substanzverlust entgegenzuwirken, erkennbar. Einige investive Projekte konnten im Betrachtungszeitraum bereits umgesetzt werden, wieder andere wurden geplant, aber aktuell noch nicht umgesetzt. Darüber hinaus plant Borgholzhausen auch weiterhin investive Maßnahmen in die bestehenden Vermögensgegenstände. Die

Stadt ist bestrebt, mit zeitnah durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Instandhaltungen für eine Wertstabilität im Gebäudebereich und dem Straßenvermögen Sorge zu tragen.

## 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 Borgholzhausen überträgt seit 2020 regelmäßig investive Mittelermächtigungen in das Folgejahr. Dabei werden die fortgeschriebenen Ansätze nur geringfügig in Anspruch genommen. Grundsätze und Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat Borgholzhausen bereits vom Rat beschließen lassen und schriftlich festgehalten.

*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.*

Für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Borgholzhausen** sich per Ratsbeschluss vom 26. September 2019 eine schriftliche Regelung eingeholt. Danach werden bspw. Mittel für Investitionsmaßnahmen nur übertragen, sofern die Maßnahme bereits begonnen hat. Für nicht begonnene Maßnahmen gilt der Grundsatz der Neuveranschlagung. Des Weiteren sollen sämtliche Mittelübertragungen dem Rat der Stadt zur Kenntnis vorgelegt werden.

#### Investive Auszahlungen Borgholzhausen 2018 bis 2023

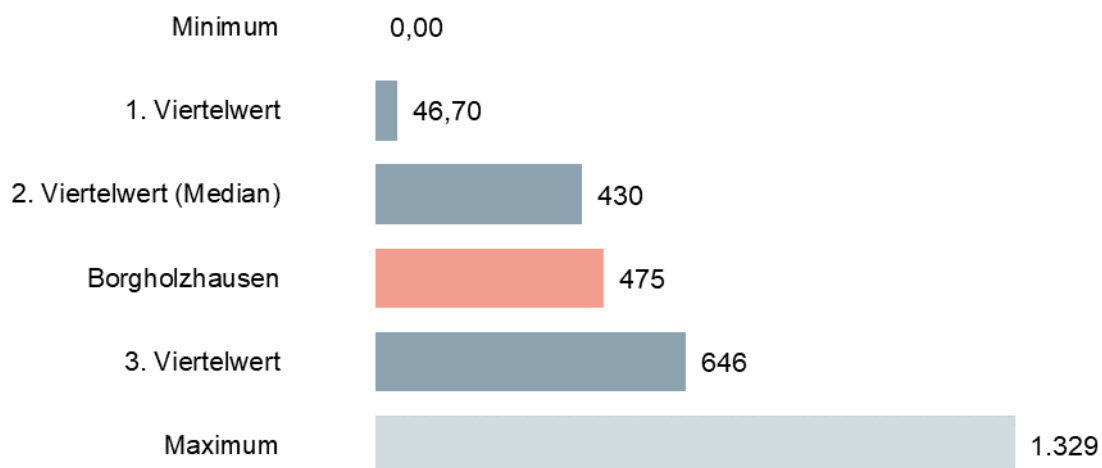
Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.397	8.602	9.562	9.986	10.728	7.991
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	1.186	3.227	3.432	4.400
<b>Ansatzserhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12,41</b>	<b>32,32</b>	<b>31,99</b>	<b>55,05</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.397	8.602	10.748	13.213	14.160	12.391
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>11,04</b>	<b>24,42</b>	<b>24,24</b>	<b>35,51</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.336	4.382	4.028	5.224	3.246	3.876

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	18,06	50,94	37,48	39,54	22,92	31,28

Die Borgholzhausen überträgt im Prüfzeitraum ab 2020 investive Mittelermächtigungen in das Folgejahr. Die originären Ansätze waren dennoch ausreichend und wurden überwiegend nicht vollständig ausgeschöpft. Im Durchschnitt wurden die fortgeschriebenen Ansätze jährlich nur zu 33,4 Prozent in Anspruch genommen.

Im interkommunalen Vergleich mit 32 Vergleichskommunen positioniert sich Borgholzhausen wie folgt:

### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2023



Insgesamt überträgt die Stadt Borgholzhausen überdurchschnittlich viele investive Ermächtigungen in das folgende Haushaltsjahr.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

#### → Empfehlung

Ziel der Stadt Borgholzhausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

## 1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.5.2.1 Kreditmanagement

#### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen hat bereits einige Vorgaben und Vorgehensweisen bei der Neuaufnahme von Krediten getroffen. Diese sind bislang noch nicht schriftlich fixiert worden.

*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 Borgholzhausen zum 31. Dezember 2024

Kennzahlen	2024
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	1.289
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	10
Anzahl Kreditgeber	4

Das vergleichsweise kleine Kreditportfolio der **Stadt Borgholzhausen** enthält Ende 2024 lediglich Investitionskredite. Davon stammen einige auch aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Diese Kredite hat die Kommune zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgung leistet jedoch das Land. Liquiditätskredite sind zum Stichtag 31. Dezember 2024 nicht vorhanden. Für die Zukunft plant die Stadt die Aufnahme von weiteren Investitionskrediten. 2025 sollen 3,0 Mio. Euro an Investitionskrediten aufgenommen werden. Auch die Aufnahme von Liquiditätskrediten kann zukünftig nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Aufgrund der volatilen Ertragslage (Gewerbsteuer) wird i.d.R. erst im vierten Quartal entschieden, ob und in welcher Höhe die Liquiditätssituation und die Investitionstätigkeit eine Kreditaufnahme erforderlich macht. Vor der Aufnahme eines Kredites prüft Borgholzhausen, ob es für eine geplante Investition entsprechende Förderkreditmöglichkeiten gibt. Danach werden mindestens drei Angebote eingeholt. Die Angebote enthalten Informationen zur Laufzeit, Zinssatz und ggf. auch zum Förderanteil. Die Stadt führt ebenfalls eine Bieterliste. Bei zu geringen Kreditvolumina haben größere Banken meist kein Interesse.

Die Entscheidung, welcher Kredit bei welcher Bank aufgenommen wird, trifft die Kämmerin in Abstimmung mit dem Bürgermeister. Im Anschluss werden die Zinsangebote archiviert und es wird ein Vermerk zur Entscheidung verfasst. Ein standardisiertes Berichtswesen zum Kreditmanagement hat die Stadt Borgholzhausen aufgrund ihres noch überschaubaren Portfolios und der bisher noch entspannten, finanziellen Lage bisher nicht entwickelt. Die Kämmerin berichtet jedoch bei Änderungen im Kreditportfolio in den anstehenden Sitzungen des Rates.

Eine explizite Dienstanweisung oder Richtlinie für das Kreditmanagement hat die Stadt Borgholzhausen noch nicht eingeführt.

→ **Empfehlung**

Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Borgholzhausen auch schriftlich fixieren. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Borgholzhausen verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte Borgholzhausen Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt Borgholzhausen gehören.
- Die Stadt Borgholzhausen sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Borgholzhausen regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Borgholzhausen kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung

könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>8</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>9</sup>

### 1.5.2.2 Anlagemanagement

#### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen hat in der Vergangenheit keine relevanten Geldanlagen getätigt. Es existiert ebenfalls noch keine Richtlinie für das Anlagemanagement – unter anderem auch, da die Liquiditätssituation der Stadt in der Vergangenheit keine längerfristigen Geldanlagen zugelassen hat.

*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 Borgholzhausen zum 31.12.2023

Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Tausend Euro	8.137
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	498
Ausleihungen	99

Derzeit verfügt die **Stadt Borgholzhausen** lediglich über Tagesgeldkonten. Weitere, relevante Geldanlagen neben Versorgungsfonds wurden in der Vergangenheit nicht getätigt und sind auch nicht zu erwarten, da die Liquiditätssituation es zukünftig nicht mehr zulassen wird. Sofern Liquiditätsüberschüsse erzielt werden, sind diese vorrangig zur Tilgung von Liquiditäts- beziehungsweise Kassenkrediten einzusetzen.

Eine Kommune sollte jedoch auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie eher selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Ver-

<sup>8</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>9</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.

bindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen.

#### → **Empfehlung**

Auch wenn zukünftig keine relevanten Geldanlagen geplant sind, sollte die Stadt Borgholzhausen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Borgholzhausen verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
  - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cash-pooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Stadt Borgholzhausen 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 Borgholzhausen kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>10</sup> könnten Vorgaben getroffen werden.

<sup>10</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.

- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Borgholzhausen kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.5.2.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Stadt Borgholzhausen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Borgholzhausen überträgt seit 2020 regelmäßig investive Mittelermächtigungen in das Folgejahr. Dabei werden die fortgeschriebenen Ansätze nur geringfügig in Anspruch genommen. Grundsätze und Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat Borgholzhausen bereits vom Rat beschließen lassen und schriftlich festgehalten.	43	E1	Ziel der Stadt Borgholzhausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	44
F2	Die Stadt Borgholzhausen hat bereits einige Vorgaben und Vorgehensweisen bei der Neuaufnahme von Krediten getroffen. Diese sind bislang noch nicht schriftlich fixiert worden.	45	E2	Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Borgholzhausen auch schriftlich fixieren. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.	46
F3	Die Stadt Borgholzhausen hat in der Vergangenheit keine relevanten Geldanlagen getätigt. Es existiert ebenfalls noch keine Richtlinie für das Anlagemanagement – unter anderem auch, da die Liquiditätssituation der Stadt in der Vergangenheit keine längerfristigen Geldanlagen zugelassen hat.	47	E3	Auch wenn zukünftig keine relevanten Geldanlagen geplant sind, sollte die Stadt Borgholzhausen eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.	48

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023**

Kennzahlen	Borgholzhausen 2017	Borgholzhausen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	97,16	104	77,50	98,27	101	106	128	28
Eigenkapitalquote 1	47,38	42,79	-0,67	22,80	34,85	40,60	55,20	31
Eigenkapitalquote 2	71,36	72,71	40,50	61,46	69,64	72,74	83,09	31
Fehlbetragsquote	1,33		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	36,04	27,42	18,14	28,44	32,34	40,87	51,96	31
Abschreibungsintensität	8,24	8,59	6,42	8,33	9,37	11,09	14,43	26
Drittfinanzierungsquote	50,26	59,86	39,54	56,71	66,47	76,17	86,43	25
Investitionsquote	65,94	166	90,70	135	162	209	466	30
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	96,50	105	65,65	87,70	97,23	105	116	30
Liquidität 2. Grades	142	174	8,02	62,00	88,12	248	942	30
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3,20	46,29	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,92	9,91	1,73	5,54	7,67	10,90	28,41	30
Zinslastquote	0,38	0,24	0,01	0,17	0,38	0,86	3,25	28
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	74,07	73,47	45,88	52,81	60,77	68,32	78,08	24
Zuwendungsquote	8,58	11,51	6,69	11,76	18,79	24,23	34,44	27
Personalintensität	16,04	17,54	13,48	15,76	17,56	19,27	24,46	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,62	18,18	11,19	16,38	19,07	21,61	27,25	28
Transferaufwandsquote	54,52	49,60	35,30	40,73	42,83	48,15	51,66	28

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

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

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

**Tabelle 3: Jahresergebnisse Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	96,19	-604	977	1.721	583	1.308	-1.230	-5.054	-2.425	-2.122	-1.740
Jahresergebnis nach Abzug des globalen Minderaufwands	96,19	-604	977	1.721	583	1.308	-1.230	-4.533	-1.928	-1.619	-1.231

\* prognostiziertes Jahresergebnis 2024

**Tabelle 4: Jahresergebnis je EW\* in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Jahr	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	10,79	-311	-11,80	44,50	122	774	41
2019	-67,35	-1.331	15,56	88,96	138	526	41
2020	109	-316	-16,68	75,38	146	700	41
2021	192	-293	19,13	86,92	180	473	41
2022	64,80	-131	54,56	163	248	612	39
2023	141	-685	3,57	60,87	168	981	31

\* Einwohner bzw. Einwohnerin.

**Tabelle 5: Eigenkapital Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	30.981	30.539	31.513	33.322	33.889	35.175
<b>Eigenkapital 1</b>	30.981	30.539	31.513	33.322	33.889	35.175
Sonderposten für Zuwendungen	11.076	11.147	13.945	16.729	18.219	20.916
Sonderposten für Beiträge	4.100	3.949	4.095	3.997	3.839	3.683
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>46.157</b>	<b>45.635</b>	<b>49.553</b>	<b>54.047</b>	<b>55.947</b>	<b>59.775</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>65.944</b>	<b>68.500</b>	<b>76.819</b>	<b>78.988</b>	<b>80.382</b>	<b>82.212</b>

**Tabelle 6: Eigenkapital 1 Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital 1	30.981	30.539	31.513	33.322	33.889	35.175	33.945	29.413	27.484	25.865	24.634

\* auf Grundlage des prognostizierten Jahresergebnisses 2024

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	7.171	10.202	12.061	10.551	11.422	9.437
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	25					
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	5.948	5.500	9.100	8.230	10.637	10.792
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	12	402	50	34	54	70
<b>Verbindlichkeiten Konzern Stadt</b>	<b>13.082</b>	<b>15.300</b>	<b>21.111</b>	<b>18.477</b>	<b>22.006</b>	<b>20.159</b>

\*Wasserwerk und Abwasserbeseitigung der Stadt Borgholzhausen

**Tabelle 8: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Borgholzhausen in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	5.324	5.900	9.986	8.100	8.710	8.137	3.400	-456	-7.428	-14.479	-16.650
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.767	1.665	2.208	1.874	1.684	1.489	4.257	7.025	6.868	6.714	6.559
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

## 2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Borgholzhausen** 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 je Einzahlung fallen bei der Stadt Borgholzhausen leicht überdurchschnittlich aus. Dies ist auf die sinkende Anzahl an Einzahlungen zurückzuführen.

Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift im größtmöglichen Umfang und bewirbt das Verfahren proaktiv.

Wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement hat die Stadt noch nicht in einer Dienstanweisung festgehalten. Trotzdem verfolgt sie ihre Forderungen zeitnah.

Die Stadt Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung als auch in ihrem Serviceportal. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht. Borgholzhausen sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen.

#### **Vollstreckung**

Die Stadt Borgholzhausen setzt durchschnittlich viel Personal für die Sachbearbeitung in ihrer Vollstreckungsstelle ein. Dabei weist sie ab 2021 überdurchschnittlich hohe Aufwendungen vor. Sie profitiert jedoch von einer geringen Anzahl an neuen Vollstreckungsforderungen. Diese sorgen auch für eine unterdurchschnittliche Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen sowie für eine jährliche Reduzierung des Altbestandes an Forderungen.

### 2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Kommune 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 Aufwendungen je Einzahlung fallen bei der Stadt Borgholzhausen leicht überdurchschnittlich aus. Dies ist auf die sinkende Anzahl an Einzahlungen zurückzuführen.

*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 wird im Kapitel „Wirtschaftlichkeit Vollstreckung“ näher eingegangen.

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

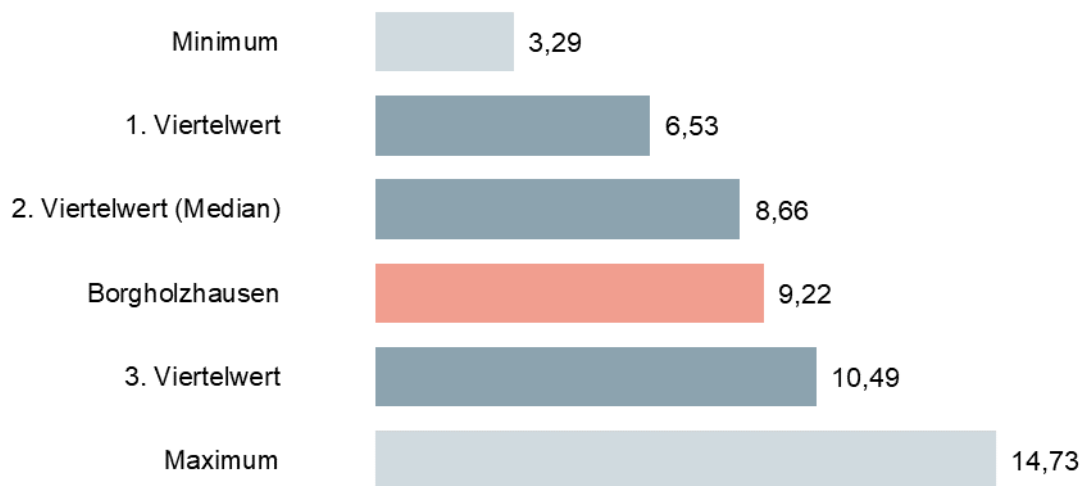
Die **Stadt Borgholzhausen** setzte 2023 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 1,00 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,01 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>11</sup> in Höhe von 80.089 Euro in 2023.

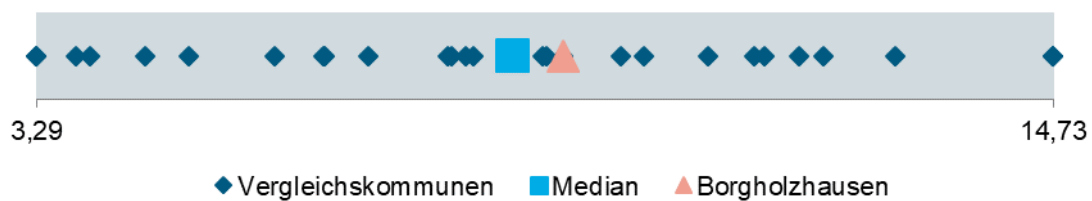
Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 9,22 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Borgholzhausen damit wie folgt:

<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.

### Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023



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



Die Stadt Borgholzhausen weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Aufwendungen je Einzahlung aus. Untersucht man die vorangegangenen Prüffahre, sind die Aufwendungen je Einzahlung von 2019 bis 2022 jährlich gestiegen, obwohl der Personaleinsatz gleichgeblieben ist. Beispielsweise gehörte Borgholzhausen 2019 noch zu der Hälfte der Vergleichskommunen, mit den niedrigeren Aufwendungen. 2019 beispielsweise lag Borgholzhausen noch deutlich unterhalb des Medians. Dies ist zum einen auf gestiegene Personal- und Sachkosten, aber auch auf eine gesunkene Anzahl an Einzahlungen zurückzuführen.

Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

### 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 Borgholzhausen 2019 bis 2023

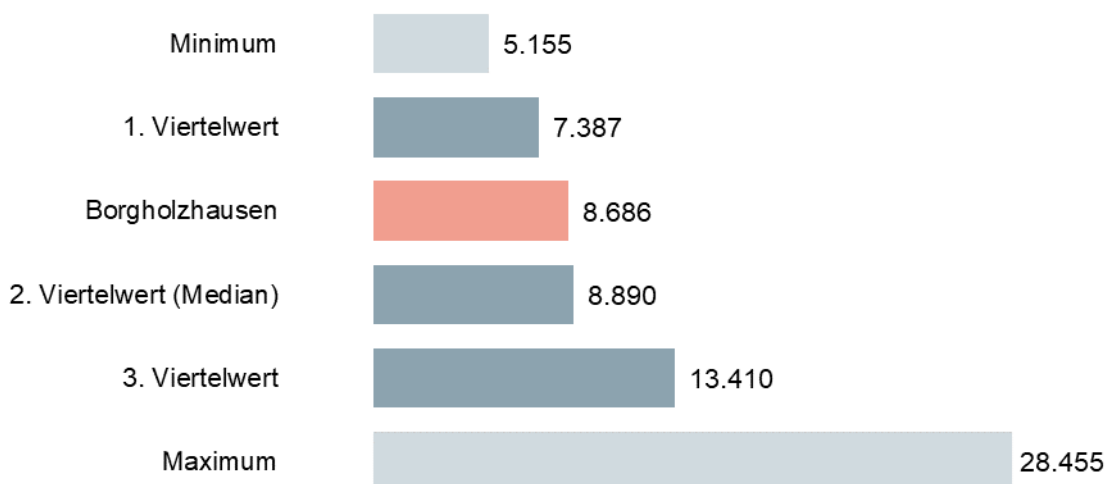
Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	9.739	9.224	8.922	9.018	8.686
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	519	470	719	590	387
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	38	35	37	26	33
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	22.000	21.700	21.800	22.000	22.200

\* Auskunftsgemäß lässt sich die genaue Anzahl der Lastschriften nicht ermitteln. Bei den dargestellten Werten handelt es sich um Schätzwerte.

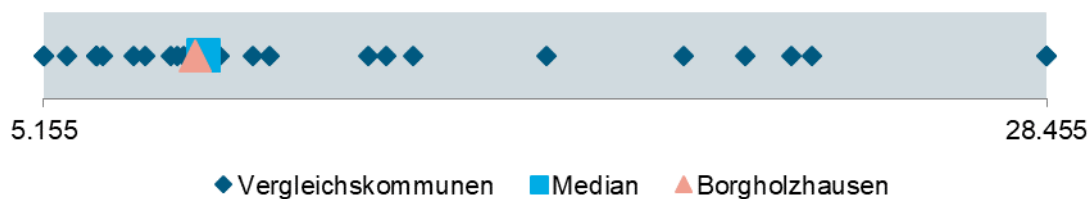
Die Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Borgholzhausen** sind von 2019 bis 2023 gesunken. Gründe hierfür sind eine Umstellung beim Scheckverfahren für Asylbewerber und der Wegfall des Einzugs der Essensgelder für Kinder in Tageseinrichtungen. Von den Einzahlungen fallen jährlich zwischen 4,5 und 8,1 Prozent für Verkehrsordnungswidrigkeiten an.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeit-Stellen 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 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Borgholzhausen werden durchschnittliche viele Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

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

Die Stadt Borgholzhausen hat mitgeteilt, dass ein automatisches Einlesen von Daten der Zahlungseingänge derzeit noch nicht erfolgt. Bisher wurde jede Einzahlung händisch den jeweiligen Posten zugeordnet. Daher kann für den Automatisierungsgrad kein belastbarer Wert angegeben werden. Die Stadt hat jedoch erkannt, dass das bisherige Vorgehen mit einem zu hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden ist. Für die Zukunft ist geplant, sich entsprechende Software zu beschaffen, um die Einzahlungen auch automatisch zuordnen und verarbeiten zu können.

Weitere Möglichkeiten, den Arbeitsaufwand zu reduzieren, können sich aus einer

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

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

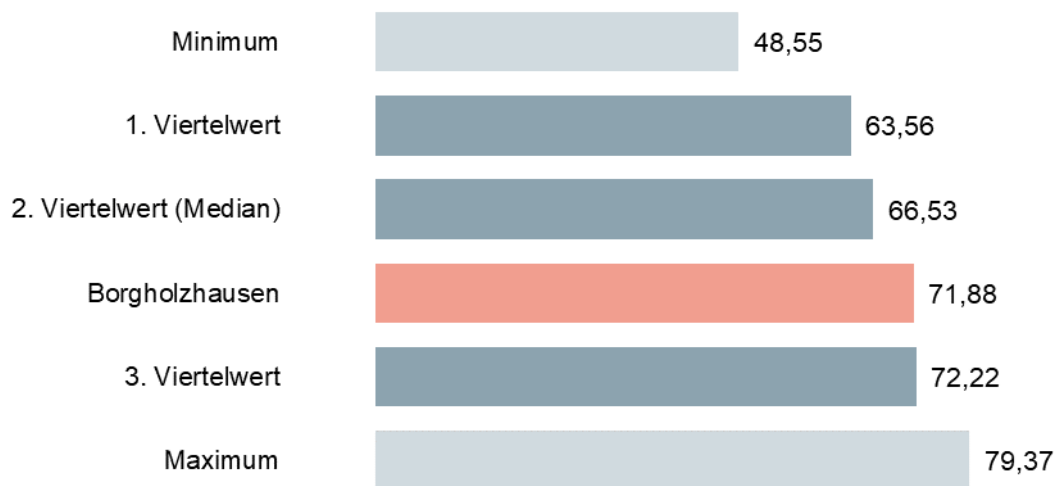
#### 2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- Die Stadt Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift im größtmöglichen Umfang und bewirbt das Verfahren proaktiv.

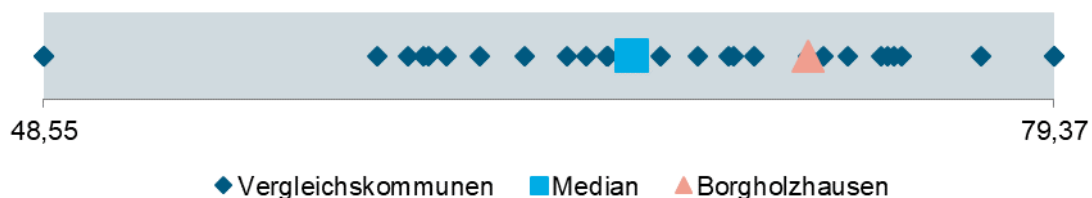
*Eine Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen und reduziert die offenen Forderungen.*

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 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Borgholzhausen** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates bereits umfangreichen Gebrauch. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt im gesamten Betrachtungszeitraum (2019 bis 2023) bei jährlich durchschnittlich 72 Prozent.

Nach Rücksprache mit der Kämmerin sieht diese für die Stadt Borgholzhausen kaum weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt bietet bereits in allen potenziellen Bereichen die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates an. In neuen Bereichen wird für die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften proaktiv geworben.

#### 2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- ➔ Bei der Stadt Borgholzhausen werden die Sollstellungen systemseitig erstellt und an eine Zahlungsaufforderung geknüpft. Dies führt zu einer geringen Anzahl von ungeklärten Ein- und Auszahlungen.

*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.*

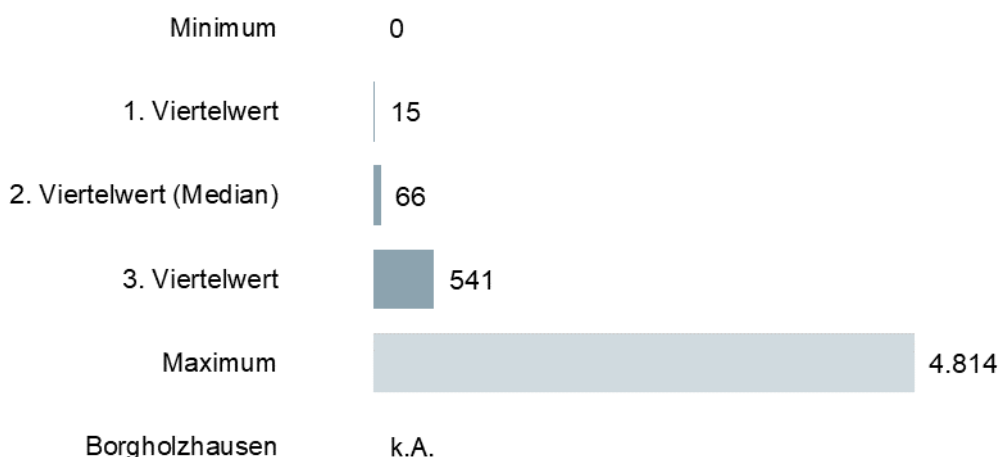
Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge liegen meist vor, wenn keine dazugehörige Sollstellung vorhanden ist. Dies kann die Stadt Borgholzhausen dank ihres elektronischen Rechnungsworkflows fast vollständig vermeiden. Bei der Eingabe einer Forderung oder Erstellung eines Bescheides wird die Sollstellung in einem Vorverfahren automatisch in der Buchungssoftware generiert.

Die wenigen ungeklärten Zahlungseingänge sind auf fehlende Sollstellungen, welche nicht an das System geknüpft sind, zurückzuführen. Manchmal werden von den Zahlungspflichtigen auch Überweisungen mit fehlerhaftem Verwendungszweck getätigt, die systemseitig nicht zugeordnet werden können. Diese Buchungen müssen im Anschluss manuell korrigiert werden, welches erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen bindet.

Eine genaue Anzahl an ungeklärten Ein- und Auszahlungen kann seitens der Stadt Borgholzhausen nicht geliefert werden. Auskunftsgemäß werden sämtliche ungeklärten Ein- und Auszahlungen zum Stichtag 01. Januar stets den richtigen Posten zugeordnet, sodass keine offenen Posten verbleiben. Schätzungsweise rechnet die Stadt pro Jahr mit etwa 30 bis 50 ungeklärten Ein- und Auszahlungen – dabei überwiegen die Einzahlungen.

Die Positionierung der Vergleichskommunen zeigt das folgende Balkendiagramm. Borgholzhausen wird hier aufgrund der nicht lieferbaren Daten mit k.A. (keine Angabe) dargestellt:

#### Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

## 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 Borgholzhausen hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement noch nicht in einer Dienstanweisung festgehalten. Trotzdem verfolgt sie ihre Forderungen zeitnah.

*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 vorangegangenen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

Die **Stadt Borgholzhausen** hat ein zentrales Forderungsmanagement (Stadtkasse) eingerichtet. Dieses findet sich im Fachbereich 1 – Interne Dienste/Finanzen wieder. Schriftliche Regelungen, welche bspw. Entscheidungsbefugnisse im Umgang mit Forderungen festlegen, kann die Stadt Borgholzhausen noch nicht vorzeigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte für ihr Forderungsmanagement eine Dienstanweisung erstellen, welche wesentliche Vorgaben und Vorgehensweisen im Umgang mit Ein- und Auszahlungen schriftlich festhält.

Entsteht aufgrund von erbrachter Verwaltungsleistungen oder gesetzlicher Verpflichtungen eine Forderung, so versendet die Stadt Borgholzhausen einen Bescheid oder eine Rechnung mit einer Fälligkeit von 30 Tagen. Wurde die Forderung nach 30 Tagen nicht beglichen, wird sie nach weiteren 10 Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Die Stadtkasse erstellt die Mahnung über ihre genutzte Finanzsoftware. Für den Inhalt der Mahnung wurden bereits systemseitig einheitliche Vorgaben getroffen. Zahlungserinnerungen versendet Borgholzhausen nur in Einzelfällen. Dies betrifft die Fälle, in welchen neue Rücklastschriften ergehen. Nach erfolgter Mahnung vergehen weitere 10 Tage. Verstreicht diese Frist ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners, geht die Forderung in die Vollstreckung über. Eine zweite Mahnung wird nicht erstellt. Somit hat der Schuldner insgesamt mindestens 50 Tage Zeit, die Forderung zu begleichen, bevor vollstreckungsrechtliche Maßnahmen greifen.

**Fristen und Mahnintervalle Borgholzhausen**

Kennzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	30,00	0,00	14,00	14,00	23,75	33,00	28
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	10,00	1,00	9,25	14,00	14,00	60,00	30
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	10,00	8,00	14,00	14,00	20,00	60,00	29

Ziel einer Kommune sollte es sein, dass sämtliche Forderungen schnellstmöglich beglichen werden. Jede Verfolgung einer Forderung stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand, gerade in Form von personeller Nacharbeit, dar. Eine bezahlte Forderung zieht keinen weiteren Aufwand nach sich.

Der beschriebene Prozess zeigt, dass die Stadt Borgholzhausen ihre fälligen Forderungen zeitnah verfolgt. Dies spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wider. Der Vorgang ist automatisiert. Wird ein Bescheid oder eine Zahlungsaufforderung erstellt, erfolgt die systembedingte Sollstellung.

Im Jahr 2023 entfielen in Borgholzhausen auf 8.686 Einzahlungen 1.156 Mahnungen. 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.

### Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen Borgholzhausen in Prozent 2023

Kennzahlen	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erfolgsquote Mahnung in Prozent	77,85	10,61	52,56	67,22	79,68	97,30	26
Anteil Mahnungen an Einzahlungen in Prozent	13,31	0,00	9,11	11,43	14,69	18,61	29

Bei der Stadt Borgholzhausen musste zwar ein leicht überdurchschnittlicher Anteil an Forderungen angemahnt werden. Jedoch ist positiv festzuhalten, dass auch überdurchschnittlich viele Mahnungen von den Zahlungspflichtigen beglichen werden.

#### 2.4.3.2 Prozess E-Payment

##### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung als auch in ihrem Serviceportal. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.

*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 Borgholzhausen** stellt bereits Möglichkeiten des elektronischen Zahlungsmittelverkehrs zur Verfügung. Im Bürgerbüro kann beispielweise über das Handy bezahlt werden. Mit der Einführung der zusätzlichen Bezahlmethode möchte die Stadt die unmittelbare digitale Abwicklung von Zahlungen und die Wahrnehmung einer bürgerfreundlichen Verwaltung weiter unterstützen. Die Online-Zahlungsmethoden werden gut angenommen. Am besten angenommen werden Überweisungen, Lastschriften oder Bezahlungen über das Kreditkartenterminal. Barzahlungen treten immer mehr in den Hintergrund. Als Nachteil nennt die Stadt die teilweise hohen Gebühren.

Die Stadt Borgholzhausen hat noch keine schriftlichen Regelungen zum E-Payment festgelegt. Gründe, die gegen eine flächendeckende Nutzung sprechen, sind seitens der Stadt nicht bekannt. Borgholzhausen möchte das Online-Angebot weiter ausbauen.

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.

Auch Fehlerquellen können vermieden werden. Die genannten Aspekte können dabei als Ziele fungieren und von der Stadt festgelegt werden.

Zudem räumen strategische Vorgaben den digitalen Bezahlmethoden eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse sollte die Stadt Borgholzhausen die nachstehenden Mindestinhalte festlegen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment ermöglichen beziehungsweise 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 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 Borgholzhausen 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.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen.

## 2.5 Vollstreckung

- Die Stadt Borgholzhausen setzt durchschnittlich viel Personal für die Sachbearbeitung in ihrer Vollstreckungsstelle ein. Dabei weist sie ab 2021 überdurchschnittlich hohe Aufwendungen vor. Sie profitiert jedoch von einer geringen Anzahl an neuen Vollstreckungsforderungen, sodass der Altbestand an Forderungen jährlich reduziert werden kann.

*Eine Kommune sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Die Anzahl von Vollstreckungsforderungen sollte möglichst geringgehalten 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 Vollstreckungs-forderungen in Anspruch.

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

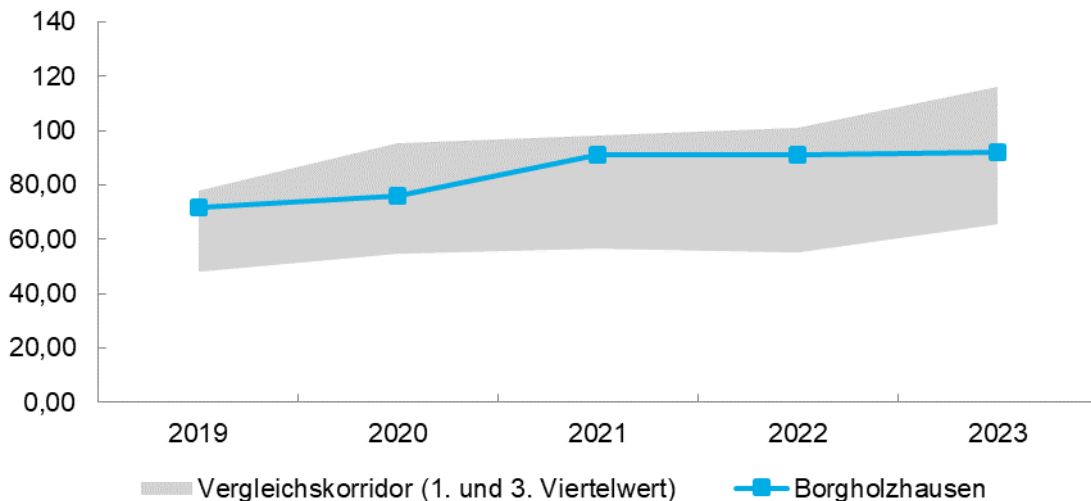
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Innen-dienst,
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Außen-dienst sowie
- Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bear-beitung von Insolvenzen,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

### 2.5.1 Aufwendungen

Die **Stadt Borgholzhausen** setzte 2023 für die Bearbeitung der Vollstreckungs-forderungen 0,65 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,01 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>12</sup> in Höhe von 53.419 Euro in 2023. Dar-aus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungs-forderung in Höhe von 92,10 Euro für 2023. Im interkommunalen Mehrjahresvergleich positioniert sich die Stadt Borgholz-hausen damit wie folgt:

**Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungs-forderung in Euro 2019 bis 2023**



Der ab 2021 überdurchschnittlich hohe Kennzahlenwert resultiert aus dem Verhältnis von einem durchschnittlichen Anteil an eingesetzten Stellen in der Sachbearbeitung zu einer unterdurch-schnittlichen Anzahl an abgewickelten Vollstreckungs-forderungen.

<sup>12</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwen-dungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

Des Weiteren hat die Stadt Borgholzhausen eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Werther eingerichtet. Von 2021 bis 2023 hat Borgholzhausen eine Vollstreckungskraft vorgehalten, die den Vollstreckungsaußendienst für Borgholzhausen als auch für Werther übernommen hat.

## 2.5.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen. Hinzu kommen Forderungen, die nicht gemahnt werden müssen. 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 Grundzahlen dafür über mehrere Jahre. Wir stellen die Vollstreckungsforderungszahlen zusätzlich in den interkommunalen Vergleich.

### Entwicklung der Vollstreckungsforderungen Borgholzhausen 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	482	397	356	383	342
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	607	624	577	522	505
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	692	665	550	565	580
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	47	50	48	41	55

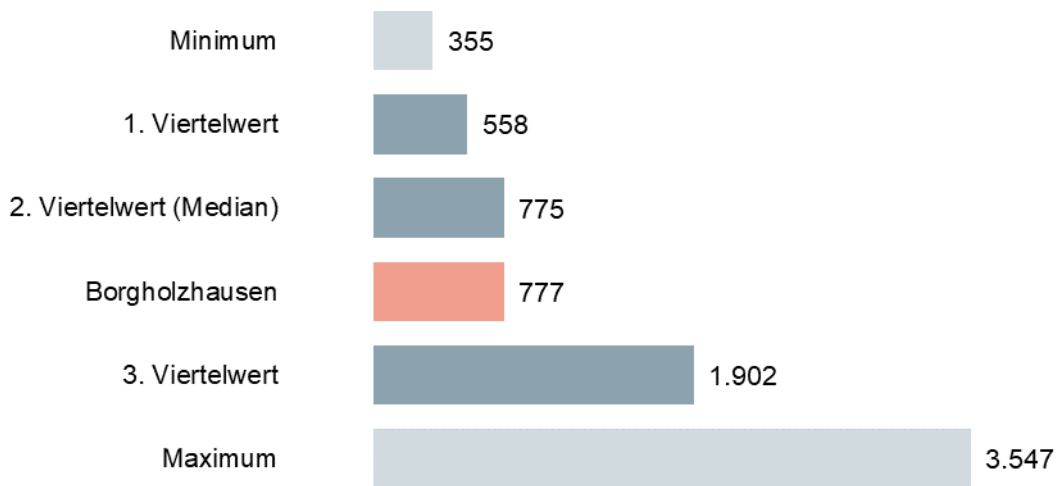
Die **Stadt Borgholzhausen** hat im Eckjahresvergleich von 2019 und 2023 weniger neue Vollstreckungsforderungen vorzuweisen. Zudem konnte sie überwiegend mehr Fälle abwickeln, als sie neu erhalten hat, sodass auch der Bestand an Vollstreckungsforderungen jährlich reduziert werden konnte.

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“ sind von diesen zurück zu geben. Die Übertragungen der WDR-Forderungen in der Stadt Borgholzhausen hat zum 01. Januar 2023 stattgefunden.

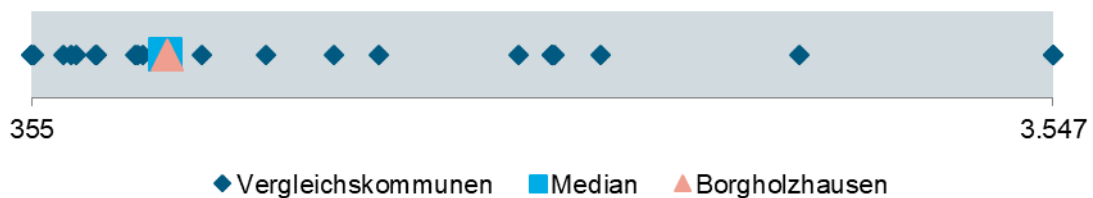
### 2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

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 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 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



**Borgholzhausen** weist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich viele neue Vollstreckungsforderungen vor wie die Vergleichskommunen. Die Mitarbeitenden in der Vollstreckung von Borgholzhausen sind damit vergleichsweise durchschnittlich belastet.

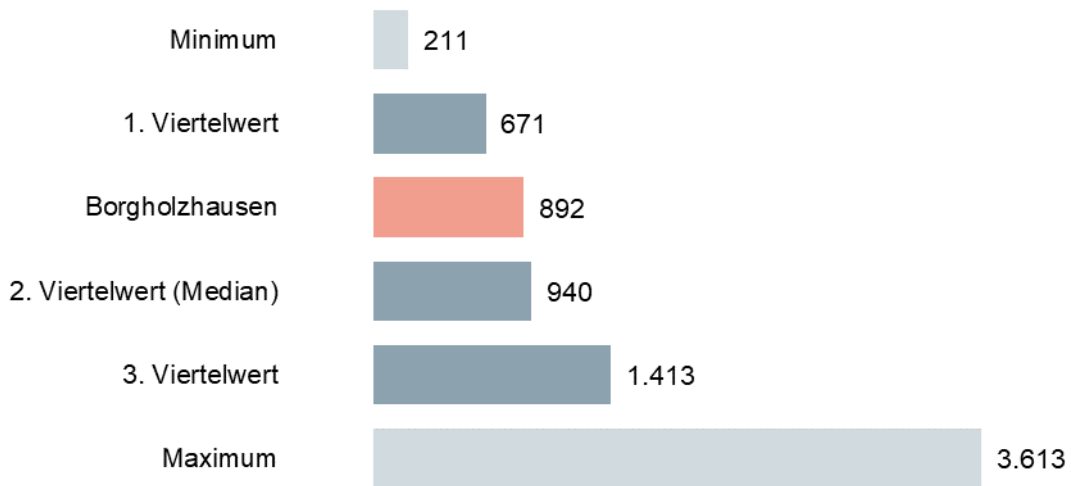
Der Kennzahlenwert resultiert zum einen aus dem durchschnittlichen Anteil an eingesetzten Stellen in der Sachbearbeitung, aber auch an der guten Zahlungsmoral der Einwohner

Borgholzhausens. Diese sorgt auch für eine hohe Erfolgsquote bei den Mahnungen (siehe Kapitel 2.4.3.1 „Prozess Umgang mit Forderungen“), sodass nur wenige Forderungen in die Vollstreckung übergeben werden müssen.

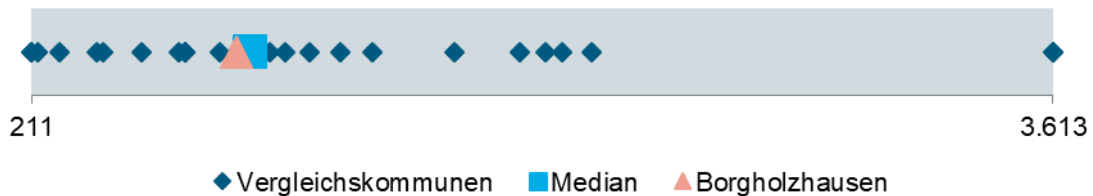
### 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

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 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Sachbearbeitenden in der Vollstreckung der **Stadt Borgholzhausen** wickeln vergleichsweise weniger Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. Dies liegt u.a. aber auch daran, dass vorrangig wenig Vollstreckungsforderungen vorhanden sind. Die nachfolgend dargestellten Kennzahlen geben einen ergänzenden Überblick über die Abwicklung der Vollstreckungsforderungen.

### Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Prozent 2023

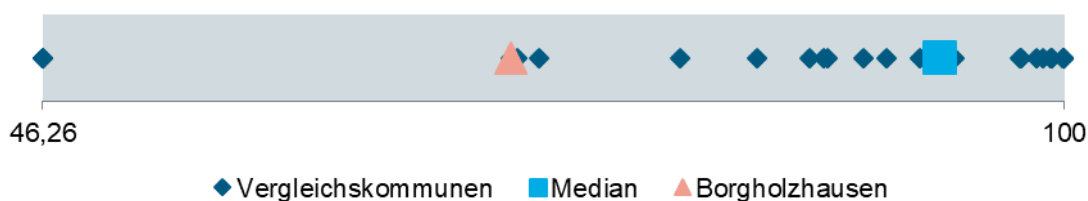
Kennzahlen	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	36,55	20,08	42,37	56,79	66,58	94,45	23
Anteil abgewickelten Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	48,45	2,44	26,18	41,04	48,88	78,28	24
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten, eigenen Vollstreckungsforderungen	2,01	0,00	0,00	0,71	2,27	10,27	25

Der Anteil der eigenen, erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen ist mit etwa 36,5 Prozent im interkommunalen Vergleich sehr niedrig.

Bleibt eine Forderung erfolglos angemahnt und verspricht auch die Vollstreckung keine Ergebnisse, so wird die Forderung entweder direkt oder nach Eintritt der Verjährungsfrist ausgebucht. Die Ausbuchung erfolgt jedoch nicht zentral in der Stadtkasse, sondern in den jeweiligen Fachämtern. Gleiches gilt für die vorgenommenen Niederschlagungen.

Im interkommunalen Vergleich der Erfolgsquote Vollstreckung positioniert sich Borgholzhausen mit 70,90 Prozent noch weit unterhalb des Medians. Die meisten Vergleichskommunen können eine höhere Erfolgsquote vorweisen. In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

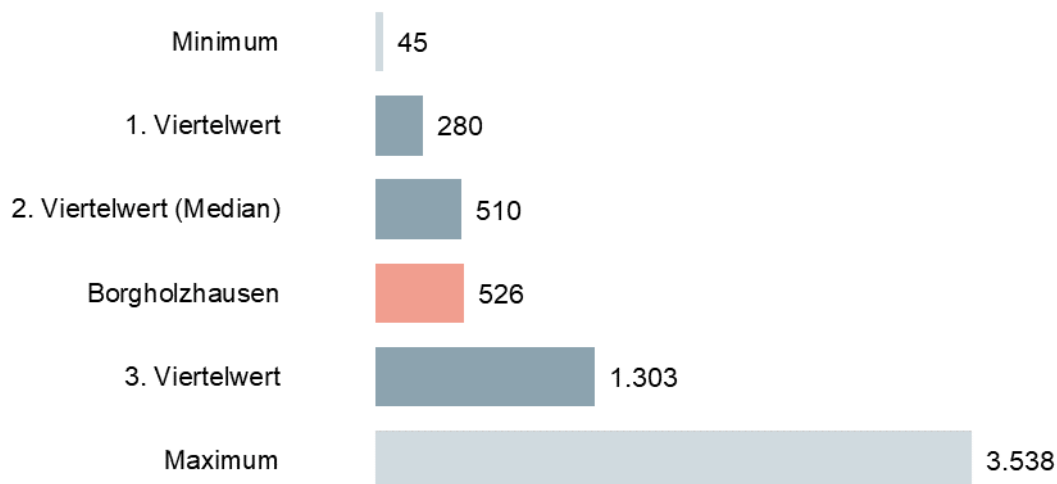
#### Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2023



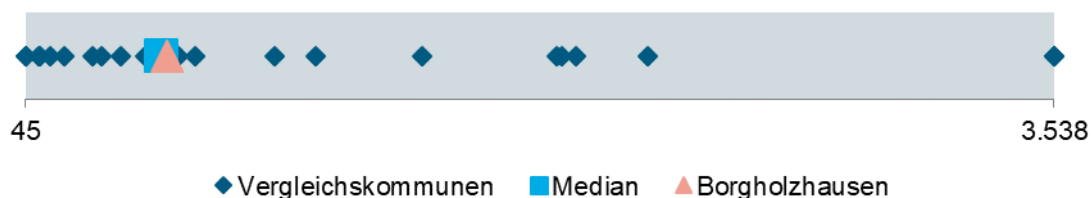
### 2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

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 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Verglichen mit anderen Kommunen der gleichen Größenklasse weist Borgholzhausen 2023 einen vergleichsweise gleich hohen Bestand an Vollstreckungsforderungen wie die Vergleichskommunen aus.

Im Ergebnis kann der personelle Bestand der Vollstreckung in Borgholzhausen die jährlich neu entstehenden Vollstreckungsforderungen vollumfänglich abarbeiten und hat darüber hinaus noch Kapazitäten, den Altbestand zu reduzieren. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen ist von 2019 bis 2023 jährlich gesunken.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: 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 Borgholzhausen hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement noch nicht in einer Dienstanweisung festgehalten. Trotzdem verfolgt sie ihre Forderungen zeitnah.	63	E1	Die Stadt Borgholzhausen sollte für ihr Forderungsmanagement eine Dienstanweisung erstellen, welche wesentliche Vorgaben und Vorgehensweisen im Umgang mit Ein- und Auszahlungen schriftlich festhält.	64
F2	Die Stadt Borgholzhausen nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung als auch in ihrem Serviceportal. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.	65	E2	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen.	66

**Tabelle 2: Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2019 bis 2023**

Jahr	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	71,82	0	47,94	67,00	77,97	228	18
2020	75,99	0	54,46	77,03	95,32	239	22
2021	90,99	0	56,37	85,30	98,36	281	22
2022	90,95	0	55,19	85,06	101	273	22
2023	92,10	38,83	65,63	86,11	116	406	24

## 3. Vergabewesen

### 3.1 Managementübersicht

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

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

#### **Vergabewesen**

Die Stadt Borgholzhausen ist im Vergabewesen bereits gut aufgestellt. Sie geht dabei zweigleisig vor. Zum einen arbeitet sie eng mit dem Kreis Gütersloh zusammen. Auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nutzt sie die Zentrale Submissionsstelle des Kreises. Die auf diesem Wege durchgeführten Ausschreibungen prüft zudem die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises. Dies schafft gute Voraussetzungen für rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren. Daneben führen die Fachbereiche Vergaben in Eigenregie durch. Dies betrifft vornehmlich Beschaffungen im Tagesgeschäft bis zu einem Netto-Auftragsvolumen in Höhe von 25.000 Euro. Die Stadt sollte dazu verbindliche Vorgaben für die Verfahrensschritte und Dokumentation machen. Sie sollte zudem erwägen, eine zumindest stichprobenhafte Prüfung dieser Vergaben zu etablieren. Dies dient einer einheitlichen und rechtmäßigen Durchführung der Verfahren und gibt den Beschäftigten Sicherheit bei den Beschaffungsvorgängen.

Bei der Abrechnung der Baumaßnahmen kommt es in Borgholzhausen zu vergleichsweise geringen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei überwiegen Unterschreitungen der Auftragssumme. Dies muss in der Gesamtbetrachtung nicht immer positiv sein. Die Stadt sollte daher Umfang und Ursache der Abweichungen systematisch auswerten. Zudem sollte sie die Bearbeitung von Auftragsänderungen verbindlich regeln.

Die von uns durchgeführte Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass die Stadt dabei gesetzeskonform agiert. Insbesondere die mit der Zentralen Submissionsstelle des Kreises abgewickelte Beschaffung unterstreicht das erreichte hohe Niveau in weiten Teilen des Vergabewesens.

Ein geregeltes Vergabewesen dient auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich sollte die Stadt systematischer vorgehen. Dazu gehört, die an einzelnen Stellen gemachten Vorgaben zu ergänzen und zu einer Dienstanweisung zusammenzufassen. Insbesondere muss die Stadt die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse durchführen. Diese ist unverzichtbare Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten.

Neben Korruption können auch entgegen genommene Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für die Stadt Borgholzhausen rele-

vant. Sie sollte daher einen verbindlichen Rahmen für Sponsoringaktivitäten in ihrem Geschäftsbereich setzen. Dies kann durch entsprechende Ergänzungen in den Regelungen zur Korruptionsprävention erfolgen.

Während unserer überörtlichen Prüfung hat das Land NRW einen Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land NRW vorgelegt. Darin ist unter anderem vorgesehen, die Kommunen bei Vergaben im Unterschwellenbereich von der Verpflichtung zur Anwendung der UVgO und der VOB/A zu befreien. Trotz dieser geplanten Änderungen bleibt es weiterhin in der Verantwortung der Kommunen, eine wirtschaftliche, sparsame und effiziente Vergabe von öffentlichen Aufträgen unter Beachtung der vergaberechtlichen Grundsätze von Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb sicherzustellen.

Im Interesse eines einheitlichen und rechtssicheren Vergabewesens sowie zum Schutz der Beschäftigten ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, dass sich die öffentlichen Auftraggeber dafür konkrete Regelungen geben. In diesem Kontext haben die von uns in diesem Bericht getroffenen Feststellungen und Empfehlungen zur Organisation des Vergabewesens und der Nachtragsbearbeitung auch nach Inkrafttreten der beabsichtigten Änderungen der GO NRW weiterhin Gültigkeit.

## 3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt 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

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Borgholzhausen aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

## 3.4 Organisation des Vergabewesens

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

### 3.4.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Die Stadt Borgholzhausen arbeitet bei Vergaben über 25.000 Euro Auftragswert eng mit der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh zusammen. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe, insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben, hat die Stadt bisher nicht in einer Dienstanzweisung festgelegt.

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

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

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

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

Die **Stadt Borgholzhausen** hat ihr Vergabewesen zweigleisig aufgestellt. Zum einen greift sie auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf die Zentrale Submissionsstelle (ZSS) des Kreises Gütersloh zurück. Dies betrifft regelmäßig Vergaben ab einem geschätzten Netto-Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro. Wertmäßig machen diese den Großteil der Vergabeverfahren aus. Daneben führen die Fachbereiche Vergaben in Eigenregie durch.

Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem Kreis ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus dem Jahr 2020. Zuständigkeiten und Umfang der Tätigkeiten der ZSS haben die Vertragspartner darin im Einzelnen festgelegt. Der Stadt obliegen dabei die vorbereitenden Tätigkeiten und die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen. Dies umfasst insbesondere

- die Erstellung der Leistungsbeschreibung,
- die Schätzung des Auftragswertes,
- ggf. der Vorschlag einer Bieterliste,
- die Bestimmung der Wertungskriterien sowie
- die Festlegung der Verfahrensart.

In der Praxis führen die jeweils betroffenen Fachbereiche diese Tätigkeiten eigenverantwortlich durch. Konkrete Vorgaben hat die Stadt dafür nicht gemacht. Die Wahl der Verfahrensart erfolgt in der Regel in Absprache mit der ZSS des Kreises. Verbindliche Regeln zur einheitlichen Berücksichtigung von Wertgrenzen hat die Stadt dafür nicht festgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte einheitliche Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart verbindlich vorgeben. Dies betrifft sowohl die in Zusammenarbeit mit der Zentralen Submissionsstelle des Kreises als auch die in Eigenregie durchgeführte Vergaben. Die Stadt kommt damit ihrer Verantwortung als öffentliche Auftraggeberin nach.

Im Anschluss an die vorbereitenden Tätigkeiten der Stadt führt die ZSS des Kreises die Vergabeverfahren durch. Dies umfasst insbesondere

- die Zusammenstellung und stichprobenweise Prüfung der von der Stadt übermittelten Vergabeunterlagen,
- die Bekanntmachung der Ausschreibung,
- die Koordination der Bieterkommunikation,
- die Durchführung und Dokumentation der Submission,
- die rechnerische Prüfung der Angebote sowie
- die gesetzlich vorgegebenen abschließenden Mitteilungen und Veröffentlichungen.

Für die weiteren Tätigkeiten und Entscheidungen ist dann wieder die Stadt zuständig. Neben der materiellen Prüfung der Angebote umfasst dies auch die Entscheidung über den Zuschlag.

Grundsätzlich bewertet es die gpaNRW positiv, dass die Stadt Borgholzhausen bei ihren Vergaben auch auf externes Fachwissen zurückgreift. Sie profitiert dadurch von der fachlichen Expertise und Routine des Kreises und erspart sich eigenen Aufwand. Dies trägt wesentlich zu einem rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesen in der Stadt bei. Wir haben die dazu mit dem Kreis Gütersloh abgeschlossene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach Leistungsumfang und konkreter Ausgestaltung kann diese nach der aktuellen Rechtsprechung<sup>13</sup> dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Stadt ausgeschrieben werden. Die Stadt Borgholzhausen sollte daher zusammen mit dem Kreis Gütersloh grundsätzlich klären, ob bzw. wie die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann.

Für die in Eigenregie durch die Fachbereiche durchgeführten Vergaben hat die Stadt keine Regelungen getroffen. Im täglichen Dienstbetrieb haben sich dazu Verfahrensweisen etabliert. Danach sind bei Beschaffungen immer die Fachbereichsleitung oder der Bürgermeister zu beteiligen. Dadurch wird das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet. Darüber hinaus sind regelmäßig drei

<sup>13</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

Vergleichsangebote einzuholen. Vereinfachte Verfahrensweisen gibt es zudem für die Beschaffung von Büro- und Verbrauchsmaterialien sowie für die von den Hausmeistern zu beauftragenden Reparaturen.

Nach Auskunft der Stadt handelt es sich bei den durch die Fachbereiche erteilten Aufträge meist um geringwertige Beschaffungen, die einen Auftragswert von 25.000 Euro nicht übersteigen. Sie hat dabei nicht vorgegeben, welche Verfahrensarten zur Anwendung gelangen sollen bzw. dürfen. Neben der immer zulässigen öffentlichen Ausschreibung und der beschränkten Ausschreibung mit und ohne Teilnahmewettbewerb kommen darüber hinaus die freihändige Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe und der Direktauftrag in Betracht. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass seit Dezember 2021 die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW<sup>14</sup> eine Beschaffung mittels Direktauftrag bis zu einem geschätzten Netto-Auftragswert von 25.000 Euro erlauben.

Wir haben in unseren Prüfungen die Erfahrung gemacht, dass vielfach die Unterschiede zwischen einer freihändigen Vergabe bzw. einer Verhandlungsvergabe und einem Direktauftrag nicht bekannt sind. Häufig werden diese Begriffe deckungsgleich verwendet. Der wesentliche Unterschied besteht allerdings darin, dass die freihändige Vergabe (bei der Beschaffung von Bauleistungen) und die Verhandlungsvergabe (bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen) förmliche Vergabeverfahren sind. Der Direktauftrag dagegen kann ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens beauftragt werden. Dementsprechend unterscheiden sich die Anforderungen an die Durchführung und Dokumentation.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Beschaffungen einheitlich regeln. Dies betrifft die verbindliche Vorgabe der anzuwendenden Verfahren und den Mindestumfang der Dokumentation. Sie unterstützt dadurch die rechtmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben und schützt die mit der Beschaffung beauftragten Beschäftigten.

Die zu treffenden konkreten Vorgaben sollten zumindest

- die anzuwendenden Verfahrensarten,
- die Mindestanzahl der einzuholenden Vergleichsangebote,
- die Anforderungen hinsichtlich des Wechsels der beauftragten Unternehmen sowie
- Inhalt und Umfang der Dokumentation beinhalten.

Viele Kommunen nutzen zu diesem Zweck einfache Vordrucke, in denen die einzelnen Handlungsschritte aufgeführt sind. Die Formulare bieten den Beschäftigten eine wertvolle Hilfestellung und stellen bei konsequenter Nutzung ein rechtssicheres und wirtschaftliches Vergabewesen sicher.

<sup>14</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze); Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28.08.2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 26. November 2024 (MBL NRW. 2024 S. 1079)

Auch zu Auftragsänderungen und Nachträgen hat die Stadt keine besonderen Vorgaben gemacht. Die ausführenden Fachbereiche wickeln diese in der Regel eigenverantwortlich ab. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 3.6 zum Nachtragswesen.

### 3.4.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.<sup>15</sup>

#### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Bei den in Zusammenarbeit mit dem Kreis durchgeführten Vergaben stellt die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die fachliche Prüfung und Begleitung sicher. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der in Eigenregie durch die Fachbereiche erfolgten Vergabeverfahren findet nicht statt.

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>16</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>17</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Stadt Borgholzhausen** verfügt über keine eigene örtliche Rechnungsprüfung. Wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen nutzt sie auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW. Damit entfällt auch die in der Gemeindeordnung der örtlichen Rechnungsprüfung aufgegebenen Pflicht zur Prüfung von Vergaben. Derartige Prüfungen hat die Stadt in den letzten Jahren nicht selbst durchgeführt. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss hat keine entsprechenden Prüfungshandlungen vorgenommen.

Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dennoch ist die Stadt zur Sicherstellung einer rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung ihrer Vergaben verpflichtet. Wir begrüßen es daher,

<sup>15</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>16</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>17</sup> Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

dass die mit dem Kreis abgeschlossene öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Durchführung von Submissionen auch die fachliche Begleitung und Prüfung berücksichtigt. Danach führt das Referat Revision des Kreises für alle über die ZSS abgewickelten Vergabeverfahren die örtliche Rechnungsprüfung im Sinne des § 101 GO NRW durch. Diese Regelung schafft gute Voraussetzungen für die rechtmäßige Durchführung der Vergabeverfahren. Die in Kapitel 3.8 vorgenommene Betrachtung der Baumaßnahmen bestätigt diese Einschätzung.

Ein vergleichbares Niveau sollte die Stadt auch für die in Eigenregie, ohne Beteiligung der ZSS des Kreises, durchgeführten Vergaben anstreben. Auch bei geringer wertigen Beschaffungen ist die Stadt haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 3 GO NRW). Treten bei den Vergaben Verstöße auf, können diese, unabhängig von dem Wert der zu beschaffenden Leistung, das Vertrauen in die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beschädigen. Eine unabhängige Prüfung des Vergabewesens ist daher auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Schließlich ist der Aufgabenbereich des Vergabewesens mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Verfehlungen können zudem finanzielle Konsequenzen haben. Beispielhaft weisen wir in diesem Zusammenhang auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln hin. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelvergabe regelmäßig an konkrete vergaberechtliche Vorgaben. Hält die Stadt diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Rückforderungen der Fördermittel.

Im Interesse der Stadt und zum Schutz der Beschäftigten ist daher eine fachliche Prüfung auch der in Eigenregie durchgeführten Vergabeverfahren sinnvoll. Viele Kommunen kooperieren diesbezüglich im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune. Auch die jährliche Prüfung des Jahresabschlusses kann dafür genutzt werden. So könnte eine Erweiterung des Prüfungsauftrags die stichprobenhafte Prüfung der Vergaben unter 25.000 Euro beinhalten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte auch eine Prüfung ihrer in Eigenregie durchgeführten Vergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine ordnungsgemäße Durchführung sowie die Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.

## 3.5 Allgemeine Korruptionsprävention

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine Dienstanweisung, die die Regelungen zur Korruptionsprävention zusammenfasst. Sie berücksichtigt zudem bisher nicht die Vorgabe des KorruptionsbG zur Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze. Der Stadt fehlt damit die Grundlage für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>18</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

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

Die **Stadt Borgholzhausen** verfügt über keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Einzelne Regelungen dazu hat sie stattdessen an verschiedenen Stellen getroffen. Dazu zählen die Vorgaben zur Anwendung des Vier-Augen-Prinzips in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung sowie die Dienstanweisung zur Vorteilsnahme<sup>19</sup>. Damit deckt sie allerdings nur einen Teilbereich der relevanten Aspekte ab. Allgemein sind Dienstposten und Arbeitsbereiche als korruptionsgefährdet anzusehen, in denen

- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt,
- Genehmigungen, Gebote oder Verbote erteilt,
- Abgaben oder Gebühren o.ä. festgesetzt oder erhoben,
- Vermögensgegenstände verwaltet, veräußert oder erworben,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden oder,
- häufige Außendienstkontakte stattfinden.

Auch für diese Tätigkeiten sollte die Stadt daher Regelungen zur Korruptionsprävention treffen.

<sup>18</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

<sup>19</sup> Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) vom 08. Mai 2003

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienst-anweisung zusammenfassen. Dabei sollte sie sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgaben-bereiche und Dienstposten berücksichtigen.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine Musterdienstanweisung zur Korruptionsprävention zur Verfügung. Diese kann die Stadt als Vorlage nutzen und an die örtlichen Gegebenheiten an-passen.

Die Wirksamkeit und Akzeptanz von Maßnahmen zur Korruptionsprävention ist umso größer, je zielgerichteter die Regelungen erfolgen. Dafür ist eine Differenzierung der präventiven Maßnah-men nach dem Gefährdungsgrad erforderlich. Voraussetzung dafür ist die Kenntnis der beson-ders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche. Der Gesetzgeber schreibt zu diesem Zweck in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG vor, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Geeignetes Mittel dafür ist eine systematische Schwachstellenanalyse. Eine solche hat die Stadt, wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen auch, bisher noch nicht durchgeführt. Sie beabsichtigt dies kurzfristig nachzuholen. Dabei sollte sie insbesondere folgende Fragestellungen berücksichtigen:

- Welche Bereiche und welche Arbeitsplätze sind allgemein oder besonders korruptionsge-fährdet?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korrup-tion bekannt?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit be-kannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Gemeinde bereits ergriffen (z.B. Vier- oder Mehr- augenprinzip, Berichtspflichten, Arbeitsplatzrotation, Fortbildung)?
- Haben sich die vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals-Stellen“, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

In der Praxis hat es sich bewährt, die Beschäftigten dabei aktiv zu beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Schwachstellen-analyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Auch für diesen Aufgabenbereich stellt die gpaNRW eine Arbeitshilfe auf ihrer Homepage zur Verfügung. Diese liefert eine praxisnahe Anleitung und Hilfestellung für die Vorbereitung und Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

Die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Korruptionsprävention wird wesentlich von der Aktualität der Untersuchungsergebnisse beeinflusst. Die Stadt sollte daher die Schwachstellenanalyse regelmäßig wiederholen. Das Land NRW gibt dafür in seinem Anti-Korruptionserlass<sup>20</sup> vor, dass dies spätestens alle fünf Jahre zu erfolgen hat. Diese Regelung gilt zwar nur für Landesbehörden, kann aber für Borgholzhausen eine sinnvolle Orientierungshilfe sein. Daneben können Aufgaben- oder Organisationsänderungen eine erneute Analyse erforderlich machen.

Das KorruptionsbG macht zudem Vorgaben zu Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten. Dies betrifft zum einen den Bürgermeister. Dieser hat gemäß § 8 KorruptionsbG seine Nebentätigkeiten jährlich dem Rat anzuzeigen. Der Bürgermeister kommt dieser Verpflichtung regelmäßig zu Beginn des Jahres nach.

Zum anderen haben die Mitglieder in den Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister nach § 7 KorruptionsbG eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Die Stadt kommt dieser Verpflichtung durch eine entsprechende Aufstellung als Anlage zum Jahresabschluss nach.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf folgendes hin: Im 3. NKFVG NRW<sup>21</sup> wurde § 95 Abs. 3 GO gestrichen. Diese Regelung gab bisher vor, dass im Anhang zum Jahresabschluss Angaben zu Mitgliedschaften, Berufen, etc. der Gremienmitglieder abzubilden waren. Mit der Streichung dieser Vorschrift verfolgt der Gesetzgeber das Ziel einer Vereinfachung und Entbürokratisierung. Die Regelungen des § 7 KorruptionsbG sind allerdings nicht entsprechend angepasst worden. D.h. – unabhängig von der weggefallenen Veröffentlichungspflicht gemäß § 95 Abs. 3 GO (a.F.) – gilt die Veröffentlichungspflicht im Kontext der Korruptionsprävention weiterhin. Nach derzeitigem Stand ist nicht mit einer Anpassung des KorruptionsbG zu rechnen. Die Stadt Borgholzhausen hat die Vorgaben des § 7 KorruptionsbG daher weiterhin umzusetzen.

## 3.6 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.

<sup>20</sup> Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 9. Dezember.2022, MBl.NRW. 2022 Nr. 44, Seite 1033 bis 1074

<sup>21</sup> Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW), GV.NRW. 2024.S.136

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Die **Stadt Borgholzhausen** verfügt über keine Dienstanweisung oder sonstige Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Das Thema ist im Bewusstsein der Beschäftigten und im täglichen Dienstbetrieb nicht präsent.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Beispiele dafür sind das Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring. Auch im Bildungssektor finden häufig entsprechende Kooperationen statt. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen waren auch für die Stadt Borgholzhausen in den vergangenen Jahren relevant. Beispielsweise lobt ein Energieunternehmen Preise aus, die zusammen mit der Stadt öffentlichkeitswirksam verliehen werden.

Bezüglich des Sponsorings können auch die Aktivitäten der Schulen in städtischer Trägerschaft von Bedeutung sein. Schul sponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.<sup>22</sup> Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Die Stadt hat als Schulträgerin jeweils zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für die Stadt Borgholzhausen Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.

<sup>22</sup> Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>23</sup> auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Darüber hinaus verweisen wir auf unsere Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Diesem Ziel folgend, sollte Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich der Stadt sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet sowie verwaltungsgintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte prüfen, einen jährlichen Sponsoringbericht zu erstellen. Sie könnte dadurch Transparenz schaffen und erhaltene Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar machen.

## 3.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>24</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

<sup>23</sup> Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

<sup>24</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

### 3.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Borgholzhausen weist vergleichsweise geringe Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten auf. Differenzen ergeben sich dabei vornehmlich aus Kostenunterschreitungen.

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

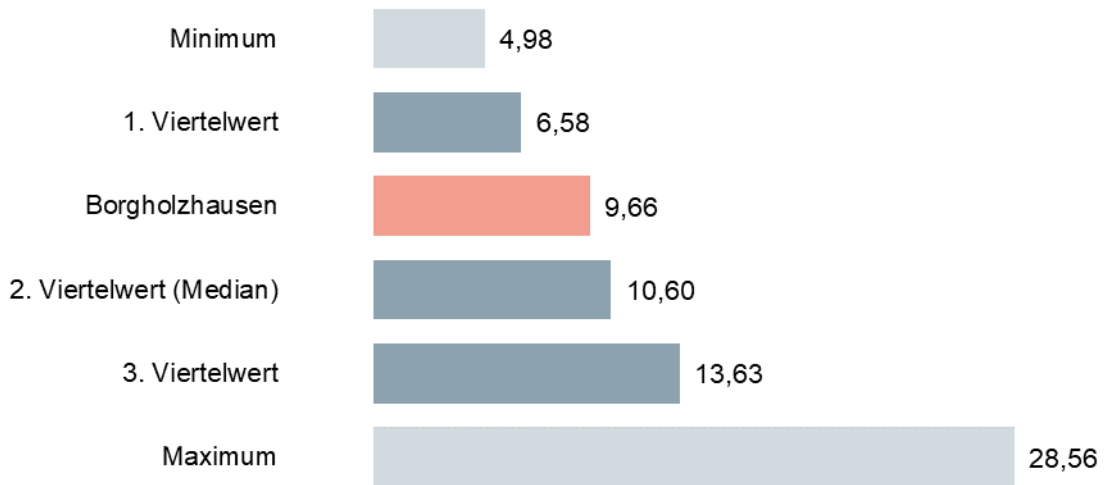
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2022 bis 2024

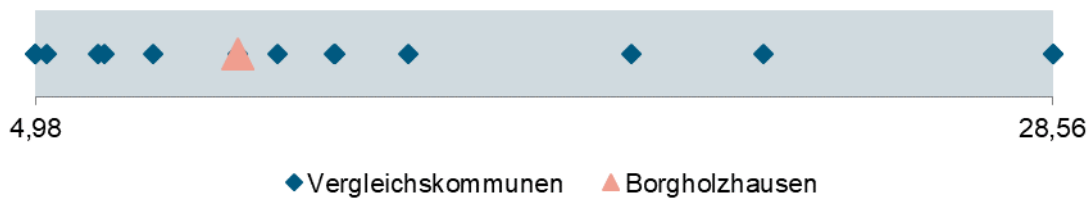
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.523.054	
Abrechnungssummen	8.282.118	
Summe der Unterschreitungen	294.763	3,5
Summe der Überschreitungen	53.827	0,6

Die obige Tabelle wertet einen Zeitraum von mehreren Jahren aus. Im Vergleichsjahr 2023 hat die **Stadt Borgholzhausen** 19 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 260.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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



Die Stadt Borgholzhausen verzeichnet vergleichsweise geringe Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten. Dies gilt nicht nur für das Vergleichsjahr 2023. Auch 2022 und nach den vorläufigen Daten aus 2024 sind die Differenzen niedrig.

Ursächlich für die Abweichungen sind dabei vornehmlich Unterschreitungen des ursprünglich geplanten Kostenansatzes. Diese machen 2023 rund 85 Prozent der Abweichungen aus. Kann eine Kommune eine Baumaßnahme kostengünstiger realisieren, als ursprünglich geplant, ist dies nicht in jedem Fall positiv zu bewerten. Mitunter liegt die Begründung für eine Kostenersparnis darin, dass die Stadt während der Umsetzung qualitative oder quantitative Abstriche im Vergleich zur ursprünglichen Planung gemacht hat. Der für die „günstigere“ Lösung gezahlte Preis ist dann in der Regel nicht Ergebnis eines Bieterwettbewerbs. Inwieweit dieser tatsächlich die wirtschaftlichste Lösung darstellt, lässt sich somit nicht sicher feststellen. Zudem erfüllt das errichtete Objekt dann oftmals nicht oder nur in Teilen die ursprünglich formulierten und geforderten Funktionen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Stadt sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Dies gilt auch, wenn diese durch

externe Dienstleister bereitgestellt und von der Stadt für ihr Vergabeverfahren übernommen werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

### 3.7.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → Feststellung

Die Stadt Borgholzhausen hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen nicht geregelt. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.

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

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

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

Die **Stadt Borgholzhausen** verfügt über keine formalen Regelungen zum Umgang mit Abweichungen vom Auftragswert und Auftragsänderungen. Zuständig für die Bearbeitung ist der jeweils ausführende Fachbereich. Dies beinhaltet auch die Beurteilung, ob es sich um eine wesentliche Änderung des Auftrags handelt und ggf. ein erneutes Vergabeverfahren erforderlich ist.

Im vorangegangenen Kapitel haben wir dargestellt, dass die Abrechnungssummen vergleichsweise gering von den ursprünglichen Auftragswerten abweichen. Auch Anzahl und Umfang der Nachträge fallen vergleichsweise niedrig aus. Trotzdem ist es wichtig, diese Geschäftsvorfälle eindeutigen Regularien zu unterwerfen, denn: Bei der Bearbeitung von Auftragsänderungen sind regelmäßig auch vergaberechtliche Fragestellungen zu berücksichtigen. Beispielsweise verweist die UVgO bei Auftragsänderungen für Liefer- und Dienstleistungen auf die Regelungen des § 132 Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (vgl. § 47 UVgO). Bei Bauleistungen sind die Bestimmungen der VOB/B zu berücksichtigen (vgl. § 22 VOB/A).

Eindeutige Regelungen zur Bearbeitung können deshalb eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein – auch und gerade, wenn Auftragsänderungen vergleichsweise selten vorkommen. Viele Kommunen geben dazu einen konkreten Arbeitsablauf vor. Zur Beurteilung der Wichtigkeit von Auftragsänderungen haben sich dabei prozentuale Wertgrenzen bewährt. Diese können nach den verschiedenen Leistungsarten differenziert werden. Hilfreich kann zudem eine Beteiligung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen sein. Infrage kommen kann dafür beispielsweise die ZSS des Kreises oder eine noch zu bestimmende interne Stelle. Diese könnte verpflichtend, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, zur vergaberechtlichen Beurteilung der Auftragsänderung herangezogen werden. Eine stärkere Einbindung kann ein wirtschaftliches und rechtmäßiges Nachtragswesen unterstützen und zum Schutz der Beschäftigten beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie prüfen, neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einzubinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.

Auch in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Muster-Vergabedienstanweisung. Diese enthält ebenfalls Regelungen zum Nachtragswesen.

Ein Instrument zur Begrenzung von Auftragsänderungen kann ein Nachtragsmanagement sein. Die Stadt Borgholzhausen betreibt bereits ein begleitendes Controlling im Zuge der Umsetzung ihrer Baumaßnahmen. Kosten- und Bauzeitüberschreitungen kann sie dadurch frühzeitig erkennen und entsprechend reagieren. Sie wertet allerdings Abweichungen vom Auftragswert noch nicht systematisch aus. Dazu wäre eine zentrale Erhebung und Analyse des Umfangs der Nachträge erforderlich. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte die Stadt Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachbereichen bearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte die Einführung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und der beteiligten Unternehmen.

## 3.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Borgholzhausen die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Stadt Borgholzhausen liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 3.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - [Vergabewesen]**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>				
F1	Die Stadt Borgholzhausen arbeitet bei Vergaben über 25.000 Euro Auftragswert eng mit der zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh zusammen. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe, insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben, hat die Stadt bisher nicht in einer Dienstanweisung festgelegt.	76	E1.1 Die Stadt Borgholzhausen sollte einheitliche Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart verbindlich vorgeben. Dies betrifft sowohl die in Zusammenarbeit mit der Zentralen Submissionsstelle des Kreises als auch die in Eigenregie durchgeführte Vergaben. Die Stadt kommt damit ihrer Verantwortung als öffentliche Auftraggeberin nach.	78
			E1.2 Die Stadt Borgholzhausen sollte die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Beschaffungen einheitlich regeln. Dies betrifft die verbindliche Vorgabe der anzuwendenden Verfahren und den Mindestumfang der Dokumentation. Sie unterstützt dadurch die rechtmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben und schützt die mit der Beschaffung beauftragten Beschäftigten.	79
F2	Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Bei den in Zusammenarbeit mit dem Kreis durchgeführten Vergaben stellt die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die fachliche Prüfung und Begleitung sicher. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der in Eigenregie durch die Fachbereiche erfolgten Vergabeverfahren findet nicht statt.	80	E2 Die Stadt Borgholzhausen sollte auch eine Prüfung ihrer in Eigenregie durchgeführten Vergaben sicherstellen. Sie unterstützt dadurch eine ordnungsgemäße Durchführung sowie die Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	81
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>				
F3	Die Stadt Borgholzhausen verfügt über keine Dienstanweisung, die die Regelungen zur Korruptionsprävention zusammenfasst. Sie berücksichtigt zudem bisher nicht die Vorgabe des KorruptionsbG zur Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze. Der Stadt fehlt damit die Grundlage für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen.	81	E3.1 Die Stadt Borgholzhausen sollte die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Dabei sollte sie sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Dienstposten berücksichtigen.	83

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	83
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Borgholzhausen hat die Entgegennahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt.	84	E4.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte potenzielle Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Sie sollte daher die verantwortlichen Entscheidungsträger für Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.	85
			E4.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte prüfen, einen jährlichen Sponsoringbericht zu erstellen. Sie könnte dadurch Transparenz schaffen und erhaltene Sponsoringleistungen für die Öffentlichkeit erkennbar machen.	86
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Stadt Borgholzhausen hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen nicht geregelt. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	89	E5.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie prüfen, neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einzubinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.	90
			E5.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte die Einführung eines zentralen Nachtragsmanagements prüfen. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und der beteiligten Unternehmen.	90

## 4. Personal, Organisation und Informationstechnik

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Borgholzhausen 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 Borgholzhausen hat die wesentlichen entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen zur langfristigen Sicherstellung ihrer Handlungsfähigkeit grundsätzlich im Blick, diese sind jedoch in einigen Teilbereichen nicht vollständig dokumentiert. Bei nicht planbaren Fluktuationen resultiert hieraus das Risiko, dass wertvolles Wissen verloren geht.

Die Stadt Borgholzhausen wertet langfristig über die nächsten zehn Jahre die Altersfluktuation aus. Wie viele andere Kommunen ähnlicher Größenordnung steht auch sie vor der anhaltenden Herausforderung, ihre Aufgabenerfüllung mit dem vorhandenen und gleichzeitig älter werdenden Personalbestand sicherzustellen. Um diesem zu begegnen bildet die Stadt in vielfältigen Berufen selbst aus und bietet regelmäßig Praktika in verschiedenen Bereichen an. Hierdurch kann sie immer wieder neues Personal gewinnen. Zudem sollte sie den Weg der interkommunalen Zusammenarbeit weiter aktiv beschreiten.

Mit dem Thema Prozessmanagement hat sich Stadt Borgholzhausen in der Vergangenheit bereits kurz auseinandergesetzt, aktuell ruhen die Bemühungen in diesem Bereich jedoch. Hier sollte die Stadt nach Aufbau der Personalressourcen weiter voranschreiten, um eine wesentliche Grundlage für die Digitalisierung zu bilden. Die bereits guten Strukturen im IT-Management können hier unterstützend wirken.

Um den zukünftigen Herausforderungen noch aktiver entgegenzutreten und die Effizienz ihres Verwaltungshandelns systematisch steuern zu können, fehlt es in nahezu allen Handlungsfeldern noch an definierten Zielvorgaben. Insbesondere sollte die Stadt Borgholzhausen strategische Ziele für den IT-Betrieb und die digitale Transformation definieren, um Fehlplanungen zu vermeiden. Durch den gezielten Aufbau von Personalressourcen im IT-Bereich hat die Stadt hier einen wichtigen ersten Schritt getan. Hierdurch kann auch der begonnene Ausbau der Digitalisierung der Verwaltung weiter aktiv vorangetrieben werden. Das verwaltungsweit eingeführte Dokumentenmanagementsystem bildet eine gute Grundlage.

Im Personalmanagement hat die Stadt Borgholzhausen bereits gute Grundstrukturen geschaffen. Bei der Rekrutierung und Einstellung von Personal handelt sie auf Basis einer konkreten

Planung. Bei der Personalbindung hingegen gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere beim Gesundheitsmanagement.

Die Stadt Borgholzhausen ist im Lizenz- und Störungsmanagement bereits gut aufgestellt. Auch im Projektmanagement hat sie in der Vergangenheit bereits gute Ansätze verfolgt, diese jedoch noch nicht allgemeinverbindlich geregelt. Bei einigen betrachteten Prozessen zeigt die Stadt bereits einen erfreulichen Digitalisierungsgrad, während andere Prozesse noch vollständig in Papierform abgewickelt werden.

## 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 Teilaspekten, inwiefern die Kommune bereits zweckmäßige Maßnahmen plant oder ergriffen hat.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Borgholzhausen hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen im Blick. Um die gelebten Strukturen formell abzusichern und ihre Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, fehlen jedoch in Teilaspekten Dokumentationen und verbindliche Vorgaben, die sich an den Zielen der Politik und Verwaltungsführung ausrichten.

*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 fortschreiben. 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 Borgholzhausen** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

#### Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

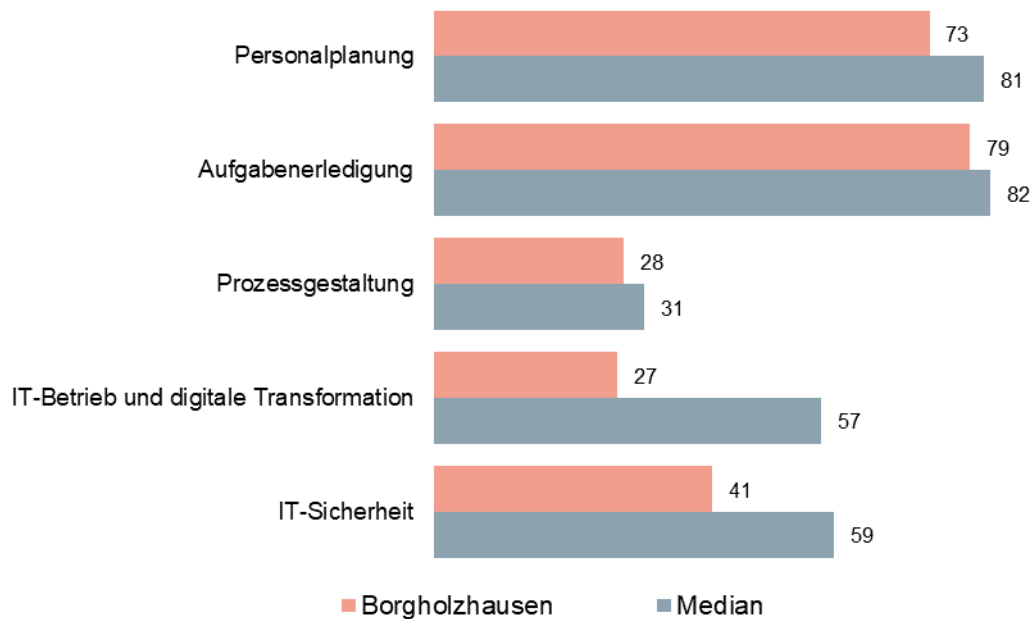


In diesen interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

### Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Im Teilaspekt der **Personalplanung** hat die Stadt Borgholzhausen gute Grundstrukturen geschaffen und erreicht damit einen annähernd durchschnittlichen Erfüllungsgrad. Die Grundlage dafür bilden ausführliche und detaillierte Stellenbeschreibungen, die für alle Arbeitsplätze vorliegen. Besonders positiv ist, dass die Mitarbeitenden diese gemeinsam mit ihren Führungskräften in jährlichen Gesprächen überprüfen und ggf. anpassen. Hierdurch hält die Stadt Borgholzhausen auch die Übersicht über die Anforderungs- und Kompetenzbedarfe sämtlicher Mitarbeitenden auf einem aktuellen Stand.

Ein externer Dienstleister hat auf Grundlage dieser Stellenbeschreibungen erstmalig alle Stellen mit der Einführung des TVöD bewertet. Bei Bedarf greift die Stadt Borgholzhausen nun weiterhin auf externe Unterstützung zurück, um Stellen neu zu bewerten. Eine Stellenbemessung bzw. eine Personalbedarfsermittlung erfolgte bei der Stadt Borgholzhausen bislang noch nicht formalisiert. Vielmehr greift sie pragmatisch auf Erfahrungswerte zurück und reagiert im Bedarfsfall durch Stellenausschreibungen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte Stellenbemessungen durchführen für Bereiche mit hohem Veränderungsdruck, welcher durch Digitalisierung oder demografischen Wandel entstehen kann. Damit erhält sie eine solide Basis für ihren Personalbedarf und kann Abweichungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern.

Geplanten Fluktuationen begegnet die Stadt Borgholzhausen mit frühzeitigen Maßnahmen, um einen Wissenstransfer möglichst durch eine zeitweise parallele Stellenbesetzung sicherzustellen. Dafür wertet sie die Altersfluktuation regelmäßig aus.

Die Stadt Borgholzhausen dokumentiert Absichten und Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung noch nicht vollumfänglich. Sie begründet dies mit der überschaubaren Größe ihrer Verwaltung, bei welcher das laufende Verwaltungsgeschehen gut im Blick gehalten werden kann. Auch wenn dies verständlich ist, birgt die fehlende Dokumentation bei einem nicht planbaren plötzlichen Ausfall von Wissensträgerinnen und Wissensträgern vermeidbare Risiken (näheres im Kapitel 4.5.3)

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Borgholzhausen für eine Kommune ihrer Größenordnung ein breites Ausbildungsangebot bereitstellt. Sie bildet neben dem klassischen Beruf des Verwaltungsangestellten auch im Bereich der Straßenwärter, Gärtner und Fachkräfte für Abwassertechnik (Umwelttechnologe) aus. Über die Ausbildung eigener Mitarbeitender sichert sie einen Teil des Nachwuchses, welcher in den nächsten zehn Jahren durch altersbedingte Fluktuation benötigt wird.

Um die **Aufgabenerledigung** nachhaltig zu sichern prüft die Stadt Borgholzhausen regelmäßig die Möglichkeiten der Fremdvergabe. Zudem nutzt sie bereits jetzt aktiv die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit z.B. im Bereich der Arbeitssicherheit und der Ordnungsamtsdienste.

Ihre zu erledigenden Aufgaben hat die Stadt Borgholzhausen wie die meisten anderen Vergleichskommunen noch nicht vollständig zentral erfasst und nach abgestufter Erledigungsdringlichkeit priorisiert. Es hat sich aber insbesondere in Krisensituationen gezeigt, dass Kommunen dann besonders schnell und effektiv reagieren können, wenn sie im Vorfeld bereits festgelegt haben, welche kommunalen Leistungen besonders relevant sind. Diese Priorisierungen können zudem Ansätze bieten, um bei Personalmangel die noch vorhandenen Ressourcen effizient zu verteilen. Auch Leistungsziele und Qualitätsstandards setzt die Stadt Borgholzhausen bislang noch nicht verwaltungsweit zur Steuerung ein. Durch das Festlegen konkreter Zielvorgaben zur Dienstleistungsqualität nutzt eine Kommune ihre Einflussmöglichkeiten auf ihren Personalbedarf. Das Festlegen und die Dokumentation von Leistungsstandards (z. B. Bearbeitungsfristen, Qualitätsniveaus, Erreichbarkeitszeiten) ermöglicht eine bewusste Steuerung von Leistungsumfang und -tiefe. Es wirkt damit unmittelbar auf den Personalbedarf und unterstützt eine effiziente Ressourcenverteilung. Gerade auch für kleinere Kommunen ist dies von Bedeutung, da sie häufig unter personellen Engpässen leiden. Eine klare Dokumentation schafft Transparenz, Vergleichbarkeit und eine fundierte Grundlage für die strategische Personalbedarfsplanung. Die vorhandenen, ausführlichen Stellenbeschreibungen können hierfür als gute Basis dienen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Aufgaben nach abgestufter Erledigungspriorität erfassen. Auf dieser Basis sollte sie verwaltungsweit Ziele sowie Standards zur Aufgabenerfüllung formulieren, um die Effizienz ihrer Verwaltungstätigkeiten optimieren und steuern zu können.

Dem Thema **Prozessgestaltung** hat sich die Stadt Borgholzhausen bisher nach eigenen Angaben nur rudimentär gewidmet. Sie nahm an einer überörtlichen Arbeitsgemeinschaft teil und erwarb in diesem Zusammenhang eine Lizenz für ein Fachverfahren. Sie begann vereinzelt Prozesse in BPMN 2.0 zu modellieren und nutzte gelegentlich externe Prozessbibliotheken. Die Gültigkeit der Lizenz ist jedoch zwischenzeitlich abgelaufen und auch die Teilnahme an der AG wurde abgebrochen. Nach Aussage der Stadt liegt dieses insbesondere an den bislang mangelnden Personalressourcen. Noch im Jahr 2025 werden jedoch die aktuell vakante Stelle des

Digitalisierungsmanagers und eine zusätzliche Stelle im Bereich IT neu besetzt. Im Anschluss will sich die Stadt Borgholzhausen dem Thema Prozessgestaltung intensiver widmen und strebt den Aufbau eines Prozessmanagements in den nächsten fünf Jahren an.

Die Stadt Borgholzhausen lässt damit aktuell noch wesentliche Vorteile ungenutzt, die sich aus einer IT-gestützten und zentral gesteuerten Prozessgestaltung ergeben können. Dies liegt primär daran, dass sie in einem ersten Schritt noch keine strategischen Ziele definiert hat, die mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt werden. Zudem fehlt der Stadt noch ein verwaltungsweiter, dokumentierter Überblick über alle ihre Verwaltungsprozesse, um eine Priorisierung vornehmen zu können. Sie hat insbesondere noch keine strukturierten Rahmenbedingungen zur Prozessgestaltung festgelegt. Dies ist erforderlich, um einheitlich dokumentierte Prozesse sicherzustellen. Diese sind die Grundlage dafür, Wissen zu konservieren, Optimierungspotenziale zu ermitteln und den Erfolg von Optimierungen langfristig zu kontrollieren.

→ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen sollte die Stadt Borgholzhausen Ziele für die Aufnahme und Gestaltung von Prozessen festlegen. Sie sollte, wie beabsichtigt, verwaltungsweit die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen zu ihren Prozessabläufen dokumentieren, um ihre internen und externen Prozesse identifizieren und priorisieren zu können. Diese können dann als Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung und für den Aufbau eines Wissensmanagements genutzt werden.

Obwohl die Stadt Borgholzhausen bestrebt ist, die Digitalisierung kontinuierlich auszubauen, bleiben die konzeptionellen Vorgaben zum **IT-Betrieb und digitalen Transformation** (Digital Governance) deutlich hinter dem Median und der Sollvorstellung der gpaNRW zurück. Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt weder Kernziele für den IT-Betrieb oder die Digitalisierung, noch Entwicklungsziele für die IT-Ausstattung mit zeitlicher Konkretisierung formuliert hat. Entsprechend existiert auch noch kein IT-Controlling. In der Vergangenheit hat die Stadt deswegen auf Situationen reagiert, statt auf Basis einer aufgestellten Strategie zu agieren. Durch diese Handlungsweise besteht die Gefahr, dass die Digitalisierung nicht zielgerichtet oder nicht rechtzeitig erfolgt. Die Stadt Borgholzhausen möchte nach eigenen Angaben kurzfristig eine schriftliche Digitalisierungsstrategie aufstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie beabsichtigt, strategische Ziele für den IT-Betrieb und die digitale Transformation definieren und ihre Handlungen und Entscheidungen daran ausrichten. Sie sollte Projektpläne für ihre Digitalisierungsvorhaben formulieren und diese mit konkreten Zeitzielen hinterlegen, um das Risiko einer verzögerten und ineffizienten Umsetzung zu minimieren.

Die Stadt Borgholzhausen bezieht einen Großteil ihrer IT-Leistungen über einen externen IT-Dienstleister. Bis vor vier Jahren beschäftigte sie keinen eigenen Informatiker in der Verwaltung. Aus strategischen Überlegungen heraus hat die Stadt nun einige Verfahren zurück ins eigene Haus geholt und betreut diese selbst. Dieses betrifft z.B. die Software für den digitalen Sitzungsdienst und das DMS. Ebenso hält die Stadt eigene Strukturen im Haus vor und betreut z.B. die W-LAN Netzwerke selbständig. Hierdurch erhält sie sich wichtige Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten und begibt sich nicht in eine komplette Abhängigkeit vom IT-Dienstleister.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** besteht bei der Stadt Borgholzhausen noch Optimierungsbedarf. Einige wichtige Vorgaben und Prozesse hat die Stadt bereits mittels Dienstanweisungen oder in anderer, geeigneter Form dokumentiert. Allerdings fehlen bei verschiedenen Sicherheitsaspekten noch wichtige Dokumentationen. Dieses betrifft unter anderem den Bereich der Alarmierungs- und Datensicherungspläne, sowie Notfallpläne für verschiedene Notfallsituationen. Ebenso hat die Stadt bisher noch kein IT-Sicherheitskonzept erstellt. 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 Borgholzhausen ist sich dieses Umstands bewusst und arbeitet aktiv an einer Verbesserung ihrer IT Sicherheit. So sollen die zusätzlichen Personalressourcen, welche in Kürze zur Verfügung stehen, unter anderem in diesem Bereich eingesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie vorgesehen, eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein Notfallkonzept erstellen, um ihre IT-Sicherheitsstrukturen konzeptionell abzusichern.

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

## 4.5 Personalressourcen

Die zu erwartenden 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 Personalkörpers hat die Stadt Borgholzhausen mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen. In einigen Aufgabenbereichen sichert sie eine dauerhafte Aufgabenerledigung bereits jetzt durch interkommunale Zusammenarbeit ab.

*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 Borgholzhausen** 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	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	5,99	4,31	5,67	6,62	7,33	10,96	29
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	5,38	3,86	4,97	5,46	6,13	6,83	29

Beide Personalquoten belegen, dass die Stadt Borgholzhausen etwas weniger Personal einsetzt, als die meisten bisher geprüften Kommunen.

Die Personalquoten eignen sich für eine erste Einschätzung der Personalausstattung im Vergleich zu anderen Kommunen. Aufgrund der Aggregationsebene kann aus ihr jedoch kein konkreter Personalbedarf oder –überhang abgeleitet werden. Hierfür sind konkrete Personalbedarfsermittlungen erforderlich. Die Personalquote wird beeinflusst durch das individuelle Leistungsangebot an Aufgaben, Standards und Prozessen sowie die Trägerschaft bzw. Zusammenlegung von Leistungen.

Aus den Altwerten von 2017 im Vergleich zu den aktuellen Werten 2023 ergeben sich folgende Veränderungs-Prozentsätze:

### Veränderung der Kennzahlenwerte 2017 gegenüber 2023 – Stadt Borgholzhausen

Bezeichnung	Veränderung in Prozent
EW*	+ 4,73
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	+ 19,80
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	+ 18,76

\*EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Die Veränderungen bei den Personalquoten sind leicht überdurchschnittlich. Bei den bislang durch die gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen bis 10.000 Einwohnenden liegt der durchschnittliche Anstieg der Personalquote 2 bei etwa 18 Prozent gegenüber der letzten Prüfung in 2017. Generell ist somit ein Anstieg unter anderem aufgrund von Aufgabenzuwachsen/-veränderungen durchaus der Regelfall. Die Erhöhung in der Stadt Borgholzhausen hängt unter anderem mit einem gestiegenen Personalbedarf im Ordnungsamt, in der IT, im Personalbereich und im Bereich der Wohngeldsachbearbeitung zusammen.

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	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	11,07	2,45	8,25	10,20	12,63	18,00	29
Grundschulen (nur eigenes Personal zur Ganztagsbetreuung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,16	29
Musikschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	29
Büchereien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	1,00	29
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	0,02	0,00	0,00	0,00	0,10	2,00	29
Sportstätten und Bäder	0,80	0,00	0,13	0,80	2,25	6,87	29

Die Stadt Borgholzhausen setzt bei der Pflege ihres Stadtgebietes ausschließlich eigenes Personal des Bauhofes ein. Mit einem Anteil von knapp über elf Vollzeitstellen liegt die Größe des Bauhofteams leicht über dem Median.

Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien bearbeitet grundsätzlich der Kreis Gütersloh. Ergänzt wird das Angebot in der Stadt Borgholzhausen durch die AWO und das Kreisfamilienzentrum, welches von der evangelischen Kirche betrieben wird. Hierfür hält die Stadt bei Bedarf eine Ansprechperson vor, weshalb hierauf lediglich ein sehr geringer Stellenanteil entfällt.

Im Freibad Borgholzhausen beschäftigt die Stadt eigene Schwimmmeister, welche zum Teil über einen zeitlich befristeten Vertrag in den Sommermonaten verfügen. Diese kurzzeitig befristeten Verträge von unter sechs Monaten Laufzeit finden bei der Berechnung der Personalquote keine Berücksichtigung.

Die übrigen Bereiche wirken sich begünstigend auf die Personalquoten der Stadt Borgholzhausen aus, da die Stadt hierfür kein eigenes Personal vorhalten muss:

Die Betreuung im offenen Ganztags der Violenbach Grundschule stellt die Arbeiterwohlfahrt des Kreisverbandes Gütersloh e.V. als Trägerverein sicher.

Eine eigene Musikschule betreibt die Stadt nicht. Der musikalische Unterricht der Musikschule für den Kreis Gütersloh kann auch in den Räumen des Bürgerzentrums Borgholzhausen in Anspruch genommen werden.

Träger der Bibliothek am Kampgarten und der Bibliothek in der Peter August Böckstiegel-Gesamtschule ist die Evangelische Kirchengemeinde in Borgholzhausen.

Einfluss auf die Personalquote nimmt auch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Diese praktiziert die Stadt Borgholzhausen aktiv in einigen Tätigkeitsfeldern. Die Aufgaben im Vollstreckungsaußendienst, die Rufbereitschaft nach PsychKG und die Ausschreibungen im Bereich Vergabe und Beschaffung werden bereits jetzt teilweise oder vollständig im Wege einer IKZ sichergestellt. Dieses Vorgehen ist aus Sicht der gpaNRW ein guter Ansatz, um Synergien zu heben, Ressourcen zu schonen und die gemeindliche Aufgabenerfüllung langfristig zu sichern. Die Stadt Borgholzhausen betreibt zudem ein interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet zusammen mit der Stadt Versmold.

Wir haben bei 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 Borgholzhausen beschäftigt bereits in diversen Bereichen der Verwaltung Quereinsteigende, weist aber auf die Möglichkeit des Quereinstiegs nicht explizit in ihren Stellenausschreibungen hin. Sie begründet diesen Schritt mit der Befürchtung, dass sie bei einem aktiven Hinweis ausufernd viele Bewerbungen für eine Stelle erhalten werde. Nach den Erfahrungen der Stadt bewerben sich in der Vergangenheit auch ohne diesen expliziten Hinweis ausreichend gut geeignete Quereinsteigende. Nach dem Beginn der Beschäftigung ermöglicht die Stadt Borgholzhausen den Quereinsteigenden gezielte fachliche Qualifikationen und je nach Einsatzgebiet bei Bedarf auch den Besuch eines Angestelltenlehrgangs. Sie schafft somit die notwendigen Qualifikationen und Entwicklungsperspektiven für ihre Beschäftigten.

#### 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	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	95,97	86,83	91,84	94,63	96,66	103	30

Liegt die Stellenbesetzungsquote wie beim Maximum über 100 Prozent, so weist das darauf hin, dass im Vergleich zum Stellenplan überplanmäßig Personal eingesetzt wird. Dann ist mehr Personal im „Ist“ vorhanden, als ursprünglich im „Soll“ geplant wurde. Werte unter 100 Prozent indizieren, 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 Stellenbedarf verringert haben – nicht immer passen die Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an. Zu beachten ist auch, dass eine Stichtagsbetrachtung vorgenommen wird.

Die Stellenbesetzungsquote der **Stadt Borgholzhausen** liegt zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert und damit oberhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen in diesem Segment. Nichtbesetzte Stellen resultieren bei der Stadt Borgholzhausen zumeist aus der Besetzung von Vollzeitstellen mit Teilzeitkräften, z.B. nach der Rückkehr aus Elternzeit. Es handelt sich somit um ein unauffälliges und kleines Delta.

Neben der tatsächlichen Stellenbesetzung spielt auch der Altersdurchschnitt bzw. die Altersstruktur des Personalkörpers eine wesentliche Rolle, um zukünftige Bedarfe besser prognostizieren und entsprechend agieren zu können.

### 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.

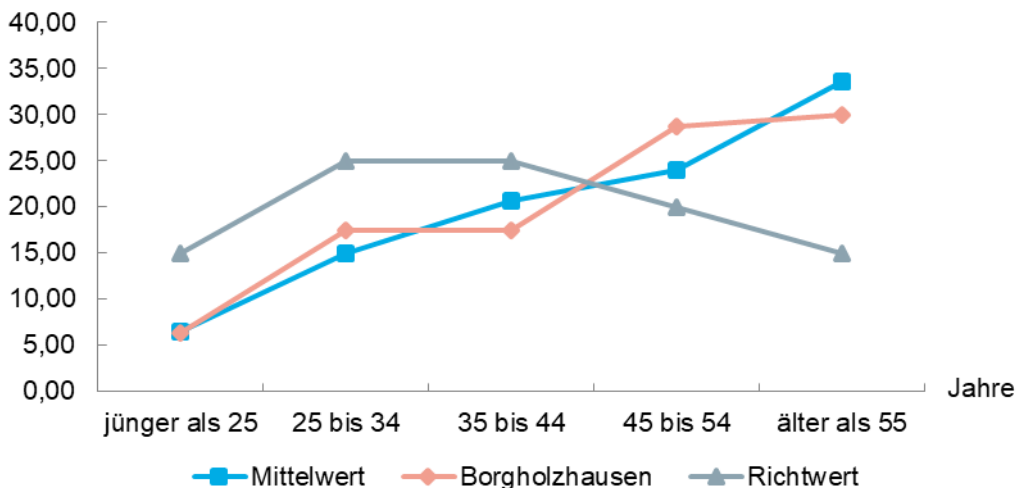
#### Altersdurchschnitt 2023

Kennzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	45,59	42,53	45,16	46,00	47,97	50,70	29

Die **Stadt Borgholzhausen** positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit ihrem Altersdurchschnitt zwischen dem ersten und dem zweiten Viertelwert. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen eine ältere Beschäftigtenstruktur aufweisen.

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

#### Altersstruktur 2023



Insgesamt sind über 30 Prozent der Mitarbeitenden in der Stadt Borgholzhausen älter als 55 Jahre, weitere 29 Prozent zwischen 45 und 54 Jahre. Dies führt zu einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren und birgt somit Risiken im Hinblick auf Wissensverluste und verlorengelungene Erfahrungswerte. Nicht selten bündelt sich auch in Borgholzhausen, wie bei den meisten Kommunen gleicher Größenordnung, breites Fachwissen in einer Person. Fällt der Mitarbeitende aus, führt dieses zu vermeidbaren Problemen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ein strukturiertes Wissensmanagement aufbauen, um unkontrollierte Wissensverluste - insbesondere durch Fluktuation - zu vermeiden.

Die Stadt Borgholzhausen hat die Risiken dieser Entwicklung erkannt und ist bemüht, freierwerdende Stellen frühzeitig und parallel zu besetzen, um den Wissenstransfer über die Einarbeitung durch die ausscheidende Person selbst zu gewährleisten. Überdies bildet die Stadt in diversen Berufen selbst aus und übernimmt die Auszubildenden im Anschluss regelmäßig in ein Beschäftigungsverhältnis.

Dennoch ist in Zeiten des Fachkräftemangels die Nachbesetzung von freierwerdenden Stellen eine schwierige Aufgabe und es ist zu erwarten, dass nachrückende Jahrgänge den Bedarf nicht mehr komplett decken werden.

→ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sollte die Stadt Borgholzhausen den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie den Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiviert.

#### 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 Einwohnerinnen und 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	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je MA	0,11	0,05	0,07	0,09	0,10	0,24	30

Kennzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW	0,99	0,50	0,75	0,92	1,08	2,08	30

Die Darstellung der Aufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen erfolgt bei Kommunen bis 10.000 Einwohnenden zusammengefasst, weil die Aufgaben häufig in Personalunion erledigt werden. Die teilweise nur sehr geringen Einzelanteile sind dabei nur sehr schwierig für einen genauen Vergleich zu schätzen. Zudem wird der Bereich der Informationstechnik stark vom Grad der Auslagerung bzw. Aufgabenerledigung über einen externen Dienstleister (Rechenzentrum) beeinflusst.

Unabhängig von der Bezugsgröße verdeutlicht die Positionierung der Stadt Borgholzhausen einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz für Querschnittsaufgaben. Die Aufgaben im Bereich Personal und Organisation werden in Borgholzhausen ausschließlich mit eigenem Personal bearbeitet. Die Personalausstattung in den Querschnittsbereichen ist unauffällig und bietet eine solide Grundlage zur Aufgabenerledigung.

## 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.

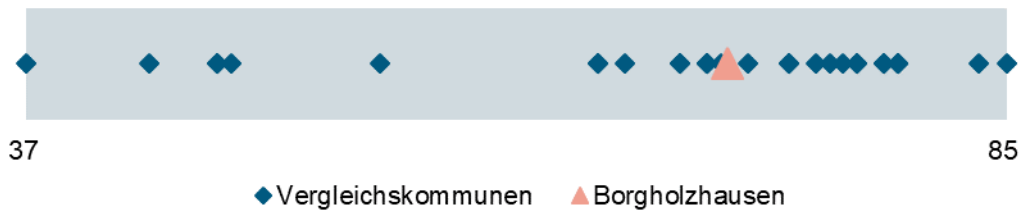
Organisatorische Maßnahmen rund um den Einsatz von Personal- und IT-Ressourcen sowie deren technische Unterstützung sind Gegenstand des Personalmanagements bzw. des IT-Managements. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Kommunen in diesen Bereichen Maßnahmen ergriffen haben.

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

**Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024**

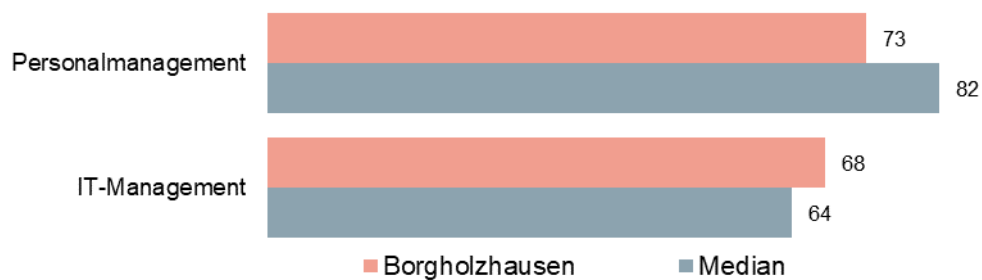


In diesen interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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 technikerunterstützter 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**

Das Personalmanagement der Stadt Borgholzhausen ist überwiegend gut aufgestellt. Es ergreift auf Basis einer konkreten Planung gezielt Maßnahmen, um Personal zu gewinnen und auszubilden. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich im Hinblick auf das betriebliche Gesundheitsmanagement und die Abläufe zum Wissenstransfer.

*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.*

Die **Stadt Borgholzhausen** organisiert den Personalzugang durch ein strukturiertes und softwaregestütztes Einstellungsverfahren, welches eine vollständig digitale Abwicklung ermöglicht. Stellenausschreibungen veröffentlicht sie vorwiegend auf den gängigen Jobportalen und der eigenen Homepage, nutzt aber auch die Verbreitung über die Sozialen Medien. Aus Kostengründen wird nur noch selten auf die Veröffentlichung in den lokalen Printmedien zurückgegriffen. Neben den klassischen Verwaltungsberufen bildet die Stadt aktuell auch im Bereich der Straßenwärter, Gärtner und Umwelttechnologien aus. Daneben bietet die Stadt Borgholzhausen regelmäßig Praktika in verschiedenen Bereichen an, woraus sich im Nachgang immer wieder neue Arbeitsverhältnisse entwickeln. Häufig entscheiden sich Praktikantinnen und Praktikanten später dazu, ihre Ausbildung bei der Stadt zu absolvieren oder sich auf eine ausgeschriebene Stelle zu bewerben. Nach einem erfolgreichen Auswahlverfahren bietet die Stadt regelmäßig Probearbeitstage an.

Die Stadt Borgholzhausen hat bereits einige Maßnahmen ergriffen, die zur stärkeren Bindung des vorhandenen Personals mit der Verwaltung beitragen können. Dazu zählt u.a. eine Absprache mit dem Personalrat, dass vakante Stellen grundsätzlich möglichst intern besetzt werden sollen. Hierdurch bieten sich den Mitarbeitenden regelmäßig Entwicklungsmöglichkeiten. Diese werden insbesondere bei der Besetzung von Führungsstellen langfristig mit den Mitarbeitenden geplant und Fortbildungsmöglichkeiten erörtert. Bei Neueinstellungen legt die Stadt zudem Wert darauf, dass die Mitarbeitenden auch sämtliche Außenstellen einmal besuchen und die Kollegen dort kennenlernen.

Neben flexiblen Arbeitszeiten und Homeofficemöglichkeiten bietet die Stadt zinsfreie Darlehen für ein Jobrad. Zur flächendeckenden Ausstattung der Arbeitsplätze gehören ergonomische Stühle und höhenverstellbare Schreibtische.

Im Bereich der Gesundheitsvorsorge schöpft die Stadt das Potenzial aktuell noch nicht aus. Präventionsmaßnahmen, welche die Gesunderhaltung der Mitarbeitenden fördern, werden derzeit nicht angeboten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv Maßnahmen ergreifen, welche die Gesunderhaltung der Mitarbeitenden fördert. Diese Maßnahmen sollten schriftlich fixiert werden, z.B. im Wege einer Dienstvereinbarung.

Im Sinne des Fachkräfteerhalts muss die Personalverwaltung auch den Krankenstand im Blick behalten. Krankentage können für einen Arbeitgeber ein wichtiger Indikator sein. Eine Analyse sollte daher auch in den Kommunen vorgenommen werden. Dazu gehören auch Auswirkungen von Krankheitsausfällen, z. B. durch sich jeweils im Einzelfall daraus ergebende Arbeitsverdichtungen bzw. Mehrbelastung anderer Mitarbeitender. Bei der Dokumentation der Krankentage sollte berücksichtigt werden, inwieweit Langzeiterkrankungen die Statistik beeinflussen und wie sich ein Mehrjahrestrend entwickelt. Gerade in kleinen Verwaltungseinheiten können z. B. individuelle Langzeiterkrankungen sehr belastend für den Personalkörper sein. Eine gut geführte Krankenstatistik kann hier als Informationsinstrument die Steuerung unterstützen.

Die Stadt Borgholzhausen wertet die Krankheitstage der Mitarbeitenden nicht regelmäßig zentral aus. Die Personalsachbearbeitungen sowie die Führungskräfte haben die Krankheitsfälle aufgrund der überschaubaren Größe des Personalkörpers allerdings im Blick. In der Vergangenheit wurden Auswertungen lediglich als Gesprächsgrundlage zum betrieblichen Eingliederungsmanagement genutzt.

→ **Empfehlung**

Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Stadt Borgholzhausen prüfen, die Krankentage der Mitarbeitenden regelmäßig auszuwerten und im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fortzuschreiben. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung aufgrund wiederkehrender Ausfälle, da diese rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden können.

Zur Abwicklung von Personalein- und -freistellungen nutzt die Stadt Borgholzhausen Checklisten und stellt neuen Mitarbeitenden notwendige Informationen über das DMS zur Verfügung. Die Einarbeitung erfolgt individuell im jeweiligen Fachbereich. Leitfäden und Ablaufpläne existieren.

tieren in diesem Zusammenhang bislang nicht. Gerade bei nicht planbaren Austritten und Personalausfällen resultiert daraus das Risiko, dass Wissen kurzfristig verloren geht und die Einarbeitung nachfolgender Mitarbeitender erschwert wird. Die Stadt erstellt hierfür aktuell eine Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung und verschriftlicht hierin den Prozess des On- und Offboardings. Im Zeitpunkt der Berichtserstellung war die Anweisung noch nicht final abgestimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre gelebten Abläufe zur Personalein- und -freistellung in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwortlichkeiten von der Einstellungsentscheidung bis zum Abschluss der Einarbeitung umfasst. Hierfür sollte sie die begonnene Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung zeitnah fertigstellen. Sie sollte dabei auch verbindliche Vorgaben zur Erfassung und Weitergabe des vorhandenen Wissens formulieren, um das Risiko des Wissensverlustes möglichst gering zu halten.

## 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**

Die Stadt Borgholzhausen ist im IT-Management besonders im Bereich Lizenzmanagement und Störungsmanagement gut aufgestellt. Beim Anforderungs- und Projektmanagement gibt es Optimierungspotential, wenngleich die Stadt hier bereits wichtige Grundlagen geschaffen hat und diese beständig weiterentwickelt.

*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.*

Für das **Projektmanagement** hat die **Stadt Borgholzhausen** bislang eine anlassbezogene Vorgehensweise gewählt. Allgemeingültige Vorgaben und Standards existieren noch nicht. Dadurch geht sie ein höheres Risiko ein, dass Projekte beispielsweise bezogen auf Zeit- und Budgetvorgaben anders verlaufen, als ursprünglich geplant. Positiv ist, dass die Stadt in den bereits durchgeführten Projekten zur Digitalisierung, wie die Einführung des DMS, dennoch sehr strukturiert vorgegangen ist. Für das konkrete Projekt hat sie Rahmenbedingungen definiert, Arbeitspakete beschrieben und das Projekt in einer Planungssoftware angelegt. Diese bereits durchgeführten Projekte kann die Stadt Borgholzhausen somit als Basis nutzen, um grundsätzliche Regeln aufzustellen. So haben die Verantwortlichen für nachfolgende Projekte eine verbindliche Grundlage, auf der sie aufsetzen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Projektabläufe standardisieren und Indikatoren zu deren Überwachung festlegen, so dass sie frühzeitig auf Abweichungen reagieren kann.

Im **Anforderungsmanagement** bestehen bei der Stadt aktuell gut gelebte Strukturen. Sie plant zudem in Kürze ein Ticketsystem einzuführen. Dieses soll der Bearbeitung und Verwaltung sämtlicher interner Anfragen an die IT Abteilung dienen. Im Zeitpunkt der Berichtserstellung hat die Stadt in Bezug auf die Auswahl eines bestimmten Systems und den Einführungszeitpunkt jedoch noch keine finale Entscheidung getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Planungen zur Einführung eines Ticketsystems für Meldung von Anforderungen vorantreiben. Dieses trägt zur Strukturierung und Formalisierung bei und lässt die Stadt noch zielgerichteter agieren.

Ihre Lizenzen steuert die Stadt Borgholzhausen über ein aktives **Lizenzmanagement**. Hierzu findet jährlich ein Austausch mit den Verantwortlichen in den Fachbereichen statt, in dem benötigte Lizenzen an die IT gemeldet werden. Die Stadt wertet die eingesetzten Lizenzen regelmäßig mittels einer Software aus.

Das **Störungsmanagement** wickelt die Stadt Borgholzhausen im Wesentlichen über das Ticketsystem des IT- Dienstleisters ab, während hausinterne Störfälle aktuell noch per Email an die IT Abteilung gemeldet werden. Sobald auch hier das genannte Ticketsystem eingeführt ist, wird dieses gleichermaßen für das Anforderungs- wie für das Störungsmanagement genutzt.

## 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 Borgholzhausen befindet sich noch in einem frühen Stadium und ist deutlich ausbaufähig. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute digitale Lösungen vorweisen. Mit der verwaltungsweiten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) hat sie bereits eine solide Basis geschaffen.

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

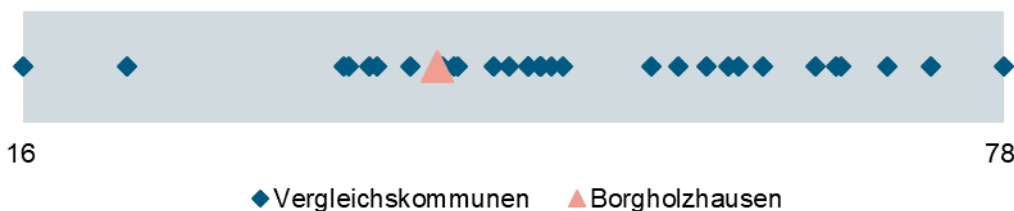
*Eine Kommune sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen.*

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

**Digitalisierungsniveau in Prozent 2024**

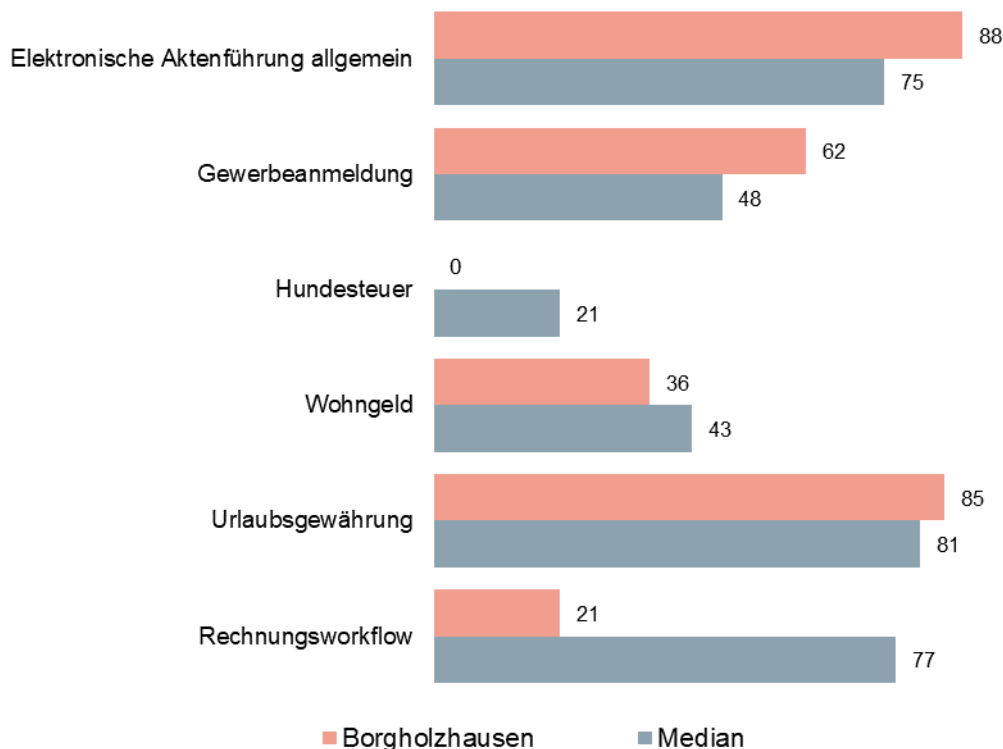


In diesen interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

### Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Aus der Einordnung der **Stadt Borgholzhausen** ergibt sich, dass bei mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen die Digitalisierung bereits weiter fortgeschritten ist. Die Stadt ist sich dieses Umstands bewusst und hat aus diesem Grund die Personalressourcen in der IT-Abteilung aufgestockt. Nach der Wiederbesetzung einer derzeit noch vakanten Stelle will sie die Digitalisierung im Haus weiter vorantreiben. Die größten Fortschritte bei der digitalen Transformation kann die Stadt Borgholzhausen bei der Einführung der digitalen Akte und der Urlaubsgewährung vorweisen. Besonders positiv ist anzumerken, dass sie bereits sämtliche Arbeitsplätze der Kernverwaltung mit einem DMS ausgestattet hat. Ebenso werden bereits einzelne Fallakten vollständig digital geführt. Auch der interne Prozess der Urlaubsgewährung, sowie der externe Prozess der Gewerbeanmeldung laufen digital und ohne Medienbrüche ab. Für beide Prozesse erhebt die Stadt jedoch keine Prozessdaten, um die Effizienz nachhaltig beurteilen zu können. Ebenso können zusätzliche Informationen aus anderen Fachverfahren noch nicht automatisiert eingespielt werden. Für die Gewerbeanmeldung verfügt die Stadt Borgholzhausen zudem nicht über eine aktuelle Prozessdokumentation.

Bei den weiteren durch die gpaNRW betrachteten Beispielprozessen (Hundesteuer und Rechnungsworkflow) steht die Stadt Borgholzhausen noch am Anfang des Digitalisierungsprozesses, bzw. hat diesen noch nicht in sämtlichen Prozessschritten etabliert. So kann sie beispielsweise eingehende elektronische Rechnungen noch nicht digital weiterverarbeiten. Dadurch sind eine automatische Verknüpfung mit dem Auftrags- und Bestellwesen sowie ein automatischer Workflow nicht möglich. Die Stadt nimmt die dadurch entstehenden Medienbrüche derzeit bewusst in Kauf, da die Anzahl der elektronisch eingehenden Rechnungen noch sehr gering ist. Dies wird

sich allerdings in absehbarer Zeit ändern, da die Unternehmen ab dem 01. Januar 2027 zur elektronischen Rechnungsstellung verpflichtet sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv daran weiterarbeiten, ihre Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Dazu sollte sie die Prozesse beschreiben und gezielt auf vermeidbare Medienbrüche hin untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten soweit wie möglich automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.

## 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

### Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 20.März 2025 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinerungsschritte 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	2017	2023
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	53,93	59,56
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	7,00

### Personalquote 1

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

Bezeichnung	2017	2023
Rat und Fraktionen	0,00	0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	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	0,00	0,00
Gasversorgung	0,00	0,00
Wasserversorgung	1,94	2,06
Fernwärmeversorgung	0,00	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,00	0,00
Abfallwirtschaft	0,64	0,96
Abwasserbeseitigung	5,31	7,59
Straßenreinigung	0,70	0,07
ÖPNV	0,06	0,00
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,00	0,00
Land- und Forstwirtschaft	0,00	0,00

Bezeichnung	2017	2023
Wirtschaftsförderung	0,88	0,06
Märkte	0,22	0,00
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,00
Tourismus	0,00	0,44
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1</b>	<b>9,75</b>	<b>11,18</b>

### Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2017	2023
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	53,93	66,56
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	9,75	11,18
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1</b>	<b>44,18</b>	<b>55,38</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	8.835	9.253
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1</b>	<b>5,00</b>	<b>5,99</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	2017	2023
Gebäudereinigung	3,57	4,55
Brandschutz	0,60	1,04
Rettungsdienst	0,00	0,00
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	0,00	0,00
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	0,00	0,00
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2</b>	<b>4,17</b>	<b>5,59</b>

## Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2017	2023
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	44,18	55,38
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	4,17	5,59
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2</b>	<b>40,01</b>	<b>49,79</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	8.835	9.253
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2</b>	<b>4,53</b>	<b>5,38</b>

## 4.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: 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 Borgholzhausen hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen im Blick. Um die gelebten Strukturen formell abzusichern und ihre Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, fehlen jedoch in Teilaspekten Dokumentationen und verbindliche Vorgaben, die sich an den Zielen der Politik und Verwaltungsführung ausrichten.	96	E1.1 Die Stadt Borgholzhausen sollte Stellenbemessungen durchführen für Bereiche mit hohem Veränderungsdruck, welcher durch Digitalisierung oder demografischen Wandel entstehen kann. Damit erhält sie eine solide Basis für ihren Personalbedarf und kann Abweichungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern.	98
			E1.2 Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Aufgaben nach abgestufter Erledigungspriorität erfassen. Auf dieser Basis sollte sie verwaltungsweit Ziele sowie Standards zur Aufgabenerfüllung formulieren, um die Effizienz ihrer Verwaltungstätigkeiten optimieren und steuern zu können.	99
			E1.3 Um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen sollte die Stadt Borgholzhausen Ziele für die Aufnahme und Gestaltung von Prozessen festlegen. Sie sollte, wie beabsichtigt, verwaltungsweit die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen zu ihren Prozessabläufen dokumentieren, um ihre internen und externen Prozesse identifizieren und priorisieren zu können. Diese können dann als Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung und für den Aufbau eines Wissensmanagements genutzt werden.	100
			E1.4 Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie beabsichtigt, strategische Ziele für den IT-Betrieb und die digitale Transformation definieren und ihre Handlungen und Entscheidungen daran ausrichten. Sie sollte Projektpläne für ihre Digitalisierungsvorhaben formulieren und diese mit konkreten Zeitzeilen hinterlegen, um das Risiko einer verzögerten und ineffizienten Umsetzung zu minimieren.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.5	Die Stadt Borgholzhausen sollte, wie vorgesehen, eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein Notfallkonzept erstellen, um ihre IT-Sicherheitsstrukturen konzeptionell abzusichern.	101
<b>Personalressourcen</b>					
F2	Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalkörpers hat die Stadt Borgholzhausen mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen. In einigen Aufgabenbereichen sichert sie eine dauerhafte Aufgabenerledigung bereits jetzt durch interkommunale Zusammenarbeit ab.	101	E2.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte ein strukturiertes Wissensmanagement aufbauen, um unkontrollierte Wissensverluste - insbesondere durch Fluktuation - zu vermeiden.	106
			E2.2	Um ihre Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sollte die Stadt Borgholzhausen den Risiken aus ihrer Altersstruktur begegnen, indem sie den Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit weiter intensiviert.	106
<b>Organisation von Arbeitsabläufen</b>					
F3	Das Personalmanagement der Stadt Borgholzhausen ist überwiegend gut aufgestellt. Es ergreift auf Basis einer konkreten Planung gezielt Maßnahmen, um Personal zu gewinnen und auszubilden. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich im Hinblick auf das betriebliche Gesundheitsmanagement und die Abläufe zum Wissenstransfer.	109	E3.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv Maßnahmen ergreifen, welche die Gesunderhaltung der Mitarbeitenden fördert. Diese Maßnahmen sollten schriftlich fixiert werden, z.B. im Wege einer Dienstvereinbarung.	110
			E3.2	Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Stadt Borgholzhausen prüfen, die Krankentage der Mitarbeitenden regelmäßig auszuwerten und im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fortzuschreiben. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung aufgrund wiederkehrender Ausfälle, da diese rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden können.	110
			E3.3	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre gelebten Abläufe zur Personalein- und -freistellung in einem Konzept formalisieren, das alle relevanten Vorgänge und Verantwortlichkeiten von der Einstellungsentscheidung bis zum Abschluss der Einarbeitung umfasst. Hierfür sollte sie die begonnene Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung zeitnah fertigstellen. Sie sollte dabei auch verbindliche Vorgaben zur Erfassung und Weitergabe des vorhandenen Wissens formulieren, um das Risiko des Wissensverlustes möglichst gering zu halten.	111

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Borgholzhausen ist im IT-Management besonders im Bereich Lizenzmanagement und Störungsmanagement gut aufgestellt. Beim Anforderungs- und Projektmanagement gibt es Optimierungspotential, wenngleich die Stadt hier bereits wichtige Grundlagen geschaffen hat und diese beständig weiterentwickelt.	111	E4.1	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Projektabläufe standardisieren und Indikatoren zu deren Überwachung festlegen, so dass sie frühzeitig auf Abweichungen reagieren kann.	112
			E4.2	Die Stadt Borgholzhausen sollte ihre Planungen zur Einführung eines Ticketsystems für Meldung von Anforderungen vorantreiben. Dieses trägt zur Strukturierung und Formalisierung bei und lässt die Stadt noch zielgerichteter agieren.	112
<b>Digitalisierungsniveau</b>					
F5	Die digitale Transformation der Stadt Borgholzhausen befindet sich noch in einem frühen Stadium und ist deutlich ausbaufähig. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute digitale Lösungen vorweisen. Mit der verwaltungsweiten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) hat sie bereits eine solide Basis geschaffen.	113	E5	Die Stadt Borgholzhausen sollte aktiv daran weiterarbeiten, ihre Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Dazu sollte sie die Prozesse beschreiben und gezielt auf vermeidbare Medienbrüche hin untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten soweit wie möglich automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.	115

## 5. Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen

### 5.1 Inhalte, Ziele und Methodik

In der aktuellen überörtlichen Prüfung betrachtet die gpaNRW das Aufgabenfeld „Gremienarbeit“ in 35 kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In weiteren 18 Kommunen dieser Größenordnung erheben wir als Auszug hieraus ausgewählte Grund- und Kennzahlen. Mit der Darstellung möchten wir den Kommunen eine flächendeckende Standortbestimmung bei den wesentlichen Grund- und Kennzahlen ermöglichen.

### 5.2 Grund- und Kennzahlen

Die nachfolgenden Grund- und Kennzahlen erhebt die gpaNRW als Auszug für die Gremienarbeit.

#### 5.2.1 Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Ausgestaltungen in der Gremienstruktur. Zu den Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) können die Ratsmitglieder auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger bestellen. Dabei darf die Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger die Anzahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen (vgl. § 58 Gemeindeordnung NRW (GO NRW)). Die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger erhalten entsprechend der Entschädigungsverordnung NRW (EntschVO NRW) ein Sitzungsgeld sowie weitere Auslagen wie z.B. Fahrkosten und Verdienstausschluss entsprechend der EntschVO NRW.

#### 5.2.2 Gebildete Ausschüsse

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. Die gpaNRW erhebt die Gesamtzahl der freiwilligen und pflichtigen Fachausschüsse.

### 5.2.3 Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)

Die Kommunen leisten für die Gremienarbeit verschiedene Aufwendungen entsprechend der EntschVO NRW. Die EntschVO NRW beschreibt die pflichtigen Aufwendungen (z.B. Aufwandsentschädigungen) und die freiwilligen Aufwendungen (z.B. Reise- und Fahrkosten). Im Weiteren steht die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen im pflichtgemäßen Ermessen der kommunalen Vertretung aus dem kommunalen Haushalt.

Die Kennzahl stellt die Aufwendungen für die Gremienarbeit im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern dar. Diese Kennzahl enthält die reinen Aufwandsentschädigungen gemäß der EntschVO NRW. Darunter fallen z. B. die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten etc. Weiterhin sind hier Sitzungsgelder, Verdienstaufschlag, Fahrkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen enthalten.

### 5.2.4 Anforderungen aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“

Die nachfolgende Erhebung stellt die Vorgaben aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>25</sup> dar. Die Darstellung der Kennzahlen sowie die Sachstandserhebung „Erfüllung Mindestausstattung Fraktionszuwendungen“ sind zusammenhängend zu betrachten:

- Sockelbetrag je Fraktion in Euro,
- Kopfbetrag je Mitglied in Euro,
- Summe aus Sockelbetrag je Fraktion und Kopfbetrag je Mitglied in Euro sowie
- eine Sachstandserhebung Erfüllung Mindestausstattung Fraktionszuwendungen.

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. Die Verwaltung kann sie nicht einseitig bestimmen.

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen. Gleichzeitig legt er aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ Mindeststandards fest, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren regelt der Erlass die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel. Die Vertretungskörperschaft bestimmt also nach pflichtgemäßem Ermessen die Zuwendungshöhe. Bei der Festsetzung der Mittel hat sie allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

<sup>25</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

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

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung erfolgt.

### **5.2.5 Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023**

Eine erhöhte Anzahl von Anträgen je Sitzung erfordert enorme Zeitressourcen für die Bearbeitung der Anträge und bindet dadurch erhebliche Personalressourcen. Gleichzeitig erhöhen sich durch eine hohe Anzahl von Anträgen die Tagesordnungspunkte sowie die zeitliche Spanne einer Gremiensitzung.

## 5.3 Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit

### Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit 2023

Grund-/ Kennzahlen	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Gremienstruktur</b>							
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	28	2	18	27	33	47	34
Gebildete Ausschüsse	7	5	5	6	7	8	14
<b>Aufwendungen</b>							
Aufwendungen Gremienarbeit je EW <sup>26</sup> in Euro	15,22	11,12	13,03	13,95	15,30	21,17	34
<b>Fraktionszuwendungen</b>							
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	540	0,00	0,00	220	390	900	34
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	210	0,00	60	92,04	153	240	33
Summe aus Sockelbetrag je Fraktion und Kopfbetrag je Mitglied in Euro	750	0,00	92,04	330	576	1.056	33

<sup>26</sup> EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

### Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass 2023

Anforderung	Borgholzhausen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	24 von 31
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Ja	13 von 31
IT-Ausstattung (Büroräume)	Teilweise	4 von 31
Sachmittel Büroausstattung	Ja	4 von 31
Print- und Onlinemedien	Ja	12 von 31
Mitgliedschaften	Nein	9 von 31
Beratungsleistungen	Nein	4 von 31

### Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023

Anzahl	Borgholzhausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern	85	3	17	43	89	148	33

## → 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