ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Billerbeck im Jahr 2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Billerbeck	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Strukturelle Situation der Stadt Billerbeck	9
0.2.1	Strukturen	9
0.2.2	Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4	Überörtliche Prüfung	12
0.4.1	Grundlagen	12
0.4.2	Prüfungsbericht	13
0.5	Prüfungsmethodik	14
0.5.1	Kennzahlenvergleich	14
0.5.2	Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3	gpa-Kennzahlenset	15
0.6	Prüfungsablauf	15
0.7	Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8	Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1	IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Billerbeck	30
0.9	Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1	Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Billerbeck	35
1.	**Finanzen**	**37**
1.1	Managementübersicht	37
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	39
1.3.1	Haushaltsstatus	41
1.3.2	Ist-Ergebnisse	43
1.3.3	Plan-Ergebnisse	47
1.3.4	Eigenkapital	53
1.3.5	Schulden und Vermögen	55
1.4	Haushaltssteuerung	61
1.4.1	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	65
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	69

1.5	Kredit- und Anlagemanagement	72
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	**Vergabewesen**	**82**
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Organisation des Vergabewesens	84
2.3.1	Organisatorische Regelungen	84
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	88
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	91
2.5	Sponsoring	96
2.6	Nachtragswesen	97
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	98
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	100
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.7.1	Errichtung einer Tartanbahn, Sportzentrum „Helker Berg“	102
2.7.2	Neubau Feuerwehr – Lüftung und Mess-, Steuer- und Regeltechnik (MSR), Billerbeck	105
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
3.	**Informationstechnik an Schulen**	**111**
3.1	Managementübersicht	111
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	112
3.3	IT an Schulen	112
3.3.1	IT-Steuerung	113
3.3.2	Stand der Digitalisierung	116
3.3.3	IT-Sicherheit	121
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
4.	**Ordnungsbehördliche Bestattungen**	**126**
4.1	Managementübersicht	126
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	127
4.3	Örtliche Strukturen	127
4.4	Rechtmäßigkeit	130
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	131
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	131
4.4.3	Art der Bestattung	133
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	134
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	134
4.5	Verfahrensstandards	135
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	137
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	138
4.6.2	Aufwendungen	140

4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	143
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	146
5.	**Friedhofswesen**	**148**
5.1	Managementübersicht	148
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	149
5.3	Örtliche Strukturen	150
5.4	Friedhofsmanagement	153
5.4.1	Organisation	153
5.4.2	Steuerung	154
5.4.3	Digitalisierung	155
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	156
5.5	Gebühren	157
5.5.1	Kostendeckung	157
5.5.2	Grabnutzung	160
5.5.3	Trauerhallen	161
5.6	Friedhofsflächen	164
5.6.1	Einflussfaktoren	164
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	167
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	170
5.7	Grün- und Wegeflächen	171
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	171
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	172
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
6.	**gpa-Kennzahlenset**	**178**
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	178
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	178
6.3	gpa-Kennzahlenset	180
	Kontakt	**184**

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Billerbeck

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Für die Stadt Billerbeck besteht nur ein geringer Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** nachhaltig zu verbessern. Im gesamten Betrachtungszeitraum (2017 – 2021) ist es der Stadt gelungen, ausgeglichene Haushalte zu generieren und damit uneingeschränkt handlungsfähig zu sein. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die positiven **Jahresergebnisse** kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 19,4 Mio. Euro. Auch die **strukturellen Berechnungen** der gpaNRW zeigen für das Jahr 2021 ein positives Jahresergebnis, nicht zuletzt bedingt durch die gute konjunkturelle Lage der letzten Jahre.

Die **Planung** ab 2022 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor, bedingt auch durch die Corona-Pandemie und die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Kostensteigerungen. Insofern besteht für die Stadt Billerbeck in den nächsten Jahren ein Konsolidierungsbedarf. Allerdings wird in 2022 - entgegen der Planung - ein positives Jahresergebnis erzielt werden, da Ende des Jahres noch Gewerbesteuererträge und sonstige Zuweisungen verbucht werden konnten.

Das **Eigenkapita**l der Stadt Billerbeck bewegt sich im interkommunalen Vergleich auf einem überdurchschnittlichen Niveau und hat sich bedingt durch die positiven Jahresabschlüsse seit 2017 um 14,6 Mio. Euro erhöht. Sofern die geplanten Jahresergebnisse bis 2026 eintreten, wird sich das Eigenkapital allerdings erheblich verringern.

Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2021 mit 1.911 Euro je Einwohner überdurchschnittliche **Gesamtverbindlichkeiten** für die Stadt Billerbeck. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind in den letzten beiden Betrachtungsjahren deutlich angestiegen, bedingt durch erhaltene Anzahlungen (Investitionszuwendungen, Erschließungsbeiträge und Fördermittelbeiträge). Im interkommunalen Vergleich bilden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit 1.186 Euro je Einwohner den Median ab.

Im Rahmen der **Haushaltssteuerung** hat die gpaNRW auch den Umgang mit dem Instrument der **Ermächtigungsübertragung** betrachtet. Im Vergleich zur Mehrzahl der Kommunen nutzt die Stadt Billerbeck dieses Instrument nicht. Sie überträgt keine konsumtiven und investiven Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Transparenz.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in der Stadt Billerbeck dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Fachbereiche. Vorgaben und Ziele zur Fördermittelakquise hat die Stadt bisher noch nicht schriftlich z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt. Über ein standardisiertes Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen verfügt Billerbeck bisher noch nicht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Das **Kredit- und Anlagemanagement** der Stadt Billerbeck ist nach eigener Aussage sicherheitsorientiert ausgelegt**.** So hat die Stadt für das Anlagemanagement bereits einen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt, welcher sowohl strategische Zielvorgaben als auch operative Verfahrensvorgaben enthält. Am 06. Juni 2023 wurde die entsprechende Dienstanweisung für das Kreditmanagement in Kraft gesetzt. Für das städtische Anlagemanagement gibt es bereits seit 2021 eine entsprechende Richtlinie.

Positiv konnte die gpaNRW feststellen, dass die Stadt Billerbeck durch ihre bestehende **Dienstanweisung Vergabe** eine gute Grundlage für die einheitliche und rechtssichere Vergabe geschaffen hat. Auch die **zentrale Submissionsstelle** hilft dabei, die Vergabeverfahren von der Abwicklung der Maßnahmen klar zu trennen. Allerdings wickeln die Bedarfsstellen noch wesentliche Vergabeschritte selbst ab, was die Korruptionsgefahr erhöht. Die intern vorgeschriebene Beteiligung der politischen Gremien bei der Auftragsvergabe erschwert zum Teil eine beschleunigte Zuschlagserteilung.

Mit ihrer **Dienstanweisung Korruption** belegt die Stadt Billerbeck, dass sie vorbeugend gegen Korruption vorgeht. Allerdings entspricht die Dienstanweisung nicht mehr der aktuellen Rechtslage, ferner enthält sie Regelungslücken. Korruptionsgefährdete Bereiche hat die Stadt in diesem Zusammenhang noch nicht festgelegt. Hier empfiehlt die gpaNRW die Durchführung einer Schwachstellenanalyse, bei der die Bediensteten unmittelbar einbezogen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten anschließend in die Überarbeitung der Dienstanweisung einfließen.

In der Stadt Billerbeck fehlen bisher noch konkrete Vorgaben für den Umgang mit **Sponsoringleistungen**, die eine alternative Finanzierungsart darstellen können. Ziel muss es sein, Sponsoring klar von Korruption zu trennen.

Die Stadt Billerbeck hat bisher keine der Wahlmöglichkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer **Rechnungsprüfung** nach § 101 Abs. 1, Satz 3 und 4 GO NRW[1] genutzt. So findet aktuell keine verbindliche und regelmäßige Kontrolle der Vergabemaßnahmen statt. Dieses gilt auch für die **Nachtragsverfahren**, die im Wesentlichen die Bedarfsstellen abwickeln. Die durchgeführten **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen dabei zum Teil Verbesserungspotenzial bei den Vergabedokumentationen. In der Dienstanweisung Vergabe fehlen noch verbindliche Vorgaben für das

[1] Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 490)

Nachtragsverfahren. Standardisierte Verfahrensschritte helfen, die Verfahren einheitlich und rechtssicher abzuwickeln und das Vieraugenprinzip anzuwenden.

In 2021 gehörte die Stadt Billerbeck zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungen zwischen Abrechnungssumme zu Auftragswert. In den weiteren Jahren sind die ermittelten Abweichungen im interkommunalen Vergleich teils noch geringer, aber auch erheblich höher. Diese Situation unterstreicht die sinnvolle Einrichtung eines **zentralen Nachtragsmanagements.** Dort können durch Soll-Ist-Vergleiche Erkenntnisse erzielt werden, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsbeschreibungen einfließen können. Diese Vorgehensweise hilft, Abweichungen und Nachträge möglichst gering zu halten.

Im Handlungsfeld der **Informationstechnik an Schulen** ist die Stadt Billerbeck schon sehr gut aufgestellt, in dem sie den Steuerungsprozess des Medienentwicklungsplanes konsequent umsetzt. Folglich zeigen sich bei den IT-Prozessen nur noch vereinzelt konkrete Verbesserungsmöglichkeiten. Die im **Medienentwicklungsplan** festgelegten Digitalisierungsziele hat die Stadt Billerbeck bereits erreicht. Sie baut diese kontinuierlich und sukzessive weiter aus. Die Stadt Billerbeck verfügt schon jetzt über eine dem Stand der Technik angepasste und sowohl qualitativ als auch quantitativ sehr gute **IT-Ausstattung** ihrer Schulen. Entsprechend erreicht die schülerbezogene Ausstattung mit **IT-Endgeräten** sowohl an den Grundschulen als auch an den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittliche Werte. Die technische Anbindung der Schulen an das Internet bewirkt außerdem eine sehr gute Performance, die durch moderne **Präsentationstechniken** abgerundet wird.

Ein kontinuierlicher und gesteuerter Informationsaustausch zwischen Schulträger und Schulen ist in der Stadt Billerbeck bereits etabliert. Allerdings sind bisher nicht alle am **Digitalisierungsprozess** beteiligten Akteure eingebunden. Hier sieht die gpaNRW z.B. in einem interdisziplinären Arbeitsgremium noch Optimierungsmöglichkeiten zur Stärkung der bereits guten Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger.

Den bisherigen guten Standard in der Informationstechnik an den Schulen in Billerbeck gilt es nun zu erhalten und darüber hinaus weitere Digitalisierungsziele zu erreichen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die derzeitige **Personalausstattung** hierfür ausreichend ist. Zumal vor dem Hintergrund des bestehenden Handlungsbedarfs, den die gpaNRW bei den **IT-Sicherheitsstrukturen** der Schulen erkannt hat. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

Die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** in der Stadt Billerbeck schwankt im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 zwischen einem und vier Fällen. Die Notwendigkeit zu ordnungsbehördlichen Bestattungen ergibt sich überwiegend aufgrund von Todesfällen in den zwei örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen.

Die **rechtlichen Bestimmungen** nach dem Bestattungsgesetz NRW hält die Stadt Billerbeck regelmäßig ein. Dabei wahrt sie die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen für Erd- und Feuerbestattungen. Auch bei der Auswahl der jeweiligen Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt gemäß den

bestehenden Vorgaben rechtmäßig. Sofern bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden, macht die Stadt ihren Anspruch auf Kostenerstattung geltend. Allerdings wurden bisher keine zusätzlichen **Verwaltungsgebühren** bei der Festsetzung der Kostenbescheide erhoben.
Auch bei den **Standards** sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenzial, in dem Verfahren und Prozesse konkret und verbindlich beschrieben werden, um damit z.B. eine ordnungsgemäße Abwesenheitsvertretung sicherzustellen.

Die Stadt Billerbeck weist **niedrige Fehlbeträge** je Bestattungsfall auf. Die zugrundeliegenden Aufwendungen je Fall entstehen durch eine direkte Verrechnung mit Barvermögen der Verstorbenen. Die finanztechnische Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und sollte daher zukünftig geändert werden.
Vergaberechtliche Aspekte bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen berücksichtigt die Stadt Billerbeck über den regelmäßigen Wechsel bei der Auswahl der vor Ort tätigen Bestatter. Im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und zur Beachtung des Vergaberechts sollte die Stadt Billerbeck trotz geringer jährlicher Fallzahlen regelmäßige regionale Preisvergleiche durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei aus Sicht der gpaNRW nicht ausreichend.

Strukturelle Merkmale beim **Friedhofswesen** in der Stadt Billerbeck sind der alte Friedhof am Hagen und der neue Friedhof am Gantweg, die sich beide in kommunaler Trägerschaft befinden. Ein Anteil von über 70 bis 81,50 Prozent kommunaler Bestattungen an der Gesamtzahl der jährlichen örtlichen Sterbefälle, zeigt eine hohe örtliche Verbundenheit in der Bevölkerung. Der im Umkehrschluss festzustellende „Abwanderungsanteil“ gibt erste Hinweise auf die zunehmende Konkurrenzsituation durch private Friedhofsträger in der Region.
Die Stadt Billerbeck steuert die Vergabe neuer Gräber und Nutzungsrechte über die vorrangige Nutzung des alten Friedhofs am Hagen. Aufgrund der sich verändernden Bestattungskultur mit zunehmenden Urnenbestattungen stehen dort noch ausreichende Reserveflächen zur Verfügung. Auf dem neuen Friedhof lässt die Stadt zurzeit nur Bestattungen in Verbindung mit bestehenden Nutzungsrechten zu. Auf freiwerdenden Bestattungsflächen entwickelt die Stadt neue Strukturen um neue Grabarten anbieten zu können. Neben der Gebührenentwicklung sind die strukturellen Veränderungen und Anpassung notwendig, um die Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Friedhofsträgern zu erhalten.

Bei der **Digitalisierung** der Friedhofsverwaltung befindet sich die Stadt Billerbeck auf einem guten Weg. In der eingesetzten Fachsoftware sind die erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig erfasst. Perspektivisch sollte die Stadt das Ziel verfolgen, die Fachsoftware für das Friedhofswesen in ein digitales Grünflächeninformationssystem einzubinden.

Die Stadt Billerbeck realisierte in den Jahren 2018 bis 2021 auf der Grundlage leicht erhöhter Gesamtkosten nur niedrige **Gesamtkostendeckungsgrade**. Auch bei den Trauerhallen stellt sich in diesen Jahren eine geringe Kostendeckung dar.
Vor allem die Wegeflächen auf dem alten Friedhof verursachen wiederkehrenden und intensiven **Unterhaltungs- und Pflegeaufwand**. Als Folge entstehen vergleichsweise hohe Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in 2021. Daneben sind auch die örtlichen Pflegestandards ausschlaggebend. In diesem Zusammenhang hat die Stadt in 2022 ein Fachplanungsbüro beteiligt um u.a. nach wirtschaftlicheren Lösungen zu suchen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beabsichtigte die Stadt Billerbeck die Dienstleistungen für die Grünanlagen- und Wegeunterhaltung sowie die Grabbereitung neu auszuschreiben. Die Ergebnisse sollen in die **Neukalkulation** der Friedhofsgebühren mit einfließen, die für das Jahr 2023 geplant ist.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Billerbeck

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.

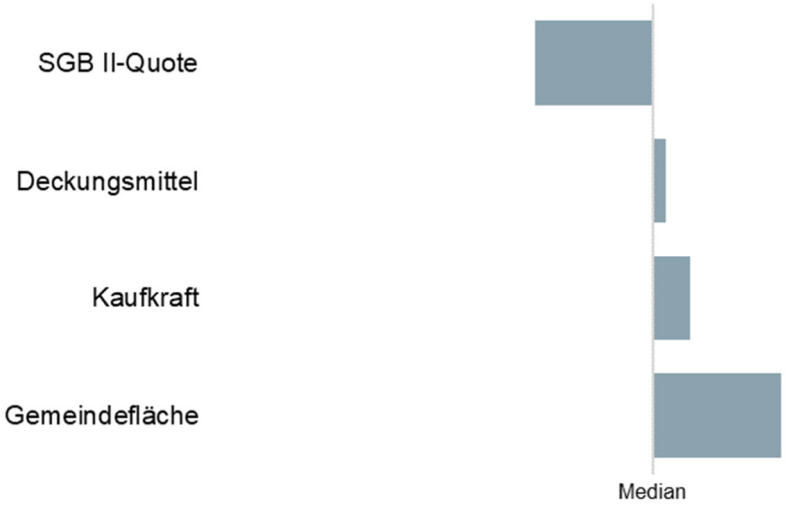
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Billerbeck. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[2] und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Billerbeck 2022

[2] IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

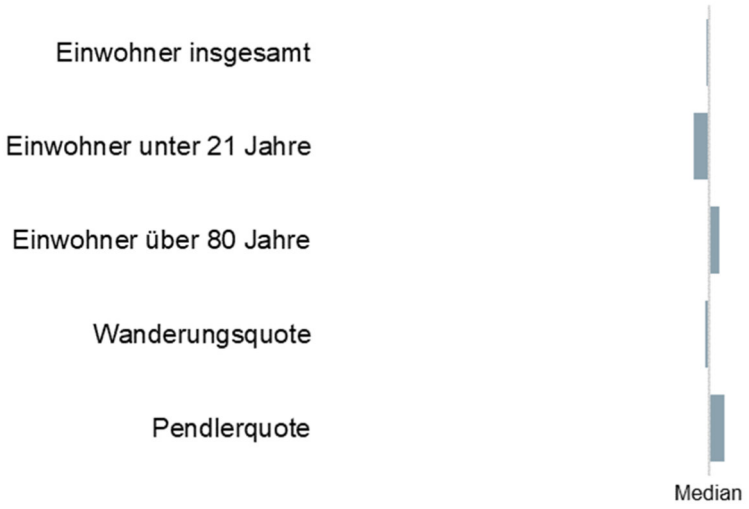


Die Strukturmerkmale SGB II-Quote, Kaufkraft und Gemeindefläche der Stadt Billerbeck weisen im Vergleich aller 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen die größten Abweichungen vom jeweiligen Median auf. Während sich die Zahl der SGB II-Berechtigten in Billerbeck interkommunal noch unter dem 1. Viertelwert befindet, liegen Kaufkraft und Gemeindefläche nahezu auf bzw. über dem 3. Viertelwert. Deutlich unauffälliger in diesem Vergleich sind die allgemeinen Deckungsmittel aus Zuweisungen und Steuern für den Haushalt der Stadt Billerbeck ausgeprägt.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Billerbeck 2022



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 Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung 2017 wurde die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 auf Basis der Hochrechnungen von IT NRW für Billerbeck noch mit einem Rückgang von ca. acht Prozent prognostiziert. Faktisch hat sich diese Prognose allerdings in den letzten fünf Jahren tatsächlich von der Höhe her nicht bestätigt. Vielmehr ist eine gewisse Stagnation auf dem aktuellen Einwohnerniveau festzustellen, korrespondierend mit einem nahezu neutralen Wanderungssaldo.
Der allgemeine Trend zu einer alternden Gesellschaft stellt sich für die Stadt Billerbeck deutlich geringer dar als in anderen Kommunen. Allerdings gehört die Stadt Billerbeck beim Anteil der jungen Bevölkerung unter 21 Jahre auch zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Anteil dieser Altersgruppe.
Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger aus Billerbeck hat offensichtlich ihren Arbeitsplatz innerhalb des Gemeindegebietes. Die positive Pendlerquote zeigt, dass anders als in vielen kleineren Kommunen rund um das Oberzentrum Münster, die arbeitende Bevölkerung die Stadt Billerbeck zu ihrem Wohn- und Freizeitmittelpunkt gemacht hat. Zusätzlich pendeln weitere Erwerbstätige anderer Wohnortkommunen nach Billerbeck ein.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Billerbeck 2017 wurden ihm Rahmen der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 24. April 2018 durch die gpaNRW vorgestellt.

Im Nachgang wurden die Empfehlungen aus dem Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss am 03. Juli 2018 und anschließend dem Rat am 05. Juli 2018 mitgeteilt. Insbesondere die Empfehlung, die Realsteuer-Hebesätze auf die fiktiven Hebesätze anzupassen (unter Berücksichtigung der Besonderheit bei der Grundsteuer A, dass bereits 81 Hebesatzpunkte für die Wirtschaftswegesanierung erhoben werden), wurde intensiv diskutiert, wie bereits schon zum Haushaltsplan 2017. Eine Änderung bzw. Anpassung wurde allerdings nicht beschlossen.

Seit dem Haushaltsplan 2016 weist die Verwaltung auf die Problematik bzw. die Folgen in Zusammenhang mit den fiktiven Hebesätzen hin. Eine Steuererhöhung wurde gleichwohl bisher von Seiten der Politik abgelehnt. Im Jahr 2022 wurde in Absprache bewusst auf eine Steuererhöhung verzichtet, da sich bereits frühzeitig ein sehr gutes Jahresergebnis abzeichnete und die Liquidität gesichert war. Ferner sollten die Bürgerinnen und Bürger angesichts der hohen Inflation nicht noch zusätzlich belastet werden.

Ebenfalls nicht umgesetzt – da politisch nicht gewollt - wurden die Empfehlungen zur Verzinsung des Eigenkapitals und einer Gewinnausschüttung beim Abwasserbetrieb.

Weitere Empfehlungen des Prüfungsberichtes haben Politik und Verwaltung im Nachgang allerdings umgesetzt. Beispielhaft sind hier zu nennen:

- Spielplatzkontrollen
- Abbau von Spielgeräten zum Zwecke der Reduzierung von Anlagen
- Erhöhung der Beiträge für die offene Ganztagsschule (OGS) sowie der Mensa Essensbeiträge

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[3]. 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.

[3] § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[4]. 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.

[4] KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Billerbeck nicht getroffen.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine

kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Billerbeck wurde in der Zeit von Juni 2022 bis Juni 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Billerbeck die Daten des Vergleichsjahres 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2016 bis 2021.

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

Geprüft haben

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Andreas Pickhard
Informationstechnik an Schulen	Rita Schröer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Andreas Meyer
Friedhofswesen	Andreas Meyer

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

Am 15. Juni 2023 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Billerbeck im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 29. August 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Olaf Schwickardi
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Bis 2021 kann die Stadt Billerbeck die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen nahezu kompensieren. Ab 2022 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-/Kriegsbedingten Verschlechterungen abhängig.	E1.1	Die Stadt Billerbeck sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen
		E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Hebesätze mindestens auf die Fiktivhebesätze anheben. Erst dann erwirtschaftet Billerbeck in diesen Steuerarten auch die Steuerkraft, die ihr im Finanzausgleich zugerechnet wird.
F2	Die Ansätze für investive Auszahlungen werden von der Stadt Billerbeck durchschnittlich zu etwas mehr als 50 Prozent in Anspruch genommen. Ein realistisches Bild des Investitionsvolumes im Haushaltsplan wird dadurch eingeschränkt.	E2	Das Ziel der Verwaltung und der Politik der Stadt Billerbeck sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Stadt Billerbeck nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.	E3	Die Stadt Billerbeck sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Billerbeck noch nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	E4	Die Stadt Billerbeck sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Billerbeck hat mit ihrer Dienstanweisung eine gute Grundlage für einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren geschaffen. Wesentliche Vergabeschritte führt die Bedarfsstelle aus. Dieser Sachverhalt erschwert eine strikte Trennung zwischen der Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung. Zudem steigt die Korruptionsgefahr.	E1.1	Die Stadt Billerbeck sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Sie sollte prüfen, ob sie dazu ihre zentrale Submissionsstelle optimiert oder eine zentrale Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit einrichtet.
		E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Bei einer zentralen Vergabestelle im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit sollte eine einheitliche Software zum Einsatz kommen, die den gemeinsamen Datenaustausch erleichtert.
F2	Die Stadt Billerbeck hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Auch eine der Wahlmöglichkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 1, Satz 3 und 4 GO NRW wird nicht genutzt. Eine verbindlich vorgeschriebene regelmäßige Kontrolle der Vergabeverfahren findet nicht statt.	E2.1	Die Stadt Billerbeck sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch verbindliche und regelmäßige Kontrollen der Vergabeverfahren fördern und so die Korruptionsgefahr mindern.
		E2.2	Die Stadt Billerbeck sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben so festlegen, dass ausreichend Zeit für die Prüfung der Vergabeunterlagen innerhalb der Bindefrist zur Verfügung steht. Über erteilte Aufträge sollte sie die politischen Gremien fortlaufend informieren.
F3	Die Stadt Billerbeck beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Teils fehlen wesentliche Regelung zur Korruptionsprävention. Die in der Dienstanweisung beschriebenen korruptionsgefährdeten Bereiche basieren nicht auf einer Schwachstellenanalyse.	E3.1	Die Stadt Billerbeck sollte ihre Dienstweisung Korruption auf die aktuelle Fassung des KorruptionsbG anpassen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann dafür als Grundlage dienen.
		E3.2	Die Stadt Billerbeck sollte ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie sollte dazu ihre Bediensteten beteiligen und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung entsprechend aufnehmen.
		E3.3	Die Stadt Billerbeck sollte explizit die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung Korruption verbieten.
		E3.4	Die Stadt Billerbeck sollte in ihrer Dienstanweisung eindeutige Zuständigkeitsregelungen für die Abfrage beim Wettbewerbsregister festlegen. Die Auskünfte sind vor Erteilung eines Zuschlages einzuholen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.5	Die Stadt Billerbeck sollte ihre internen Regelungen sowie Bekanntmachungen nach dem KorruptionsbG auf die neue Rechtslage anpassen.
		E3.6	Die Stadt Billerbeck sollte konkrete Zuständigkeitsregelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin beziehungsweise des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.
		E3.7	Die Stadt Billerbeck sollte Vorkehrungen treffen, um die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes nach Inkrafttreten zeitnah umsetzen zu können.
F4	Die Stadt Billerbeck hat sich noch keine Rahmenbedingungen für mögliche Sponsoringangebote gegeben.	E4	Die Stadt Billerbeck sollte sich verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoringleistungen geben. Ziel sollte eine deutliche Trennung von Sponsoring und Korruption sein.
F5	Der ermittelte Abweichungswert der Stadt Billerbeck ist im Vergleichsjahr 2021 geringer als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Andere Vergleichsjahre zeigen höhere Abweichungswerte. Nähere Analysen der Abweichungen könnten Erkenntnisse für zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern.	E5	Die Stadt Billerbeck sollte durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig eine Prüfung der Abweichungen vom Auftragswert vornehmen. Die gesammelten Erkenntnisse über Ursachen der Abweichungen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung sein.
F6	Die Stadt Billerbeck hat keine Regelungen für die Abwicklung von Nachträgen in ihrer Dienstanweisung Vergabe getroffen. So fehlen Vorgaben für standardisierte und einheitliches Vergabeverfahren. Sie hat kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet.	E6.1	Die Stadt Billerbeck sollte klare Vorgaben für Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Sie sollte standardisierte Verfahren einführen, die einheitliche und rechtssichere Vorgehensweisen gewährleisten.
		E6.2	Die Stadt Billerbeck sollte für Nachtragsverfahren vergaberechtliche Kontrollen einrichten, beispielsweise durch eine zentrale Vergabestelle oder Rechnungsprüfung.
		E6.3	Die Stadt Billerbeck sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse, auch zu Bieterstrategien, sollten für zukünftige Vergabeverfahren genutzt werden.
F7	Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungspotenzial bei der Abwicklung von Nachträgen. Die Prüfung und Wertung der Angebote könnte durch die generelle Erstellung von Preisspiegeln erleichtert werden. Die Stadt Billerbeck führt Abnahmen förmlich durch, dokumentiert jedoch nicht immer die Mängelbeseitigung.	E7.1	Zur Prüfung der Angebotspreise sollte die Stadt Billerbeck generell einen Preisspiegel erstellen.
		E7.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Prüfung von Nachtragsangeboten ausreichend dokumentieren. Eindeutige Vorgaben unterstützen einheitliche Verfahren und bieten Handlungssicherheit.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.3	Die Stadt Billerbeck sollte nachvollziehbare Dokumentation über Mängelbeseitigungen führen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Billerbeck ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon gut vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	E1	Die Stadt Billerbeck sollte die regelmäßige und verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln und etablieren. Dazu sollte sie eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einrichten, die systematisch den Fokus auf die Medienentwicklung der Schulen legt.
F2	Die Stadt Billerbeck ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt zum Teil im interkommunalen Vergleich den höchsten Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.	E2	Die Stadt Billerbeck sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F3	Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Stadt Billerbeck zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Optimierungsbedarf.	E3	Die Stadt Billerbeck sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Billerbeck fordert die im Zuge ordnungsbehördlicher Bestattungen anfallenden Bestattungskosten von bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben zurück. Auf die Festsetzung einer angemessenen Verwaltungsgebühr verzichtete sie dabei bislang.	E1	Die Stadt Billerbeck sollte im der Kostenfestsetzung von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F2	Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine Regelungen oder Prozessbeschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wird nicht gesehen.	E2.1	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen.
		E2.2	Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.3	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung trotz geringer jährlicher Fallzahlen regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei nicht ausreichend.
F3	Die Stadt Billerbeck weist niedrige Fehlbeträge je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nach. Die zugrundeliegenden Aufwendungen je Fall ergeben sich aufgrund der wiederholten Verrechnung von Barvermögen der Verstorbenen mit den Bestattungskosten. Diese finanzwirtschaftliche Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Kostenerstattungen realisierte die Stadt mangels erstattungspflichtiger Angehöriger in keinem Fall.	E3.1	Sofern eine ordnungsbehördliche Bestattung von der Stadt Billerbeck angeordnet wird, sollten alle Finanzvorgänge (Einnahmen und Ausgaben) des Falles über den Haushalt der Stadt Billerbeck abgewickelt und ordnungsgemäß gebucht werden.
		E3.2	Die Stadt Billerbeck sollte weiterhin konsequent nach bestattungspflichtigen Angehörigen recherchieren und im Erfolgsfall die Bestattungskosten per Kostenbescheid zurückfordern.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine strategischen Zielvorgaben für das Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen. Ferner gleicht sie ihre Zielplanungen nicht anhand fortgeschriebener Kennzahlen ab und bedient kein regelmäßiges Berichtswesen.	E1.1	Zur weiteren Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Billerbeck im Friedhofwesen ein Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise fließen diese Informationen dann in ein kontinuierliches Berichtswesen ein.
		E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.
F2	Die Friedhofsverwaltung befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. In der eingesetzten Fachsoftware sind die erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig erfasst. Verbesserungspotenzial stellt sich im Hinblick auf die Frage der Anbindung eines digitalen Grünflächeninformationssystems dar.	E2	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung ein Grünflächeninformationssystem an ihre Friedhofssoftware anbinden.
F3	Die Stadt Billerbeck betreibt umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zum Friedhofswesen. Zur Informationen der Einwohner stehen eine ausführliche Internetseite sowie ergänzend ein Informations-Flyer zur Verfügung.	E3	Zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der beiden städtischen Friedhöfe sollte die Stadt Billerbeck ihre gute Öffentlichkeitsarbeit weiter beibehalten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Billerbeck legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren nicht nur die jeweilige Grabgröße zugrunde. Im Ansatz berücksichtigte sie auch schon weitere Faktoren, wie die Grabposition oder den städtischen Pflegeaufwand.	E4	Die Stadt Billerbeck sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.
F5	Die Stadt Billerbeck realisierte für ihre Trauerhallen in den Jahren 2018 bis 2021 nur niedrige Kostendeckungsgrade. Wobei der Finanzrahmen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung dieser Gebäude im Hinblick auf die leicht überdurchschnittlichen Gesamtkosten im Friedhofswesen nur eine untergeordnete Rolle spielt.	E5.1	Die Stadt Billerbeck sollte die Hintergründe für ihre niedrigen Kostendeckungsgrade bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragssituation hinwirken.
		E5.2	Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Stadt Billerbeck würdevolle alternative Zusatznutzungen prüfen.
		E5.3	Im Fall einer dauerhaft schlechteren Trauerhallennutzung sollte die Stadt Billerbeck den evtl. Rückbau eines Gebäudes oder alternativ auch die Verpachtung oder Veräußerung an einen Bestatter prüfen.
		E5.4	Die Stadt Billerbeck sollte die Entwicklungen im Hinblick auf die konkurrierenden privaten Bestattungsorte beobachten und analysieren, da weiter zunehmende Abwanderungstendenzen nicht auszuschließen sind. Im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und der gebührenbasierenden Kostendeckung sollte sie soweit möglich entgegensteuern.
		E5.5	Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte Stadt Billerbeck weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig sind zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie die weitere Abwanderungsentwicklung für die Plan-Prognosen.
F6	Die Stadt Billerbeck verfügt hinsichtlich der Grün- und Wegeflächen über differenzierte Flächendaten. Der Flächenanteil der Friedhofswege an der Grün- und Wegefläche stellt sich überdurchschnittlich dar. Die Friedhöfe sind demnach feingliedriger als bei Vergleichskommunen strukturiert und erschlossen.	E6	Im Rahmen der geplanten Neukonzeption um die Friedhofswege und deren Unterhaltung sollte versucht werden, eventuelle Flächenüberhänge zu ermitteln, um diese ggf. über Umstrukturierungen zurückzubauen.
F7	Die Stadt Billerbeck wendet hohe Kosten je qm für die Grün- und Wegeflächenunterhaltung auf. Ausschlaggebend dafür sind der umfangreichere Anteil an Wegeflächen sowie die örtlichen Pflegestandards.	E7	Die Stadt Billerbeck sollte aufgrund des nachgewiesenen hohen Unterhaltungsaufwands ihre Pflegestandards bezogen auf die Grün- und Wegeflächen überprüfen und ggf. senken.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte[5] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[6] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

[5] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

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

0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 Kommunen 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 bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern, in denen bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

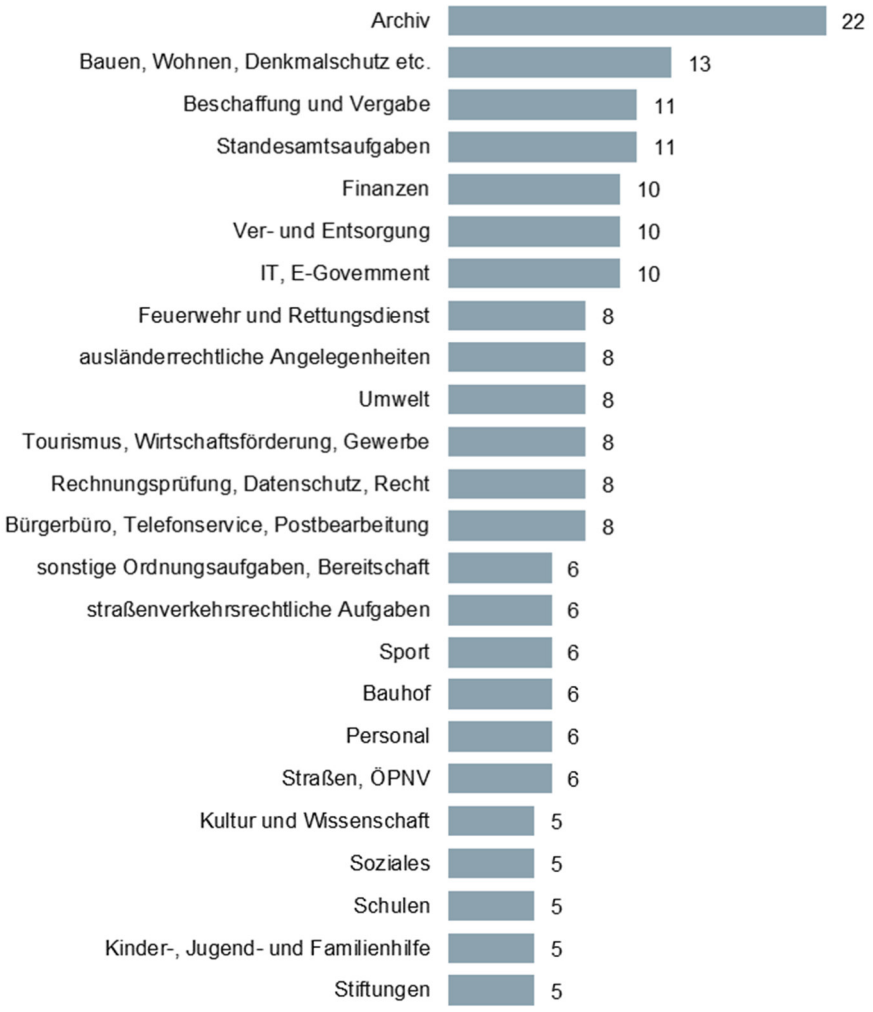
Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - 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

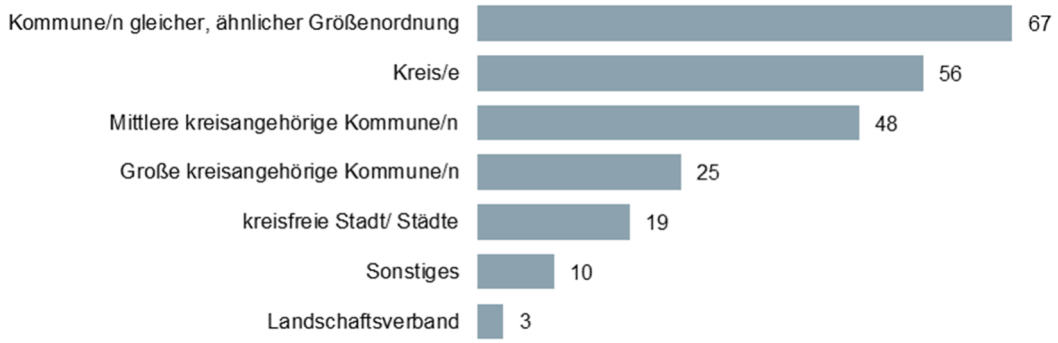


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die übrige Themenreihenfolge noch keine klaren Prioritäten erkennen lässt.

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



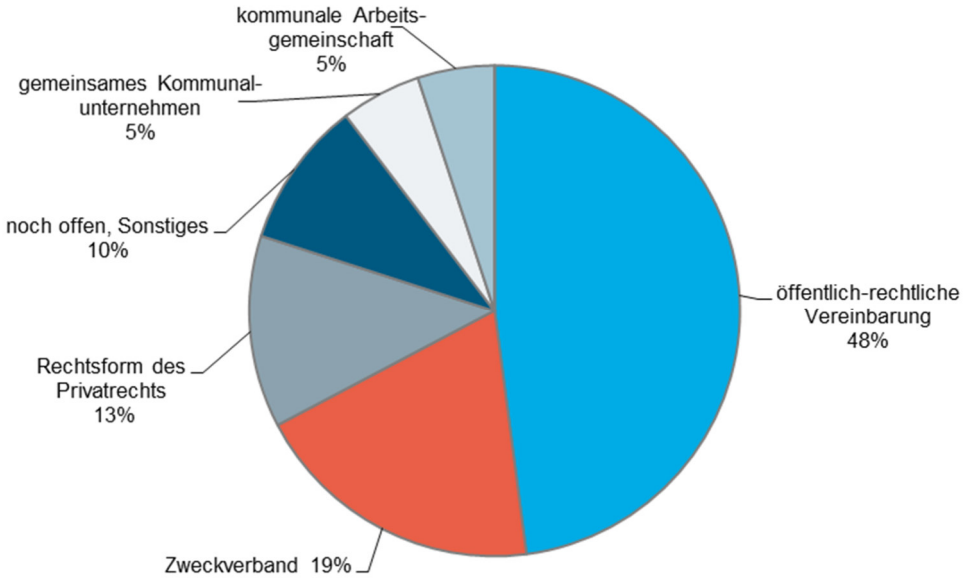
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[7].

[7] 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

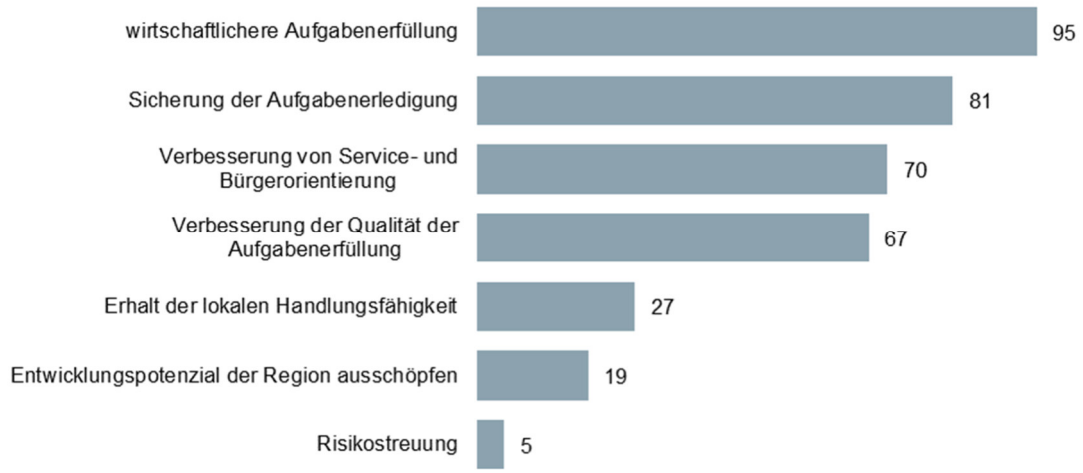


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen bedingt durch neue Gremienstrukturen und schnellere Entscheidungswege sind weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegenüber anderen Rechtskonstruktionen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



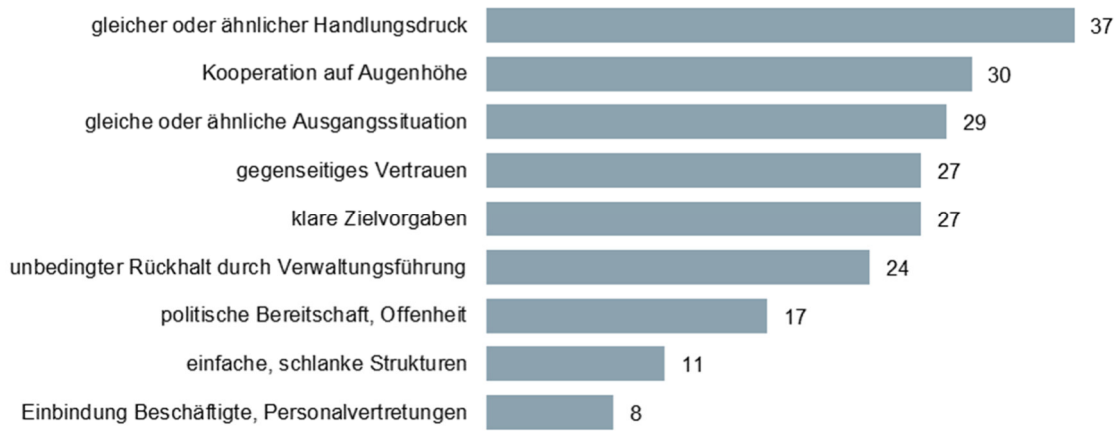
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

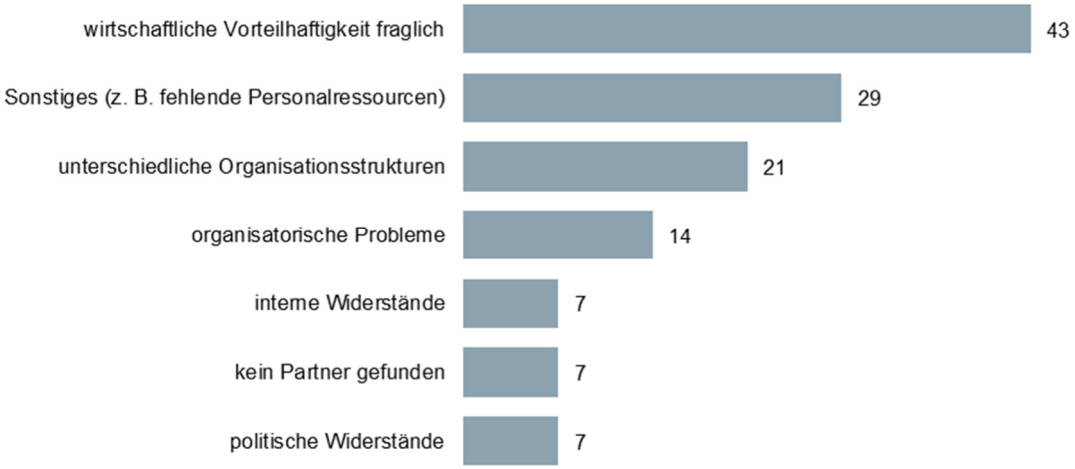


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch die Verwaltungsführung oder die politische Bereitschaft zu kooperieren.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Billerbeck

Für die Stadt Billerbeck ist die interkommunale Zusammenarbeit seit vielen Jahren fester Bestandteil bei der Aufgabenerledigung. Speziell in den Kooperationsprojekten

- Musikschule Coesfeld, Billerbeck und Rosendahl,
- VHS Coesfeld, Billerbeck, Nottuln und Rosendahl,
- Touristik Arbeitsgemeinschaft „Die Baumberge“,
- IT-Zweckverband citeq,
- Kreisdatenschutzbeauftragter,

sowie weiteren Kooperationsprojekte zu den Aufgabenfeldern

- Personal- und IT-Dienstleistungen,
- Vergabewesen,
- Brandschutz und Feuerwehrwesen,
- Schulträgeraufgaben und
- Abfallbeseitigung/-verwertung

kann die Stadt teilweise seit Jahren auf eine erfolgreiche gemeinsame Aufgabenerledigung zurückblicken. Dabei bilden alle hierbei möglichen Rechtsformen die Grundlage der Zusammenarbeit, wobei die öffentlich-rechtlichen-Vereinbarung bei den formalen Kooperationsprojekten in Billerbeck überwiegt. In Form vom kommunalen Arbeitsgemeinschaften bestehen darüber hinaus noch die

- Arbeitsgemeinschaft der Kämmerer und Kämmerinnen,
- Arbeitsgemeinschaft im Bereich § 2b USTG,
- Arbeitsgemeinschaft Haushaltskommission: Bürgermeister und Kreis,
- Arbeitsgemeinschaft der einzelnen Fachbereichsleiter mit kreisangehörigen Fachbereichsleitern und
- Arbeitsgemeinschaft Abfall.

Perspektivisch wird die Stadt Billerbeck weitere Kooperationsprojekte eingehen, wenn die entsprechenden wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Hierbei sind insbesondere das Archivwesen (zentrales Kreisarchiv) und die Ausländer- und Asylangelegenheiten (Case-Management) zu nennen.

Mit ihren Kooperationsthemen befindet sich die Stadt Billerbeck im Mainstream der Themenfelder, die von allen Vergleichskommunen bisher am häufigsten genannt wurden, wenn es um die umgesetzten oder geplanten Kooperationsprojekte geht.

Beim Ranking der Erfolgsfaktoren für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit bildet die Stadt Billerbeck mit ihren Einschätzungen nicht das bisherige Umfrageergebnis ab. Für die Stadt Billerbeck stehen vielmehr die politische Bereitschaft und Offenheit an erster Stelle, gefolgt vom unbedingten Rückhalt durch Verwaltungsführung und der Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung. Allesamt Erfolgsfaktoren, die die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen für weniger prioritär einstuft.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

Über einen Online-Fragebogen sowie über ein ergänzendes Gespräch vor Ort erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 70 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

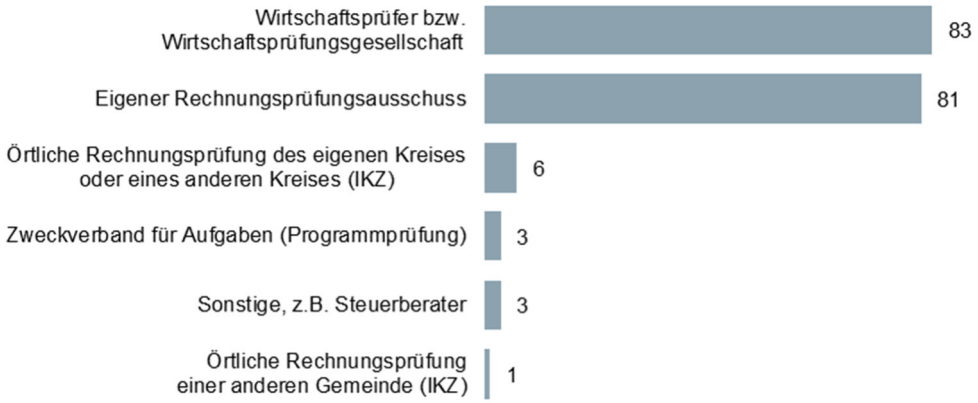
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

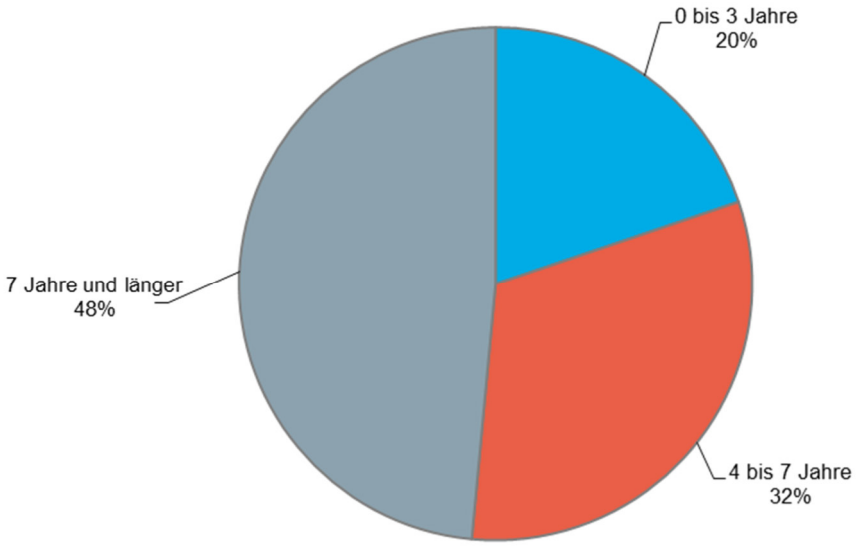
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 58 von 70 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (6 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

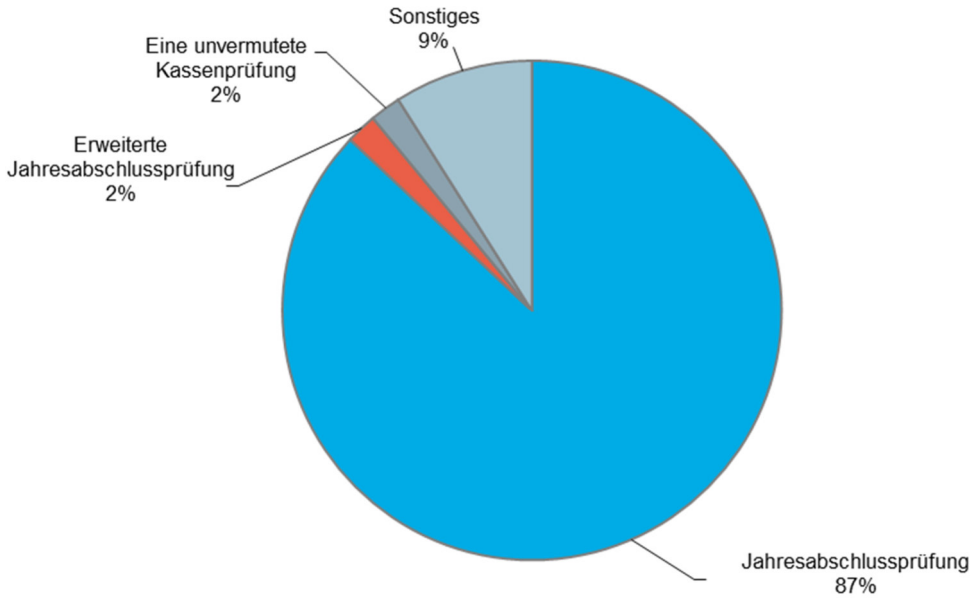
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,[8] gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720[9] eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

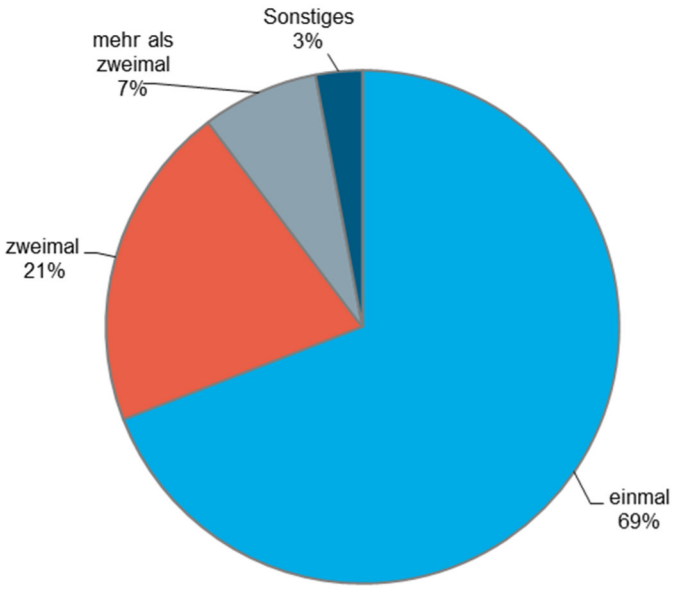
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

[8] Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien[10] herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Billerbeck

In der Stadt Billerbeck werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die

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

erstmalige Beauftragung der Gesellschaft, erfolgte nach Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2010. Seit diesem Zeitpunkt ist die Gesellschaft ununterbrochen für die Stadt Billerbeck tätig, hat aber jeweils nach einem erneuten Vergabeverfahren eine Neubeauftragung erhalten, da sie der jeweils wirtschaftlichste Anbieter war. Zuletzt wurde die Leistung im Jahr 2021 auf Basis einer Bewertungsmatrix neu ausgeschrieben für die Prüfungen der Jahresabschlüsse 2021 bis 2025 einschließlich der jeweiligen Lageberichte. Ziel der erneuten Ausschreibung war es, dass nicht unbedingt der preislich günstigste Wirtschaftsprüfer den Auftrag erhalten soll, sondern derjenige, der gelichzeitig die kommunalspezifischen Besonderheiten beherrscht und damit den verwaltungsseitigen Aufwand möglichst minimiert.

Aus Sicht der gpaNRW ist es im Übrigen vergaberechtlich unbedenklich, wenn die Stadt Billerbeck ein neues Vergabeverfahren für diese Dienstleistungen in regelmäßigen Abständen von drei bis fünf Jahren durchführt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Billerbeck und fertigt den Lagebricht. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben und/ oder eine technische Prüfung. Bei diesen optionalen Prüfungen erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Billerbeck tagte im Jahr 2021 zwei Mal. Dies entspricht dem langjährigen Turnus, lediglich im Jahr 2020 fand Corona bedingt nur eine Sitzung statt. Der Ausschuss beschäftigt sich regelmäßig mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Billerbeck entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben einschließlich technischer Prüfung sowie die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.
Die Verwaltung hat hierzu mitgeteilt, dass aus ihrer Sicht eine kommunale Zusammenarbeit mit anderen Kommunen insbesondere zur Prüfung des Jahresabschlusses wenig Sinn ergibt, da in den meisten Kommunen die Prüfung im dritten Quartal eines Jahres durchgeführt wird. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt in Billerbeck bereits die Haushaltplanung für das Folgejahr, für die der Jahresabschluss vorliegen muss. Im Übrigen wird auf die bestehende Arbeitsgemeinschaft der Kämmerer des Kreises verwiesen, in der ein unterjähriger Austausch über wichtige Sachverhalte erfolgt.

Eine Prüfung der Zahlungsabwicklung führt die Stadt Billerbeck regelmäßig durch.

.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch	
Haushaltssituation	▲	☐	☐	☐

Der **Stadt Billerbeck** ist es im gesamten Betrachtungszeitraum gelungen, ausgeglichene Haushalte zu generieren und damit uneingeschränkt handlungsfähig zu sein. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die Jahresergebnisse kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 19,4 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen.

Die **Planung** ab 2022 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor, bedingt auch durch die Corona-Pandemie und die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Kostensteigerungen. Trotz der außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und die Erweiterung um die Isolierung der Kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für Energieversorgung (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz - NKF-CUIG) erreicht die Stadt keinen ausgeglichenen Haushalt. In 2025 wird Billerbeck darüber entschieden in welcher Form (Abschreibung oder Ausbuchung) die zusätzlichen Haushaltsbelastungen in Höhe von 7,3 Mio. Euro bereinigt werden. Aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre besteht für die Stadt Billerbeck ein Konsolidierungsbedarf. In 2022 wird entgegen der Planung ein positives Jahresergebnis erzielt werden, Ende des Jahres konnten noch Gewerbesteuererträge und sonstige Zuweisungen verbucht werden.

Das **Eigenkapital** der Stadt Billerbeck ist überdurchschnittlich, dieses hat sich aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 um 14,6 Mio. Euro erhöht. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital allerdings erheblich verringern.

Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2021 mit 1.911 Euro je Einwohner überdurchschnittliche **Gesamtverbindlichkeiten** für Billerbeck. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind in den letzten beiden Betrachtungsjahren deutlich angestiegen. Ursächlich waren erhaltene Anzahlungen (Investitionszuwendungen für Maßnahmen in späteren Jahren, Erschließungsbeiträge sowie abgerufene, noch nicht verausgabte Fördmittelbeiträge). Im interkommunalen Vergleich bilden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit 1.186 Euro je Einwohner den Median ab. Die erhaltenen Anzahlungen haben daran einen Anteil von 709 Euro je Einwohner.

Haushaltssteuerung

Die **Analyse der Jahresergebnisse** zeigt, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Billerbeck reichen bis 2021 nahezu aus, um Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Eine zunehmende Belastung sind die Fehlbeträge in den Bereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, sowie die Jugendamts- und Kreisumlage. Es sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen, muss es Ziel der Stadt sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Billerbeck hält die **Fristen** für die die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Auch die Anzeige der Haushaltsatzung erfolgt nahezu fristgerecht. Die Verwaltung und die Politik verfügen damit über wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung. Die Haushaltssteuerung wird weiter dadurch gestützt, dass die Stadt über ein Controlling mit entsprechendem Berichtswesen verfügt. Zu jeder Haushaltseinbringung wird eine Aufstellung mit Produkt /Konto Maßnahme und Spar-/Kürzungsvorschlag für nicht pflichtige Aufgaben von der Kämmerin erstellt. Mit Hilfe der Berichte kann die Stadt frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und gegebenenfalls in der Haushaltswirtschaft gegensteuern.

Die Stadt überträgt keine konsumtiven und investiven Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Transparenz.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Billerbeck eigenverantwortlich durch die jeweiligen Fachbereiche. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht schriftlich in einer Dienstanweisung festgelegt. Über ein standardisiertes Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt Billerbeck noch nicht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die Stadt Billerbeck verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement.** Die Stadt hat bereits strategische Vorgaben festgelegt, einen expliziten Handlungsrahmen, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt, ist am 06. Juni 2023 in Gestalt einer Dienstanweisung für das Kreditmanagement in Kraft getreten. Für das städtische Anlagemanagement gibt es bereits seit 2021 eine entsprechende Richtlinie.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltsstatus,

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Billerbeck 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2022	bekannt gemacht	festgestellt		HPl / JA
2023	bekannt gemacht			HPl

In der letzten überörtlichen Prüfung lagen Daten bis einschließlich 2016 vor. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Billerbeck hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2021 festgestellt. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet. Der Jahresabschlusses 2022 steht erst zum Ende dieser überörtlichen Prüfung zur Verfügung. Einzelne Ergebnisse und Informationen hieraus sind nachträglich noch punktuell und textlich in diesem Prüfungsbericht mit aufgenommen worden.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Billerbeck bis 2018 bestätigt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Billerbeck ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Stadt kann im gesamten Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse generieren. Die Planung sieht dagegen durchgängig negative Jahresergebnisse vor.

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

Haushaltsstatus Billerbeck 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X

Bis 2021 Ist, ab 2022 Plan

Die **Stadt Billerbeck** kann im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 positive Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt Billerbecks unterliegt somit keinen haushaltsrechtlichen Maßnahmen.

Nach den aktuellen Haushaltsplänen 2022 und 2023 sind trotz außerordentlicher Erträge nach dem NKF-CIG [11] (2022/23) sowie das NKF-CUIG[12] (ab 2023) für 2023 bis 2026 Defizite und im Übrigen fiktive Haushaltsausgleiche kalkuliert. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich das Defizit aufgrund der Corona-Pandemie und des Kriegsgeschehens in der Ukraine schlussendlich auswirken wird. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser aus. Dieses spiegelt sich auch in einem verbesserten Haushaltsstatus wieder.

Jahresergebnisse und Rücklagen Billerbeck 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.154	1.239	5.032	3.618	4.676
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.837	6.076	11.108	14.726	19.402
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.024	26.025	26.045	26.045	26.052

[11] Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

[12] NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG); NKF-CIG und die Erweiterung um die Isolierung der Kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für Energieversorgung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	19,64	0,00	6,75
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	**positives Ergebnis**				

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse direkt der allgemeinen Rücklage oder Ausgleichsrücklage zugeordnet.

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Billerbeck in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.356	-918	-1.216	-107	-1.089
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	18.046	17.129	15.913	15.806	14.717
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.052	26.052	26.052	26.052	26.052
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	**2,98**	**2,08**	**2,81**	**0,25**	**2,60**

Von 2022 bis 2026 plant die Stadt Billerbeck Defizite von insgesamt 4,7 Mio. Euro. Die Defizite könnten jedoch durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Ohne den Ansatz der außerordentlichen Erträge (sechs Mio. Euro) wäre das Defizit allerdings deutlich höher.

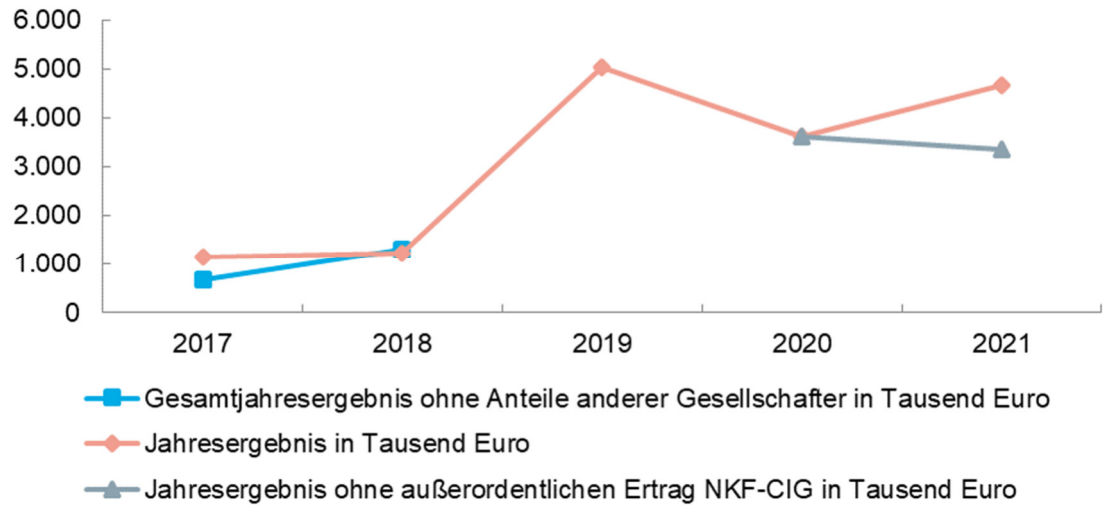
Die Stadt Billerbeck geht in der Haushaltsplanung 2022 noch von einem Defizit und außerordentlichen Erträgen von 2,1 Mio. Euro aus. Der zwischenzeitlich vorliegende Jahresabschluss 2022 fällt aber, nicht zuletzt durch einen deutlich über der Planung liegenden Gewerbesteuererträge und Erträgen aus Grundstücksverkäufen, wesentlich besser aus. Das führt zu einer Aufstockung der Ausgleichrücklage. Das Jahr 2022 schließt mit einem Überschuss von 5,5 Mio. Euro ab, was eine Verbesserung gegenüber der Planung von 6,9 Mio. Euro entspricht. Dadurch wird die Ausgleichsrücklage - entgegen der Planung – weiter gestärkt.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Billerbeck kann im Betrachtungszeitraum die Aufwendungen mit den erzielten Erträgen decken. Die Jahresergebnisse hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2021



Nach dem NKF-CIG hat die Stadt Billerbeck die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die **Stadt Billerbeck** hat festgestellte Gesamtabschlüsse bis 2018. Ab 2019 liegt die Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabschlusses gemäß § 116a GO NRW vor. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören die

- Abwasserbetrieb der Stadt Billerbeck (eigenbetriebsähnliche Einrichtung),
- Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauförderungsgesellschaft mbH (GIWo mbH),
- Netzgesellschaft Billerbeck mbH mit
  - Münsterland Netzbeteiligungsgesellschaft mbH & Co.KG, Lüdinghausen,
  - Münsterland Netzbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH, Lüdinghausen,
  - MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co.KG,
  - MNV Münsterland Netz-Verwaltungsgesellschaft mbH,
  - MNG Stromnetze Verwaltungs GmbH & CO.KG,

- MNG Stromnetz GmbH & Co.KG.

Die Resultate der vorliegenden Gesamtergebnisrechnungen bewegen sich in etwa auf dem Niveau der Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche insgesamt betrachtet bislang weder erkennbar positiv noch negativ das Gesamtergebnis beeinflusst hat.

Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der guten Konjunkturlage, insbesondere den jährlich steigenden Gewerbesteuern und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Im Zeitraum von 2017 bis 2019 ist

- die Gewerbesteuer um 2,3 Mio. Euro auf 9,5 Mio. Euro und
- der Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern um 1,2 Mio. Euro auf 7,3 Mio. Euro gestiegen.

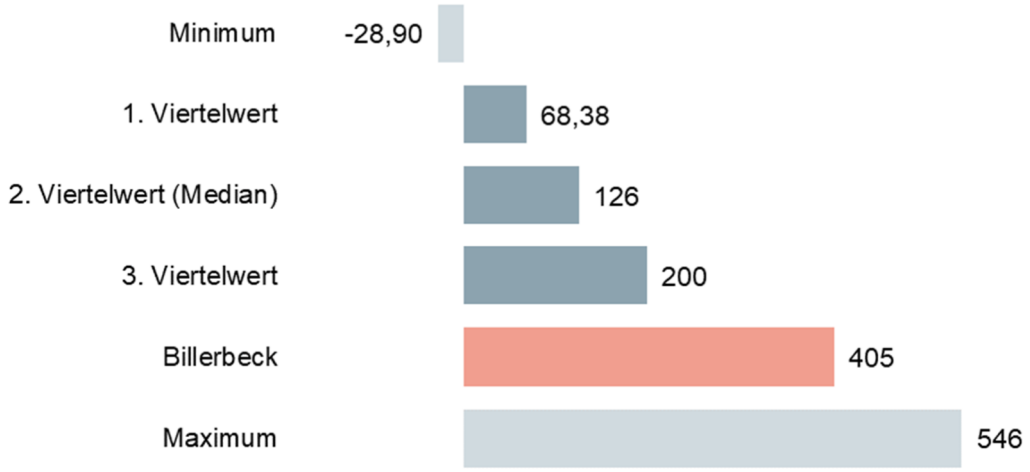
Durch die deutlich besseren Erträge kann die Stadt Billerbeck die steigenden Aufwendungen kompensieren.

Das Jahr 2020 ist geprägt durch die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen. Dank der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 3,1 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) ist es Billerbeck gelungen die Corona-bedingten Mindererträge sowie Mehraufwendungen zu kompensieren. Die Mindererträge bei der Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage in Höhe von 1,5 Mio. Euro und Mehraufwendungen für Personal und dem Corona-bedingten Fehlbedarf für die Mehrbelastung Jugendamt kann durch die Ausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz mehr als kompensiert werden. Die Stadt Billerbeck hat sich aus diesem Grund 2020 gegen den Gebrauch des NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes entschieden.

2021 profitiert die Stadt Billerbeck von überdurchschnittlich guten Gewerbesteuererträgen. Diese liegen mit 8,2 Mio. Euro über dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020. Allerdings basieren sie auf Gewerbesteuernachzahlungen für Jahre vor der Pandemie. Trotz des positiven Saldos aus Verwaltungstätigkeit hat Billerbeck dem NKF-Covid-19 Isolierungsgesetz Rechnung getragen und Mindererträge und Mehraufwendungen in Höhe von 1,3 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag eingerechnet.

Gleichzeitig zeigt die Situation auch die starke Abhängigkeit Billerbecks von der Gewerbesteuer auf. Auch die Aufwendungen für die Kreis- und Jugendamtsumlage beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich. Zudem ist die Stadt, aufgrund ihrer guten Steuerkraft, im gesamten Betrachtungszeitraum abundant und erhält in der Folge keine Schlüsselzuweisungen des Landes.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Billerbeck kann, mit Ausnahme des Jahres 2017, in allen Vergleichsjahren Ergebnisse über dem Median erzielen. In den Jahren 2019 und 2020 stellt Billerbeck im interkommunalen Vergleich sogar den Maximalwert dar. Die Positionierungen auf Konzernebene für die letzten beiden aufgestellten Gesamtabschlüsse verhalten sich analog zu denen des Kernhaushaltes. Auch das Jahresergebnis 2021 ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CIG je Einwohner mit 291 Euro liegt deutlich über dem dritten Viertelwert.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, der Solidarumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte[13] bereinigt, die das Jahresergebnis

[13] Erträge aus Auflösung von Rückstellungen, Aufwendungen für Rückstellungen sowie Einstellungen und Zuführung von SoPo und anderen Passiva

2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021

Billerbeck	2021
Jahresergebnis	4.676
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-11.913
Saldo Sondereffekte	-690
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.928
Hinzurechnung von Durchschnittswerten der Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	11.338
Strukturelles Ergebnis	**3.410**

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit einem Überschuss von ca.3,4 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

Die Abweichungen des Jahresergebnisses zum strukturellen Ergebnis begründen sich zum einen auf die Bereinigung der Sondereffekte. Zum anderen sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 ertragsseitig rund 0,6 Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2021.

Abweichung des Ist-Wertes 2021 vom Durchschnittswert 2021:

- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um 738.000 Euro höher und
- Gewerbesteuererträge sind um 336.000. Euro höher.

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 hauptsächlich durch Gewerbesteuerausgleichsleistungen in Höhe von 3,1 Mio. Euro kompensiert werden. Diese haben wir in die Durchschnittswertberechnung[14] einbezogen und damit für 2021 anteilig in Höhe von 385.000 Euro berücksichtigt.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

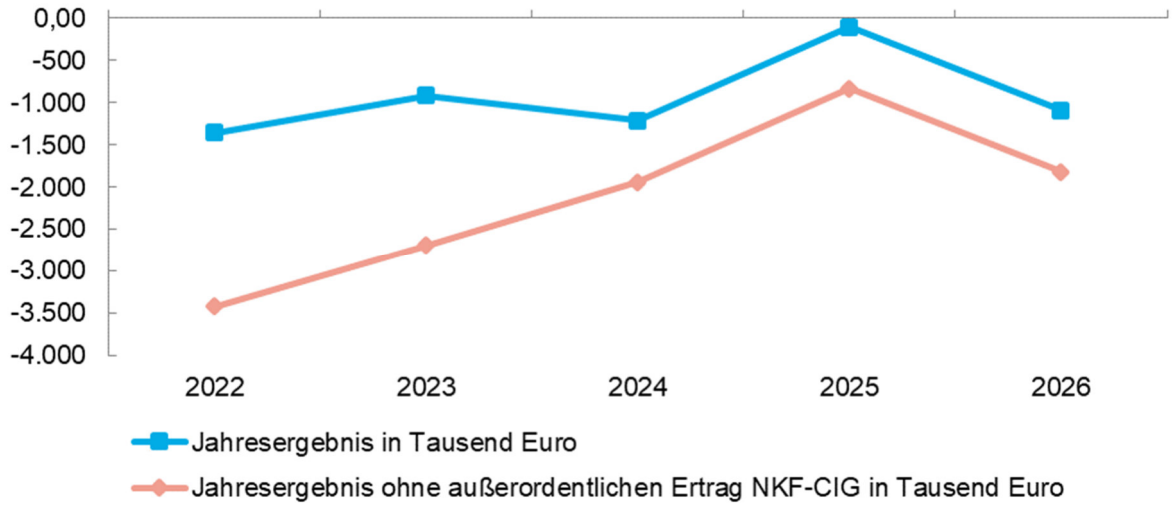
[14] 3.111.878 Euro / 5 = 622.376 Euro Durchschnittswert Gewerbesteuerausgleichsleistung

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Trotz entlastender außerordentlicher Erträge gemäß NKF-CIG bzw. NKF-CUIG plant die Stadt Billerbeck von 2022 bis 2026 durchgängig mit Fehlbeträgen. Diese sind noch schlechter als die bei den Ist-Ergebnissen dargestellte strukturelle Situation.
- Die mittelfristige Finanzplanung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

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

Jahresergebnisse Billerbeck in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Billerbeck** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von rund einer Mio. Euro.

Die Stadt hat die zum 14. Dezember 2022 in Kraft getretenen Anpassungen des NKF-CUIG umgesetzt. Gemäß § 4 Abs. 2 NKF-CUIG sind bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2022 und 2023, sowie der mittelfristigen Finanzplanung für das jeweilige Haushaltsjahr die Summe der auf das Haushaltsjahr infolge der COVID-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastung durch Mindererträge beziehungsweise Mehraufwendungen zu prognostizieren. Gemäß § 4 NKF-CUIG Abs. 3 gilt das analog für die Haushaltssatzung 2023 und der mittelfristigen Finanzplanung für die Haushaltsbelastungen infolge des Krieges gegen die Ukraine.

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

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

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

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	8.194 (7.858)	7.600	-594 (-258)	-1,49 (-0,67)
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuer	7.785 (7.047)	8.184	399 (1.137)	1,00 (2,0)
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.582 (2.054)	675	-907 (-1.170)	-15,66 (-19,0)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.661	2.482	821	8,36
sonstige ordentliche Erträge	2.429	693	-1.736	-22,18
Übrige Erträge	8.090	7.593	-497	-1,26
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	5.627	6.832	1.204	3,95
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.916	5.346	430	1,69
Steuerbeteiligungen	626 (1.006)	605	-19 (-401)	-0,67 (-9,67)
Allgemeine Kreisumlage	5.022 (4.615)	5.174	151 (558)	0,60 (2,31)
Jugendamtsumlage	3.713	3.739	26,18	0,14
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich, sowie Kreis- und Jugendamtsumlage)	5.021	6.248	1.227	4,47
Übrige Aufwendungen	140	373	233	21,70

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

Erträge

- Niedrigere Erträge plant die Stadt insbesondere bei der **Gewerbesteuer**. Bei den Gewerbesteuererträgen handelt es sich, neben den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer, um die wichtigste Einnahmequelle der Stadt Billerbeck. Die Stadt generiert mit dieser Steuerart jährlich rund 29 Prozent ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die Planung dieser Erträge hat die Stadt Billerbeck auf die örtliche Situation angepasst. Dabei ist die Gewerbesteuerentwicklung basierend auf den Veranlagungen der Vorjahre ohne Nachzahlungen geplant. Auf der Basis der Ist-Vorauszahlungen von 2022 hat die Stadt

einen Ansatz für 2023 von 6,6 Mio. Euro geschätzt. Für die Folgejahre wurde eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Die Orientierungsdaten[15] des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung wurden dabei nicht zugrunde gelegt. Die Stadt schätzt diese als zu optimistisch ein und nimmt immer als Basis die Gewerbesteuer, die vor Ort realisiert wird. Mit Blick auf die aktuellen Vorauszahlungen in Höhe 6,9 Mio. Euro und weiteren 2,8 Mio. Euro für geschätzte Nachzahlungen für Jahre vor der Pandemie, scheint der Ansatz auch dementsprechend sachgerecht. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nur bedingt über den Hebesatz von der Kommune gesteuert werden.

- Die Stadt Billerbeck legt bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** (Gemeinschaftssteuern) die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde, unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen[16]. Die Planung der Stadt für die Jahre 2022 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.

- Die **Familienausgleichsleistungen** hat Billerbeck auf Grundlage der Modellrechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (GFG 2022) geplant, die weitere Planung liegt bis auf 2025 unterhalb der Orientierungsdaten. Die Abrechnung der Einheitslasten endet 2021. Billerbeck hat bereits ab 2021 keine Erträge mehr geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit einen Haushaltsausgleich. Allerdings werden die Mindererträge durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen mehr als kompensiert. Die Kommunen haben Ende 2020 bisher einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine **Gewerbesteuerausgleichsleistung** erhalten. Diese beträgt für Billerbeck 3,1 Mio. Euro und wird folgerichtig auch nur für 2020 in Ansatz gebracht. Allerdings haben wir die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung[17] einbezogen.

- Die Steigerung der **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte** liegt hauptursächlich bei den geplanten Mehrerträgen „Zweckgebunden Abgaben“. Die Stadt betreibt keine eigenen Kindergärten, erstellt aber die Bescheide und verbucht diese. Quartalsweise, nach Zahlungseingang, werden sie an den Kreis weitergeleitet (Transferaufwendungen – Weiterleitung Gelder). Systembedingt werden für Mahnungen und Vollstreckungen Personenkonten, sowie für die Verbuchung der Kindergartenbeiträge in dem Buchungssystem Ansätze benötigt, daher werden die Beiträge auch verplant. Bei den verbleibenden Differenzen handelt es sich um nicht gezahlte bzw. gestundete Beiträge. Ein zusätzliches Risiko in der Planung ist nicht zu erkennen.

[15] Orientierungsdaten 2023 – 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Az. 304-46.05.01-264/22, vom 22. November 2022

[16] Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (EStGemAntVO 2021, 2022 und 2023) vom 8. Dezember 2020; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 8. Dezember 2020.

[17] 3.111.868 Euro / 5 = 622.373,60 Euro

- Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Stadt in den meisten Jahren ihre Planansätze im Bereich der Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken, sowie bei den Nachforderungszinsen für Gewerbesteuern überschreiten. Diese werden im Haushalt meist vorsichtiger geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Unter Berücksichtigung der aktuellen Neuregelung der Vollverzinsung sollte die Stadt die Entwicklung weiterhin im Auge behalten. Diese Ertragsposition bildete daher für den Haushalt bisher eher Chancen als Risiken

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen aus dem Finanzausgleich. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen

- Die Stadt Billerbeck kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend vom Stellenplan des jeweiligen Haushaltjahres unter Berücksichtigung, dass die Stellen nicht alle zum 1. Januar neu besetzt sind. Anpassungen des Stellenplans plant sie ebenso ein wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Bis 2026 sollen die Personal- und Versorgungsaufwendungen um weitere 1,2 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,95 Prozent. Damit liegen die Steigerungsraten oberhalb den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von 3,5 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit 13 Prozent bei den Versorgungsaufwendungen, sowie für das Jahr 2023 mit sieben Prozent bei den Personalaufwendungen. Die Personalaufwendungen stellen neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 20,4 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen nicht zu erkennen.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Vermögens der Stadt, Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Planung 2022 und 2023 geht von deutlichen Steigerungen aus. Aufgrund der Energiekrise steigen die Kosten der Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Schülerbeförderung und Reinigung. Der Vertrag für Strom lief Ende 2022 aus. Auch die Gebäudeunterhaltung steigt durch mehr Flüchtlingsunterkünfte

und damit höhere Unterhaltsverbräuche. Ab 2023 läuft das Förderprogramm bei der Wirtschaftsförderung aus, was zu Einsparungen von 150 Tausend Euro führt. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 430 Tausend Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,69 Prozent. Inwiefern dies bei der aktuellen inflationären Entwicklung zu realisieren sein wird, bleibt abzuwarten.

- Bei den eingeplanten **Steuerbeteiligungen** handelt es sich um die Aufwendungen aus der Gewerbesteuerumlage. Billerbeck hat bei den Steuerbeteiligungen die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Stadt Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.

- Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2022 ff. plant die Stadt Billerbeck die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Kreises Coesfeld. Dabei ist der Kreis darum bemüht, steigende Umlagebedarf durch gezielte Inanspruchnahmen der Ausgleichsrücklage anteilig auszugleichen. Aus diesem Grund wurde mit der Stellungnahme gem. § 55 KrO NRW[18] am 14. Januar 2021 ein „Letter of Inten“ aufgesetzt. Dieser konnte in wesentlichen Teilen mit dem Kreis abgestimmt werden und hat das Ziel, dass der Kreis ab dem Haushaltsjahr 2022 eine Ausgleichsrücklage von einem Prozent der Bilanzsumme vorhält. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende **Jugendamtsumlage**. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen, sowie des Ukraine-Krieges. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die krisenbedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.

- Unter den **Transferaufwendungen** (ohne Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger und die städtischen Töchter sowie die Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise die Zuschüsse zur Familienförderung, Zuschüsse an den Trägerverein OGS, sowie der Beitrag für den Zweckverband Musikschule. Hauptursächlich für die Steigerung ist die Weiterleitung der Kindergartenbeiträge an den Kreis. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2021 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 1,2 Mio. Euro auf 6,2 Mio. Euro in 2026.

Die übrigen Aufwendungen hat die gpaNRW sichtprobenartig analysiert. Hieraus ergaben sich keine wesentlichen berichtsrelevanten Aspekte.

Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Angefangen bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen so-

[18] Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW); Landesrecht Nordrhein-Westfalen; zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 490)

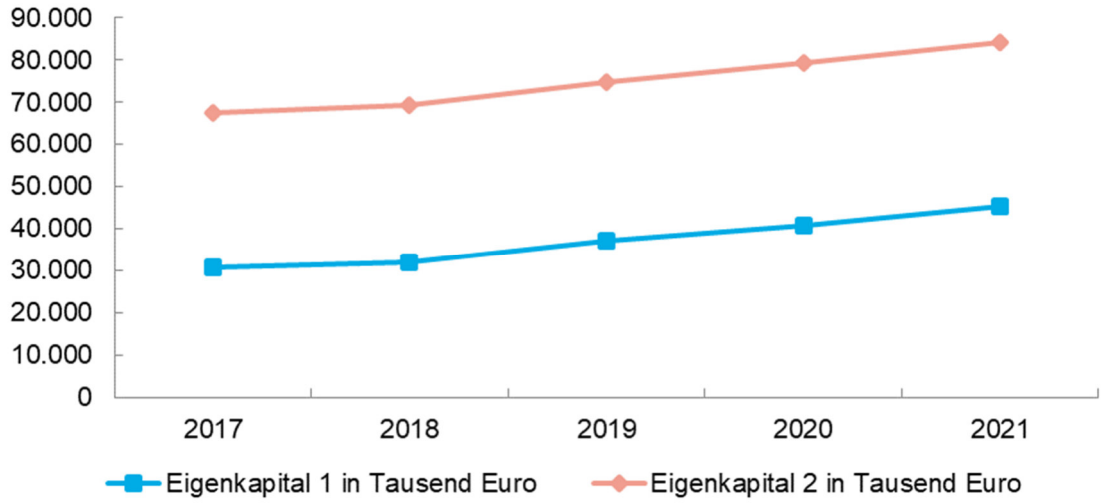
wie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem sind die Entwicklungen und Auswirkungen des Ukraine-Krieges aktuell noch nicht in allen Bereichen abschätzbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Billerbeck weist im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital zukünftig reduzieren.

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

Eigenkapital Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2021



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

Das Eigenkapital der **Stadt Billerbeck** ist seit 2017 um rund 14,6 Mio. Euro gestiegen. Hauptursächlich waren die positiven Jahresergebnisse ab dem Jahr 2017. Die Jahre 2017 bis 2021 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 der Verordnung über das Haushaltswesen der Stadt in Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - GemHVO NRW) beziehungsweise § 39 Abs. 3 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO) geprägt. Die Stadt Billerbeck verfügt mit Blick auf die Ausgleichsrücklage von rund 19,4 Mio. Euro (2021) zum Zeitpunkt der Prüfung über eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

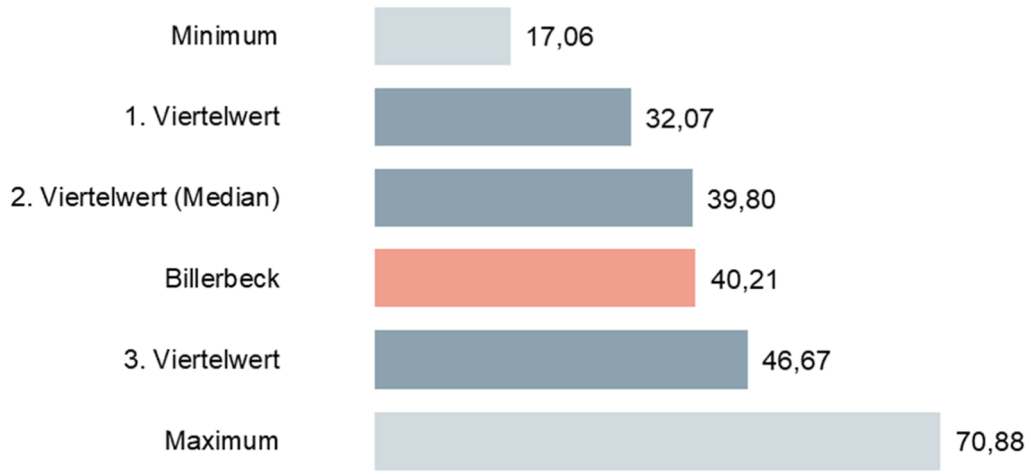
Die Stadt plant jedoch ab 2022 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2026 um insgesamt rund 4,7 Mio. Euro verringern (vgl. Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“).

Das nunmehr vorliegenden Jahresergebnis 2022 ist mit 5,5 Mio. Euro deutlich besser ausgefallen als geplant. Das führt zu einer weiteren Stärkung des Eigenkapitals und Aufstockung der

Ausgleichsrücklage. Laut Planung summieren sich die Ergebnisse der Jahre 2023 bis 2026 jedoch noch immer auf ein Defizit von insgesamt 3,4 Mio. Euro. Das Eigenkapital würde durch diese Ergebnisse bis 2026 trotzdem auf 46,6 Mio. Euro steigen. Ohne die außerordentlichen Erträge läge das Eigenkapital 2026 bei rund 41,1 Mio. Euro.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte. In Summe hat die Stadt Billerbeck für die Jahre 2021 bis 2026 außerordentliche Erträge in Höhe von insgesamt 7,3 Mio. Euro geplant. Bei dem deutlich verbesserten Jahresergebnis 2022 konnten auch die außerordentlichen Erträge um rund 0,5 Mio. Euro auf 1,5 Mio. Euro korrigiert werden. Um diesen Betrag reduziert sich entsprechend die Summe der Bilanzierungshilfe. Stadt Billerbeck wird 2025 entscheiden, welche Möglichkeit sie wählen wird. Aufgrund der Höhe des Eigenkapitals wäre eine erfolgsneutrale Ausbuchung der Bilanzierungshilfe durchaus gegeben.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



Im gesamten Betrachtungszeitraum vor 2021 positioniert sich Billerbeck im interkommunale Vergleich noch geringfügig unterhalb des Medians.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG liegt in Billerbeck bei 39,51 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts

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

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2021 74,47 Prozent. Die Eigenkapitalquote 2 Billerbecks positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich nahe dem 3. Viertelwerte. Dies fußt auf den hohen Sonderposten für Zuwendungen. Diese sind im interkommunalen Vergleich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Stadt Billerbeck verfügt noch über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Allerdings muss ein nachhaltiges Ziel der Stadt sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern langfristig Kapital zu erhalten.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

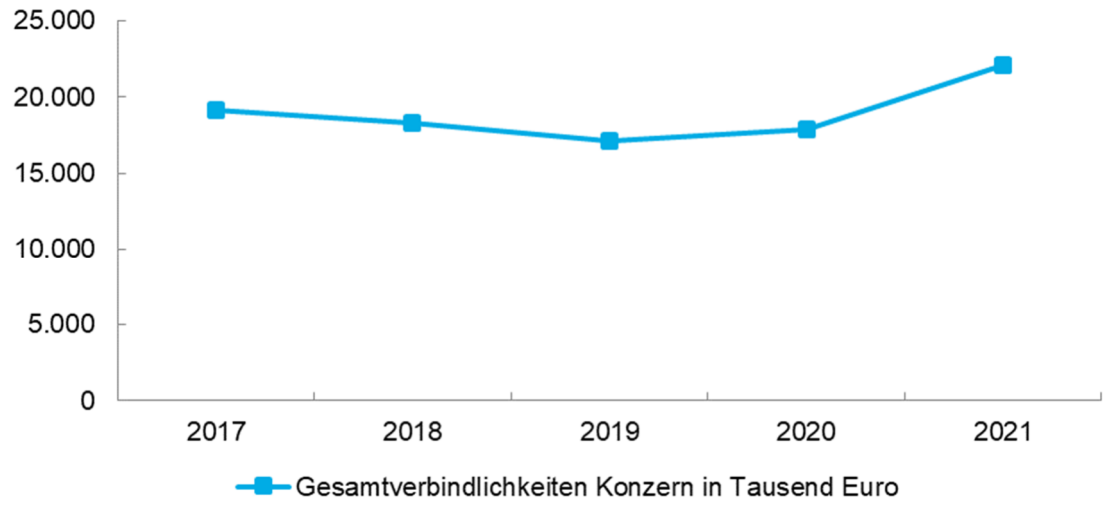
- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Billerbeck je Einwohner sind höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Geprägt sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes durch erhaltene Anzahlungen. Diese wiederum sind bedingt durch Förderabrufe ohne dass die Maßnahme begonnen oder Fertiggestellt wurde.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Billerbeck** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

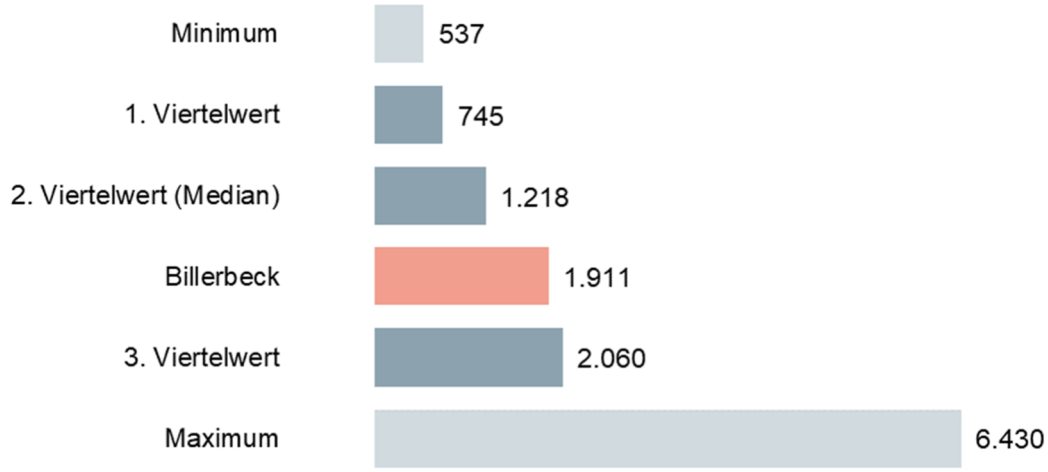
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die einzelnen Positionen der Verbindlichkeiten stehen in den Tabellen 5 und 6 dieses Teilberichtes.

Bis 2019 ist es dem Konzern Billerbeck gelungen die Gesamtverbindlichkeiten kontinuierlich zu verringern. Nach einem leichten Anstieg in 2020 steigen die Gesamtverbindlichkeiten in 2021 um rund vier Mio. Euro auf 22 Mio. Euro. Hier tragen die Verbindlichkeiten des Abwasserbetriebes der Stadt, welche um zwei Mio. Euro angestiegen sind, zu einem Großteil bei. Auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes – hier die erhaltenen Anzahlungen - sind um zwei Mio. höher als noch 2020. Da Billerbeck lediglich den Abwasserbereich ausgegliedert hat, entfallen nur rund 38 Prozent der Verbindlichkeiten auf die Mehrheitsbeteiligungen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

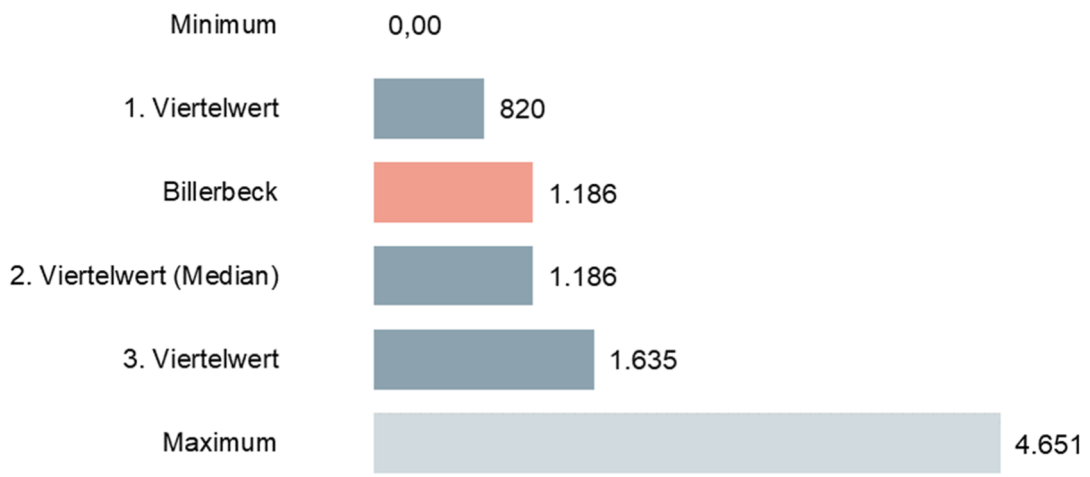
In den Jahren bis 2020 weist die Stadt Billerbeck im interkommunalen Vergleich Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner oberhalb des Medians auf. Sie gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höheren Gesamtverbindlichkeiten.

Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dargestellt. Im Gegensatz zu den Gesamtverbindlichkeiten positionieren sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner deutlich besser: In Summe sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes im Betrachtungszeitraum mit 13,7 Mio. Euro um 3,2 Mio. Euro höher als 2017.

Der Kernhaushalt konnte die Verbindlichkeiten aus Investitionskredite im Eckjahresvergleich 2017 bis 2021 um rund eine Mio. Euro reduzieren. Liquiditätskredite wurden lediglich im Rahmen des Landesprogrammes „Gute Schule 2020“ ab 2019 aufgenommen. Das Land trägt hierfür die Zins- und Tilgungsleistungen.

Demgegenüber steht ein Zuwachs der erhaltenen Anzahlungen aus den Investitions-, Schul-, Sport- und Feuerwehrpauschalen, sowie den Investitionszuwendungen für Straßenbaumaßnahmen. Diese sind bedingt durch Förderabrufe ohne dass die Maßnahme begonnen oder Fertiggestellt wurde. In Summe macht das 3,3 Mio. Euro aus. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern. Die vergleichsweise hohe Drittfinanzierungsquote im NKF-Kennzahlenset (siehe Tabelle 1 in den Anlagen) zeigt, dass Billerbeck vorwiegend Investitionen durchführt, wenn sie hierfür entsprechende Zuwendungen erhält (vgl. 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarf beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen). Der Anteil der erhaltenen Anzahlungen liegt 2021 bei 60 Prozent. Die Entwicklung der erhaltenen Anzahlungen überlagert den ansonsten deutlichen Abbau der Verbindlichkeiten im städtischen Konzern. Lässt man die erhaltenen Anzahlungen außer Betracht, haben sich die Verbindlichkeiten des Konzerns seit 2017 sogar um 0,5 Mio. Euro reduziert.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner in Euro 2021



Verbindlichkeiten je EW in Euro 2021

Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten	1.186	0,00	820	1.186	1.635	4.651	35
Investitionskredite	349	1,61	159	439	995	3.751	35
Liquiditätskredite (Gute Schule 2020)	11,08	0,00	0,00	15,81	49,61	762	35
Erhaltene Anzahlungen	709	0,00	155	412	599	1.374	35

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. Das Kanalvermögen ist in Billerbeck in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Billerbeck ausgegliedert. Eine Betrachtung dieser Vermögensgenstände erfolgt daher nicht.

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der Stadt Billerbeck in Höhe von 83,8 Mio. Euro ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (35 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (24 Mio. Euro). Im Jahr 2021 hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 74 Prozent an der Bilanzsumme von rund 113 Mio. Euro.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Billerbeck	Durchschnittl. RND in Jahren Billerbeck zum 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	55	20	64
Verwaltungsgebäude	40	80	80	27	66
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten*	40	80	73	46	38
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	35	57
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	75	35	53
Schulsporthallen	40	60	50	12	77
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	37	48
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	55	16	71

*Durchschnittswertberechnung, 80 Jahre für Gebäude, Ausnahme 35 Jahre für Neubau Jugendzentrum
**Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer 54,83 Jahre. Straßen und Wege bis 2012 GND 50 Jahre, ab 2013 50 Jahre

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Altersstruktur ist bei einem Großteil der Gebäudegruppen - nach bilanzieller Betrachtung -weitgehend ausgewogen.

Grundsätzlich hat sich die Stadt Billerbeck an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigeren Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt Billerbeck gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote der Stadt Billerbeck schwankt zwischen 100 und 234 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 170 Prozent. Die Investitionsquote 2021 im Kernhaushalt insgesamt beträgt in Billerbeck 233 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr in allen Jahren decken. Dies spricht dafür, dass die Stadt Billerbeck die Abschreibungen wieder investiert hat und darüber hinaus noch neue Vermögenswerte schafft.

Das spiegelt sich auch bei den Bilanzwert der unbebauten und bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, sowie dem Infrastrukturvermögen wieder. In Summe haben sie im Zeitraum 2017 bis 2021 einen Wertzuwachs von sieben Mio. Euro.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und Wirtschaftswege von 71 Prozent zeigt einen Reinvestitionsbedarf für die Stadt Billerbeck auf. Trotzdem ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ seit 2017 um rund drei Mio. Euro gestiegen.

Ab 2023 plant die Stadt Billerbeck Investitionen für Baumaßnahmen in Höhe von 17,3 Mio. Euro, davon 5,8 Mio. Euro im Jahr 2023. Die Planung sieht vor, die Investitionen hauptsächlich durch Fördermaßnahmen und aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Dies fußt auf den Festsetzungen des Rates zum Haushaltsplan 2011. Die Regelung besagt, dass Investitionen so zu planen sind, dass es für Kreditaufnahmen keinen Grund gibt (vgl. 1.4.4 Fördermittelmanagement). Zu diesem Zweck führt Billerbeck eine „Investitionsliste“ für einen Zeitraum von zehn Jahren. Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch in Teilen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Billerbeck in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.305	-3.774	-2.575	-1.168	-1.574
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.994	-1.859	-5.029	-923	-378
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-8.299**	**-5.633**	**-7.604**	**-2.091**	**-1.951**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-853	-860	-345	200	-690
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-9.152**	**-6.493**	**-7.949**	**-1.891**	**-2.641**

In den Jahren 2018 bis 2021 erzielte die Stadt Billerbeck durchgehend einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, lediglich 2017 musste sie hier ein Defizit ausweisen. In

Summe erzielt Billerbeck einen Finanzmittelüberschuss von rund neun Mio. Euro. Die Stadt Billerbeck finanziert ihre Investitionen somit aus Zuwendungen und eigenen Mitteln (vgl. 1.4.4 Fördermittelmanagement).

Ab 2022 ändert sich das. Die Stadt Billerbeck plant bis 2026 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ab dem Jahr 2022 zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie sowie des Krieges gegen die Ukraine. Zwar sieht das NKF-CIG/NKF-CUIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Es handelt sich lediglich um einen buchungstechnischen Vorgang, dem keine Einzahlungen zugrunde liegen. Dies hat einen erhöhten Liquiditätsbedarf zur Folge.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Billerbeck ist bis 2026 negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2022 bis 2026 ergibt das in Summe 13,2 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen. Auf Grund ihrer guten Liquiditätslage wird die Stadt in den nächsten Jahren nach jetzigem Kenntnisstand vermutlich keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Die Stadt plant daher ab 2022 nur Tilgungsleistungen. Abzuwarten bleibt allerdings, ob die geplanten Investitionen auch so umgesetzt werden können. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2017 bis 2021 beläuft sich die durchschnittliche Auszahlung aus Investitionstätigkeit auf rund 5,1 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Billerbeck** die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**
Bis 2021 kann die Stadt Billerbeck die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen nahezu kompensieren. Ab 2022 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-/Kriegsbedingten Verschlechterungen abhängig.

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

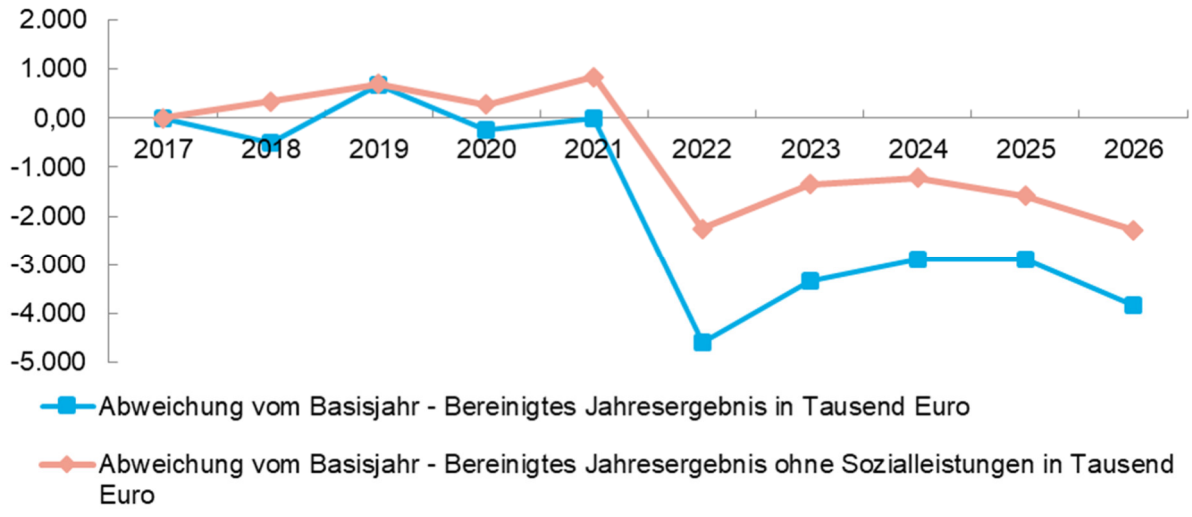
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten und ab 2023 die Kriegsbedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Billerbeck** ermittelten Corona-/Kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-/Kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der **Stadt Billerbeck** langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2026



2017 bis 2021 Ist-Daten, ab 2022 Plan-Daten
Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushaltes durch die Produkt-bereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend und Familienhilfe“ und die Jugendamtsumlage

Neben der dargestellten Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bezieht die gpaNRW die Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in die Betrachtung ein. Der Stadt ist es gelungen, seit 2017 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Dies ist wesentlich auf hohe Steuererträge und die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt zurückzuführen.

Dem Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) ist zu entnehmen, dass die Stadt Billerbeck Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen kompensiert. Dies unterstreicht, dass die positive Ergebnisentwicklung in Billerbeck nicht nur auf den stark konjunkturabhängigen und deshalb herausgerechneten Positionen beruht. Bis 2021 sind die Erträge stärker gestiegen als die Aufwendungen. Der Stadt Billerbeck ist es hier gelungen auch bei den nicht bereinigten, konjunkturanfälligen Positionen Verbesserungen zu erzielen. Maßgeblich dazu beigetragen höhere Erträge aus Mieten und Pachten, zum anderen aber auch auf geringere Aufwendungen für Instandhaltung der Grundstücke und bauliche Anlagen sowie des Infrastrukturvermögens. Die negative Entwicklung ab 2022 zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Personal und bereinigte Transferaufwendungen zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Stadt verschlechtert sich von 2017 bis 2026 um 3,8 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2017 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen, welche sich allein bis 2021 um rund 1,1 Mio. Euro erhöht haben. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen sind Aufwandssteigerungen zu erkennen. Der Zuschussbedarf aus dem städtischen Haushalt steigt.

Die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind damit risikobehaftet und von der Stadt nicht oder schwer steuerbar.

Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt jedoch, dass auch zukünftig Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Haushalt zu entlasten. Nur so kann die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abgemildert und das Risiko verringert werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Billerbeck sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Stadt Billerbeck hat ihren Hebesatz bei der Grundsteuer A letztmalig in 2016 geändert. Der Hebesatz von 210 Punkten ist seit 2011 stabil, die seit 2016 zusätzlichen 81 Hebesatzpunkte dienen ausschließlich der Wirtschaftswegeunterhaltung und stehen dem allgemeinen Haushalt nicht zur Verfügung.

Die Hebesätze der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer sind seit 2011 unverändert.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Billerbeck	Kreis Coesfeld *	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz***
Grundsteuer A	210 + 81	255	288	292	247
Grundsteuer B	420	504	585	547	479
Gewerbesteuer	440	440	452	445	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohner, *** GFG 2022

Die Stadt hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B unterhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze 2022 festgelegt. Im Vergleich zu den anderen Kommunen im Kreis Coesfeld erhebt Billerbeck deutlich niedrigere Hebesätze.

Bisher hat die Stadt auch mit niedrigen Hebesätzen positive Jahresergebnisse erreicht. Die dadurch geringeren Erträge aber auch höheren Aufwendungen (Gewerbesteuer- und Kreisumlage) nimmt Billerbeck bewusst in Kauf. Aufgrund der absehbaren wirtschaftlichen Verschlechterungen sollten weitere Hebesatzerhöhungen in Billerbeck kein Tabuthema sein.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die Hebesätze mindestens auf die Fiktivhebesätze anheben. Erst dann erwirtschaftet Billerbeck in diesen Steuerarten auch die Steuerkraft, die ihr im Finanzausgleich zugerechnet wird.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Billerbeck verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und –steuerung. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse sind gewahrt.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung wird von der Stadt Billerbeck knapp einen Monat überzogen. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Haushalt 2023 wurde 15. Dezember 2022 beschlossen und am 09. Januar 2023 im Amtsblatt veröffentlicht.

Die Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beteiligungsberichte an den Rat erfolgen fristgerecht (31. Dezember des Folgejahres). Der Jahresabschluss, sowie der Beteiligungsbericht 2021 wurde am 21. Juni 2022 vom Rat beschlossen und am 02. August 2022 im Amtsblatt veröffentlicht. Der Jahresabschluss 2022 wurde am 15. Juni 2023 im Rat festgestellt. Ab 2019 macht Billerbeck von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt für 2019 und Folgejahre keine Gesamtabschlüsse mehr auf.

Die Verwaltung der Stadt Billerbeck berichtet dem Rat beziehungsweise dem Haupt- und Finanzausschuss unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. Seit 2020 informiert die Verwaltung – im Zuge der Corona Krise - in einer vierteljährlichen Finanzstatusübersicht über die Ausführung des Haushaltes. Zusätzlich erfolgte ein Bericht der Kämmerin am 21. Juni 2022 über die finanziellen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine.

Grundsätzlich ist die Kämmerin in alle wichtigen Entscheidungen eingebunden. Die Auswertungen erstellt somit die Kämmerei der Stadt Billerbeck für den Gesamthaushalt. Die übrigen Fachbereiche sollen zu einem fixen Termin für den Finanzbericht Maßnahmen mitteilen, die nicht im Rahmen der Haushaltsansätze verausgabt bzw. nicht zeitgemäß fertiggestellt werden. Der Bericht über die städtische Finanzlage soll dem Rat, der Verwaltungsführung und den Produktverantwortlichen einen Überblick über den Stand der Haushaltsführung und die voraussichtliche Entwicklung zum Ende des Haushaltsjahres (Prognosewerte) ermöglichen. Falls erforderlich sollen die politischen Entscheidungsträger und Produktverantwortlichen auf dieser Grundlage Steuerungsmaßnahmen ergreifen können.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Billerbeck überträgt grundsätzlich keine konsumtiven und investiven Ermächtigungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit.

- **Feststellung**
  Die Ansätze für investive Auszahlungen werden von der Stadt Billerbeck durchschnittlich zu etwas mehr als 50 Prozent in Anspruch genommen. Ein realistisches Bild des Investitionsvolumes im Haushaltsplan wird dadurch eingeschränkt.

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

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

Ordentliche Aufwendungen Billerbeck 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	25.268	25.273	24.175	25.588	25.966
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.268	25.273	24.175	25.588	25.966
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	22.512	24.818	23.186	24.556	24.945
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**89,09**	**98,20**	**95,91**	**95,97**	**96,07**

Die Stadt Billerbeck überträgt keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr. Die benötigten Mittel werden jedes Mal neu veranschlagt. Die Haushaltsmittel sind so geplant, dass sie für die benötigten Aufwendungen vollumfänglich ausreichend sind. Die Stadt erfüllt somit vollumfänglich die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit.

Die Stadt Billerbeck gehört zu den wenigen von 31 Kommunen, die keine ordentlichen Aufwendungen übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro

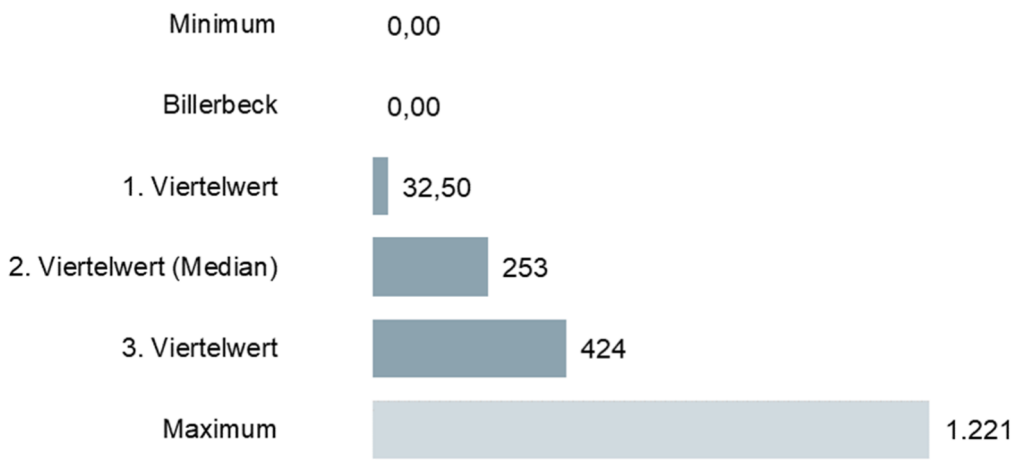
Die Ermächtigungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt.

Investive Auszahlungen Billerbeck 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.600	7.971	9.033	12.466	12.998
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.600	7.971	9.033	12.466	12.998
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.671	3.432	4.732	6.308	7.283
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**55,63**	**43,05**	**52,39**	**50,60**	**56,03**

Auch für Investitionen hat die Stadt keine Ermächtigungen übertragen. Die Stadt bedient sich hier Verpflichtungsermächtigungen, welche im entsprechenden Haushaltsjahr für zukünftige Jahre geplant werden. Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet einen beachtlichen Beitrag zu einer transparenten Haushaltsplanung. Da die Stadt keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen hat, entspricht der fortgeschriebene Ansatz dem ursprünglichen Haushaltsansatz. Grundlage für den Grad der Inanspruchnahme ist der fortgeschriebene Ansatz.

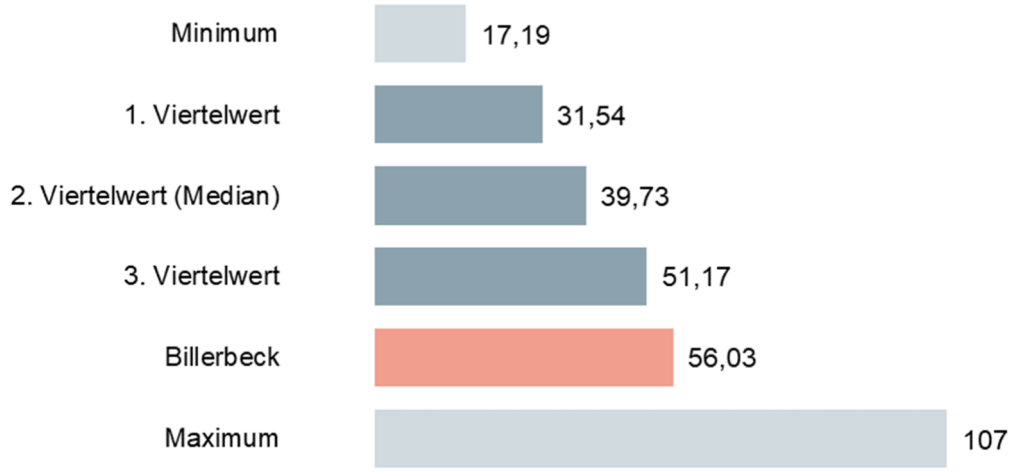
Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner 2021 in Euro



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kommunen. Lediglich vier Kommunen übertragen ebenfalls keine Ermächtigungen ins Folgejahr.

Die Stadt Billerbeck schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 zu 52 Prozent aus. Das heißt die Stadt plant in jedem Jahr Investitionen, wovon sie zwischen 40 und 60 Prozent faktisch nicht durchführt. Nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen werden – soweit möglich – neu veranschlagt. Das erhöht die Transparenz. Im Jahr 2021 liegt der Grad der Inanspruchnahme bei 56,03 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt damit oberhalb des 3. Viertelwertes.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Stadt Billerbeck, wie auch viele andere Kommunen, nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Diese Entwicklung ist zum einen eingetreten, da zwischen der Planung und der Ausführung bzw. Abrechnung der Investitionsmaßnahmen ein großer Zeitversatz liegt. Auch fehlendes Personal und der Mangel an Firmen ist ein weiterer Hinderungsgrund zur Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben. Auch muss die Stadt Maßnahmen planen, um entsprechende Fördermittel generieren zu können. Es wird also nicht höher geplant, um Deckung zu haben, sondern um für Fördermaßnahmen den Beweis zu führen, es durchführen zu wollen. So stehen 3 Mio. Euro für eine Zweifachhalle im Plan, die nur durchgeführt wird, wenn es einen Fördertopf gibt. Laut Aussage Billerbecks läuft gerade der 3. Versuch Fördermittel zu erhalten.

➔ **Empfehlung**
Das Ziel der Verwaltung und der Politik der Stadt Billerbeck sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.

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

Die Fördermittelakquise erfolgt in der **Stadt Billerbeck** dezentral in den jeweiligen Fachbereichen unter Einbindung des Fachbereiches Finanzen.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt in Form einer Dienstanweisung noch nicht verschriftlicht. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich

Die Stadt beabsichtigt bereits, Richtlinien bzw. eine Dienstanweisung zu erlassen. Entsprechende Vorlagen liegen der Stadt bereits vor. Bereits seit 2011 gibt es die Regelung, dass Investitionen nur durch den Einsatz von Pauschalen, Zuwendungen oder Fördermittel finanziert werden dürfen. Hierzu wird jährlich eine Investitionsliste über zehn Jahre erstellt, in der alle Investitionen einschließlich GWGs[19] mit Gegenfinanzierung aufgeführt sind.

Nach Aussage der Stadt ist es gerade für kleine Kommunen kaum möglich, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Die Prozesse sind zu aufwendig und kompliziert. Eine einheitliche Ge-

[19] Geringwertige Wirtschaftsgüter

staltung von Anträgen mit gleichen Erfordernissen würde nach Ansicht der Stadt helfen die Fördermittelbeantragung zu vereinfachen. Zur Informationsbeschaffung nutzt Billerbeck regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen. Zudem ist Billerbeck Mitglied im Fachnetzwerk Fördermittelakquise NRW. In Einzelfällen beauftragt sie Fachplaner, die beratend und unterstützend wirken. Fördermittelanträge sind in Billerbeck aufgrund zu geringer Verteilungsmasse bei zu viel Bewerbern oder weil die schon genügend aus den Töpfen geschöpft haben, abgelehnt worden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Billerbeck noch nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von den dezentralen Fachabteilungen, immer in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Finanzen, der Stadt Billerbeck überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit. Die Fristen werden im Fachbereich Finanzen, mit Wiedervorlage digitaler Art für die Kämmerin und einem Stellvertreter, überwacht.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Stadt monatlich aktualisierte Excellisten der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Weiterhin gibt es für jede Fördermaßnahme eine Akte, indem die Originalunterlagen im Fachbereich 20 - Finanzen aufbewahrt werden. Weiterhin gibt seit einigen Jahren das Kommunenportal, welches vom FB 20 gepflegt wird und Fachabteilungen Zugriff haben. Eine zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Daher würde eine zentrale Datenbank der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen. Das soll sich mit der Einführung des Dokumentenmanagement 2023 ändern.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum.
- Förderprogramm mit Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid.
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.

- Zweckbindungsfristen.

Ein generelles Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in der Stadt Billerbeck nicht. Der Fachbereich, der die Maßnahme zu verantworten hat, in der Regel das Bauamt, ist für den Fördermittelantrag – in Absprache mit dem Fachbereich Finanzen wegen des Zahlenwerkes, zuständig Die Stadt Billerbeck berichtet in Politik und Verwaltung im Rahmen der Sitzungen und Haushaltsplanung, sowie aufgrund der Investitionsliste.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

1.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.5.1.1 Kreditmanagement

➔ Die Stadt Billerbeck beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement in Form einer Dienstanweisung liegt vor.

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

Kreditportfolio Kernhaushalt Billerbeck zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	4.031
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro**	128
Anteil Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge*	20
Anzahl der Kreditgeber	3

* Davon drei Kreditverträge aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“, rund 0,30 Mio. Euro, sowie 1,4 Mio. Euro für Übergangswohnheime
** Landesprogramm „Gute Schule 2020“

Die **Stadt Billerbeck** hat seit 2011 keine neuen Investitionskredite aufnehmen müssen. Bereits seit 2011 gibt es die Ratsvorgabe, dass Kreditaufnahmen zu vermeiden sind. Ausnahme bilden hier lediglich 324 Tausend Euro aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“, diese Kredite waren allerdings vom Land vorgegeben und widersprechen somit nicht den Vorgaben. Die zuletzt bestehenden Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von 128 Tausend Euro resultieren ebenfalls aus diesem Programm. Die Kredite sind zins- und tilgungsfrei. Des Weiteren hat Bill-

erbeck sieben Kredite mit Sondertilgungsnachlass aber ebenfalls zinslos für Übergangswohnheime aufgenommen. Zum Berichtszeitpunkt beinhaltet das gemeindliche Portfolio ausschließlich festverzinsliche Kredite. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate oder Fremdwährungskredite sind nicht enthalten. In zurückliegenden Haushaltsjahren hatte die Stadt vereinzelt Derivate in Gestalt von Zinsswaps, um variabel verzinsliche Kredite gegen Zinsänderungen zu sichern. Der letzte Swap wurde 2019 zum Marktwert aufgelöst. Für die kommenden Haushaltsjahre ab 2022 plant die Stadt keine weiteren Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung.

Der vorstehend skizzierte Umfang und die Entwicklung der gemeindlichen Kreditverbindlichkeiten können als Beleg der Relevanz des Kreditmanagements für die Stadt Billerbeck gelten. Das Kreditmanagement bewegt sich üblicherweise im Spannungsfeld der konkurrierenden Ziele (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Für Billerbeck ist das oberste Ziel Sicherheit, teilweise zu Lasten der Wirtschaftlichkeit.

Die Stadt Billerbeck hat strategische und operative Festlegungen für die Aufnahme von Krediten in einer Dienstanweisung über die Abwicklung und den Abschluss von Finanzgeschäften geregelt. Diese ist am 06. Juni 2023 in Kraft getreten. Die Dienstanweisung erlaubt nur risikolose Swap-Geschäfte zur Zinssicherung. Derivat- und Optionsgeschäfte dürfen nur zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken und zur Optimierung der Kreditkonditionen bestehender bzw. zeitgleich abzuschließender Kredit abgeschlossen werden. Fremdfinanzierungsformen wie Anleihen oder Schuldscheindarlehen hat die Gemeinde ausgeschlossen. Gleiches gilt für Geschäfte in fremder Währung.

Die Dienstanweisung weist darauf hin, dass zu hohe Abhängigkeiten von einzelnen Banken zu vermeiden sind. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, um Klumpenrisiken zu vermeiden.

Darüber hinaus hat die Stadt festgelegt, dass die Regelungen der Dienstanweisung auch von ihren städtischen GmbHs sowie des Abwasserbetriebes der Stadt Billderbeck anzuwenden sind. Die Dienstanweisung enthält zudem Begriffsbestimmungen, Zuständigkeitsregelungen und Festlegungen zu Entscheidungskompetenzen sowie Verfahrensregelungen zur Angebotseinholung und –auswertung.

Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft die Kämmerin in Abstimmung mit der Bürgermeisterin. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt Billerbeck verschieden Kriterien. Neben den geforderten Zinssätzen vergleicht die Stadt bei ihrer Entscheidung auch Angebote mit unterschiedlichen Laufzeiten, Zinsbindungsfristen oder Tilgungsplänen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Verwaltung schriftlich in Vermerkform und gibt das weiter an den Abwasserbetrieb, da für den Kernhaushalt keine Darlehnsaufnahmen vorgesehen sind. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Zur Darlehensverwaltung nutzt Billerbeck eine Software-Lösung, mit deren Hilfe sie auch hypothetische Kreditaufnahmen und künftige Zahlungsströme darstellen kann.

Insgesamt hat die Stadt ihre Dienstanweisung vorbildhaft an ihre individuellen Anforderungen und strategischen Festlegungen ausgerichtet.

Sollten sich in Zukunft die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios ändern, sind die Regelungen individuell anzupassen, z. B. wenn sich die Komplexität des Kreditportfolios erhöht.

1.5.1.2 Anlagemanagement

- Die Stadt Billerbeck hat seit 2021 in der Richtlinie für Geldanlagen die wesentlichen Regelungen für ihr Anlagemanagement festgeschrieben. Das Anlagemanagement ist auf Sicherheit ausgerichtet.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte für ihr Anlagemanagement regeln. Den Handlungs-rahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit

Geldmittel und -Anlagen Kernhaushalt Billerbeck zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	14.775
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	73
Davon Anteile am Versorgungsfonds für die Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro	73
Ausleihungen in Tausend Euro	11

Die **Stadt Billerbeck** verfügt über vergleichsweise hohe Liquidität. Zu beachten ist allerdings das davon rund acht Mio. Euro durch erhaltene Anzahlungen gebunden sind (vgl. 1.3.5.1 Verbindlichkeiten). Hierbei handelt es sich um Investitionszuwendungen für Maßnahmen in späteren Jahren sowie abgerufene, noch nicht verausgabte Fördermittel-Beiträge. Überschüssige Liquidität hält die Stadt auf ihren Geschäftskonten. Kurzfristige Geldanlagen, beispielsweise Festgelder, hat die Stadt Billerbeck bis zuletzt nicht mehr getätigt. Die zusätzlichen Kosten durch zu entrichtende, steigende Negativ-Zinsen nimmt Billerbeck in Kauf. Die Stadt ist sich dessen bewusst, aber Sicherheit ist oberstes Ziel. Zinsen gingen oft mit höherem Risiko einher. Aus diesem Grund wird der Markt monatlich von der Kämmerin überprüft. Zudem hat die Stadt Newsletter/Mails für Geldanlagen abonniert. Soweit die Stadt Wertpapiere bilanziert hat, handelt es sich dabei um Anteile an einem Versorgungsfonds der kommunalen Versorgungskassen zur teilweisen Refinanzierung der Pensionslasten.

Einen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Billerbeck bereits in einer Richtlinie geregelt. Diese ist klar strukturiert und enthält Regelungen zu allen Anforderungen an ein Anlagemanagement. Die Richtlinie enthält Regelungen zum Verfahren der Angebotseinholung und -auswertung sowie zu wählenden Anlageformen und Geldinstitute. Daneben enthält die Richtlinie auch wesentliche Begriffsbestimmungen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen. Die festgelegten strategischen Richtlinien tragen zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger bei.

Danach verfolgt die Stadt primär die Anlageziele Sicherheit und Verfügbarkeit. Nach dem Wegfall der Einlagensicherung für Kommunen achtet die Stadt – gemäß ihrer Richtlinie - bei ihren Sicht- und Termineinlagen nach eigenen Aussagen darauf, dass die Finanzinstitute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Einem institutsbezogenen Sicherungssystem gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie

Genossenschaftsbanken an. Einlagen der Stadt Billerbeck sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt. Die abschließende Entscheidung über eine Geldanlage trifft in Billerbeck die Kämmerin in Abstimmung mit der Bürgermeisterin. Sofern eine Anlageentscheidung getroffen werden muss, entscheidet die Kämmerei in Absprache mit der Bürgermeisterin. Einmal jährlich berichtet die Kämmerin im Haupt- und Finanzausschuss über die Entwicklung der Geldanlagen.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Bis 2021 kann die Stadt Billerbeck die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen nahezu kompensieren. Ab 2022 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-/Kriegsbedingten Verschlechterungen abhängig.	61	E1.1	Die Stadt Billerbeck sollte angesichts der negativen Planergebnisse weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen	63
			E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Hebesätze mindestens auf die Fiktivhebesätze anheben. Erst dann erwirtschaftet Billerbeck in diesen Steuerarten auch die Steuerkraft, die ihr im Finanzausgleich zugerechnet wird.	64
F2	Die Ansätze für investive Auszahlungen werden von der Stadt Billerbeck durchschnittlich zu etwas mehr als 50 Prozent in Anspruch genommen. Ein realistisches Bild des Investitionsvolumes im Haushaltsplan wird dadurch eingeschränkt.	66	E2	Das Ziel der Verwaltung und der Politik der Stadt Billerbeck sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	69
F3	Die Stadt Billerbeck nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Es gibt jedoch bisher keine verschriftlichte Dienstanweisung oder Regelung, die eine Fördermittelprüfung standardisiert im Vergabeprozess regelt.	70	E3	Die Stadt Billerbeck sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich	70
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Billerbeck noch nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	71	E4	Die Stadt Billerbeck sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Billerbeck 2016	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	98,6	114	95,56	101	103	107	121	32
Eigenkapitalquote 1	33,9	40,21	17,06	32,07	39,80	46,67	70,88	34
Eigenkapitalquote 2	75,7	74,47	49,23	63,12	69,40	77,64	85,35	34
Fehlbetragsquote	1,5	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	35,1	31,30	13,75	30,51	37,17	44,89	49,77	35
Abschreibungsintensität	9,5	10,66	5,15	8,83	9,81	10,97	13,60	31
Drittfinanzierungsquote	70,2	71,04	37,16	54,38	59,53	70,51	87,20	26
Investitionsquote	101,5	233	49,95	94,49	136	186	452	34
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	92,9	99,94	81,55	92,32	98,71	103	121	35
Liquidität 2. Grades	138,9	264	39,80	74,50	174	248	2.041	35
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12	2,96	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,4	5,38	1,53	4,33	5,68	7,07	17,52	35
Zinslastquote	0,7	0,48	0,04	0,17	0,41	0,74	1,62	32
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	67,6	66,19	39,06	49,27	56,83	65,99	76,46	22
Zuwendungsquote	9,4	13,93	9,21	13,02	16,98	24,27	38,65	32
Personalintensität	16,6	20,36	11,18	17,05	18,56	20,50	25,68	32
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,5	19,71	9,42	15,76	19,28	22,67	28,78	32

Kennzahlen	Billerbeck 2016	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	47,8	42,77	33,29	39,80	41,89	46,64	59,81	32

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	1.154	1.239	5.032	3.618	4.676	
Gewerbesteuern	7.284	7.593	9.507	6.713	8.194	7.858
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.492	6.071	6.359	6.013	6.704	6.128
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	633	875	953	1.056	1.082	920
Ausgleichsleistungen	772	846	975	955	805	871
Gewerbesteuerausgleichszahlung				3.112		622
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	560	369	594	502	777	561
Summe der Erträge	**14.740**	**15.754**	**18.388**	**18.351**	**17.561**	**16.959**
Steuerbeteiligungen	1.306	1.127	1.455	517	626	1.006
Allgemeine Kreisumlagen	4.073	4.332	4.325	5.324	5.022	4.615
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	43	0,00	0,00	0,00	0,00	

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts-werte
Summe der Aufwendungen	**5.423**	**5.459**	**5.780**	**5.841**	**5.648**	**5.621**
Saldo	**9.317**	**10.296**	**12.609**	**12.510**	**11.913**	**11.338**

Tabelle 4: Eigenkapital Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	30.861	32.101	37.153	40.771	45.453
Eigenkapital 1	**30.861**	**32.101**	**37.163**	**40.771**	**45.453**
Sonderposten für Zuwendungen	29.357	30.207	31.048	32.097	32.126
Sonderposten für Beiträge	7.345	7.013	6.680	6.354	6.600
Eigenkapital 2	**67.562**	**69.321**	**74.881**	**79.222**	**84.180**
Bilanzsumme	**89.924**	**91.583**	**99.637**	**105.917**	**113.034**

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11.821	11.752
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	628	114
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	546	425
Sonstige Verbindlichkeiten	351	262
Erhaltene Anzahlungen	5.824	5.748
Gesamtverbindlichkeiten	**19.170**	**18.300**

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Billerbeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	10.646	11.664	13.683
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	278	269	21,17
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,32	0,00	0,42
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	7.057	6.751	8.413
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	278	269	0,02
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**17.146**	**17.878**	**22.055**

*Abwasserwerk der Stadt Billerbeck, Gewerbe-, Industrie- und Wohnungsbauförderungs GmbH der Stadt Billerbeck; Netzgesellschaft Billerbeck GmbH; Münsterland NetzbeteiligungsVerwaltungsgesellschaft mbH; Münsterland Netzbeteiligungsgesellschaft mbH & CoKG

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	**1.154**	**1.239**	**5.032**	**3.618**	**4.676**	**-1.356**	**-918**	**-1.216**	**-107**	**-1.089**
Gewerbesteuer	7.284	7.593	9.507	6.713	8.194	6.400	6.600	6.800	7.200	7.600
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.492	6.071	6.359	6.013	6.704	6.550	7.211	7.136	7.273	7.211
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	633	875	953	1.056	1.082	909	967	1.001	983	973

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer-ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Aus-gleichsleistungen)	1.332	1.215	1.569	4.569	1.582	656	759	638	700	675
Summe der Erträge	**14.740**	**15.754**	**18.388**	**18.351**	**17.561**	**14.515**	**15.537**	**15.575**	**16.156**	**16.459**
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	43									
Allgemeine Kreisumlage	4.073	4.332	4.325	5.324	5.022	5.209	5.581	5.441	4.874	5.174
Steuerbeteiligungen	1.306	1.127	1.455	517	626	504	525	541	573	605
Summe der Aufwendungen	**5.423**	**5.459**	**5.780**	**5.841**	**5.648**	**5.713**	**6.106**	**5.982**	**5.447**	**5.779**
Saldo der Bereinigungen	**9.317**	**10.296**	**12.609**	**12.510**	**11.913**	**8.802**	**9.431**	**9.593**	**10.709**	**10.681**
Saldo der Sondereffekte	-234	-624	-327	-714	690	2.092	926	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	**-7.929**	**-8.432**	**-7.249**	**-8.178**	**-7.928**	**-12.249**	**-11.275**	**-10.808**	**-10.816**	**-11.770**
Abweichung vom Basisjahr	0	-503	680	-249	1,55	-4.320	-3.345	-2.879	-2.886	-3.840

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Billerbeck in Tausend Euro 2017 bis 2025

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	**-7.929**	**-8.432**	**-7.249**	**-8.178**	**-7.928**	**-12.249**	**-11.275**	**-10.808**	**-10.816**	**-11.770**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-362	-388	-48	38	-173	-582	-533	-503	-564	-579
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe	-450	-549	-411	-537	-443	-655	-695	-709	-714	-732
Jugendamtsumlage	-2.682	-3.397	-3.043	-3.522	-3.713	-4.579	-4.258	-3.948	-3.523	-3.739
Saldo aus Sozialleistungen	**-3.494**	**-4.334**	**-3.501**	**-4.021**	**-4.329**	**-5.816**	**-5.486**	**-5.159**	**-4.800**	**-5.049**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-4.435**	**-4.099**	**-3.748**	**-4.157**	**-3.599**	**-6.433**	**-5.789**	**-5.650**	**-6.015**	**-6.721**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	337	687	278	837	-1.998	-1.354	-1.214	-1.580	-2.285

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Billerbeck 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 Billerbeck hat mit ihrer Dienstanweisung Vergabe eine gute Grundlage für die einheitliche und rechtssichere Vergabe geschaffen. Die zentrale Submissionsstelle hilft dabei, die Vergabeverfahren von der Abwicklung der Maßnahmen zu trennen. Allerdings wickeln die Bedarfsstellen noch wesentliche Vergabeschritte ab, was die Korruptionsgefahr steigert. Die intern vorgeschriebene Beteiligung politischer Gremien bei der Auftragsvergabe erschwert zum Teil eine beschleunigte Zuschlagserteilung.

Mit einer eigenen Dienstanweisung Korruption belegt die Stadt Billerbeck, vorbeugend gegen Korruption vorzugehen. Allerdings entspricht die Dienstanweisung auf Grund ihres Alters nicht der aktuellen Rechtslage und enthält Regelungslücken. Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche hat die Stadt nicht festgelegt. Hier empfiehlt sich die Durchführung einer Schwachstellenanalyse, bei der die Bediensteten einbezogen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten bei der Überarbeitung der Dienstanweisung Korruption einbezogen werden. In der Stadt Billerbeck fehlen konkrete Vorgaben für den Umgang mit Sponsoringangeboten, die eine alternative Finanzierungsart darstellen können. Ziel muss es sein, Sponsoring klar von Korruption zu trennen.

Die Stadt Billerbeck hat keine der Wahlmöglichkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 1, Satz 3 und 4 GO NRW[20] genutzt. So findet aktuell keine verbindliche und regelmäßige Kontrolle der Vergabemaßnahmen statt. Dieses gilt auch für die Nachtragsverfahren, die im Wesentlichen die Bedarfsstellen abwickeln. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen dabei zum Teil Verbesserungspotenzial bei den Vergabedokumentationen. In der Dienstanweisung Vergabe fehlen noch verbindliche Vorgaben für Nachtragsverfahren. Standardisierte Verfahren helfen, die Verfahren einheitliche und rechtssicher abzuwickeln und das Vieraugenprinzip anzuwenden.

In 2021 gehört Billerbeck zu den Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungswerten. In den weiteren Jahren sind die ermittelten Abweichungen im interkommunalen Vergleich teils noch geringer aber auch erheblich höher. Diese Situation unterstreicht die sinnvolle Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements. Dort können durch Soll-Ist-Vergleiche Erkenntnisse

[20] Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 490)

erzielt werden, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsbeschreibungen einfließen können. Diese Vorgehensweise hilft, Abweichungen und Nachträge möglichst gering zu halten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Billerbeck 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 Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

- **Feststellung**
  Die Stadt Billerbeck hat mit ihrer Dienstanweisung[21] eine gute Grundlage für einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren geschaffen. Wesentliche Vergabeschritte führt die Bedarfsstelle aus. Dieser Sachverhalt erschwert eine strikte Trennung zwischen der Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung. Zudem steigt die Korruptionsgefahr.

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

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

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

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

[21] Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren und das Verfahren bei der zentralen Submissionsstelle der Stadt Billerbeck vom 07. Juni 2021

Die **Stadt Billerbeck** hat für das Vergabewesen die Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabemaßnahmen und das Verfahren bei der zentralen Vergabestelle vom 07. Juni 2021 erlassen. Die dazugehörige Anlage 1, die Wertgrenzen für EU-weite und nationale Vergabeverfahren enthält, aktualisierte die Stadt am 27. Januar 2022. Offensichtlich enthält die Änderung der Anlage 1 einen redaktionellen Fehler. Dort ist das Änderungsdatum mit dem 27. Januar 2021 angegeben. Damit wäre die Änderung vor dem Inkrafttreten der Dienstanweisung erfolgt. Sie beinhaltet im Übrigen die Wertgrenzen, die erst seit dem 31. Dezember 2021 mit den Kommunalen Vergabegrundsätzen[22] in Kraft getreten sind.

Die Dienstanweisung gilt für alle Fachbereiche und Ämter. Sie gilt auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Billerbeck, der Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauförderungsgesellschaft mbH der Stadt Billerbeck und für die Netzgesellschaft Billerbeck, soweit keine separaten Regelungen getroffen werden. Damit schafft die Stadt Billerbeck die Gewähr für einheitliche Vergabeverfahren.

Die Dienstanweisung enthält die wesentlichen aktuellen Vergaberechtsvorschriften, getrennt nach nationalen und EU-weiten Vergaberecht. Sie bietet den mit den Vergaben befassten Bediensteten einen guten Überblick über die maßgeblichen Vergabevorschriften. Sie verpflichtet die für Vergabeverfahren eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern explizit, sich mit den Vorschriften vertraut zu machen und danach zu handeln.

Die Budgetverantwortlichen sind gem. § 9 der Dienstanweisung Vergabe auch für die Vorbereitung und Durchführung von Auftragsvergaben und die Vertragsabwicklung zuständig (Ausschreibungs- und Vergabestelle). Im gleichen Paragraph sind klare Zuständigkeitsregelungen getroffen, so beispielsweise für die Bearbeitung von Bieteranfragen, die Fertigung des Auftragsschreibens oder die Eignungsprüfung. Wesentliche Vergabemaßnahmen liegen in der Verantwortung der Ausschreibungs- und Vergabestelle, die gleichzeitig organisatorisch mit der Ausführung der Maßnahme betraut ist. Diese Regelung läuft konträr zur Zielrichtung, die Ausführung der Maßnahme und die Abwicklung der Vergabeverfahren strikt zu trennen. Eine personelle Trennung ist so in der Realität, wenn überhaupt, nicht beziehungsweise nur schwer umzusetzen.

Zudem verlangt diese Form von Vergabeverfahren zwangsläufig, dass umfassendes vergaberechtliches Fachwissen in den Fachbereichen mit Vergaben dezentral vorgehalten werden muss. Es entsteht ein großer Schulungsaufwand, um die eingesetzten Bediensteten auf den aktuellen Stand des Vergaberechts zu halten. Das erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts und steigert die Korruptionsgefahr. Die fehlende Rechnungsprüfung, die im nachfolgenden Kapitel 2.3.2 behandelt wird, verschärft diese Gefahr.

Zum Teil hat die Stadt Billerbeck Aufgaben des Vergabeverfahren der zentralen Submissionsstelle zugeordnet. Diese hat nach den Regelungen der Dienstanweisung die Angebote zu sammeln und zu verwahren, die Submission durchzuführen, die Verhandlungsniederschrift zu führen und die Vergabeunterlagen an die Vergabestelle zur weiteren Prüfung weiterzuleiten. Zudem ist sie für die Erstellung und Aktualisierung der Vergabedienstanweisung zuständig.
Um einen Beitrag für einheitliche und rechtssichere Verfahrensabläufe zu gewährleisten, nutzt

[22] vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau- und Gleichstellung vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Ruderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

die Stadt Billerbeck zum Teil Checklisten. Diese führen die eingesetzten Bediensteten sicher durch das Vergabeverfahren.

Aus Sicht der gpaNRW sollten noch weitere wesentliche Vergabeschritte von einer zentralen Vergabestelle wahrgenommen werden. Damit ergeben sich weitere wesentliche Vorteile, die sich wie folgt darstellen:

- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert bearbeitet.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher durchzuführen.
- Die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den potenziellen Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass es deutlich einfacher ist, das zentral mit der Durchführung von Vergaben betraute Personal fachlich auf dem aktuellen Stand zu halten. Dabei kommen einer zentralen Vergabestelle wesentliche Aufgaben bei der Betreuung von Vergabeverfahren zu. Folgende Aufgaben sollten von der zentralen Vergabestelle erfüllt werden:

- Gestaltung der internen Vergaberegelungen durch eine Dienstanweisung Vergabe, wie es bereits heute Aufgabe der zentralen Submissionsstelle ist,
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen, ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Diese Vorteile nutzt die Stadt Billerbeck mit ihrer zentralen Submissionsstelle nur zum Teil. Wesentliche Vergabeschritte sind noch bei der Ausschreibungs- und Vergabestelle verortet, also bei der Stelle, die die Maßnahme selbst ausführt. Dieser Sachverhalt steigert die Korruptionsgefahr erheblich.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Sie sollte prüfen, ob sie dazu ihre zentrale Submissionsstelle optimiert oder eine zentrale Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit einrichtet.

Die Stadt Billerbeck nutzt aktuell mehrere Vergabeplattformen für ihre Vergabebekanntmachungen. Sie vergrößert so den potenziellen Kreis der Bieter. Zudem hat sie für die Erstellung von Preisspiegeln eine Spezialsoftware beschafft. Ferner nutzt die Stadt Billerbeck eine Fachsoftware für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse. Mit dieser ist es auch möglich, die elektronischen Angebote medienbruchfrei zu übernehmen. Angebote in Papierform erfasst die Stadt manuell. Mit diesen Daten lassen sich mit der Software Preisspiegel generieren.

Für die Abwicklung der Vergabeverfahren setzt sie bisher noch keine Fachsoftware ein. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren durchzuführen. Mit der Eingabe der einzelnen Verfahrensschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zukünftig vorgeschriebene vollständige E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht und ohne Zeitverzug zwischen Bedarfs- und zentraler Vergabestelle ausgetauscht werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Bei einer zentralen Vergabestelle im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit sollte eine einheitliche Software zum Einsatz kommen, die den gemeinsamen Datenaustausch erleichtert.

Die Dienstanweisung der Stadt Billerbeck schreibt den Ausschreibungs- und Vergabestellen vor, jede Leistung sofort auf Vollständigkeit und auf Übereinstimmung der geforderten Leistungsmerkmale zu prüfen. Das Ergebnis ist in einem Abnahmeprotokoll festzuhalten. Die Beseitigung von Mängeln ist zu verfolgen und zu dokumentieren. Ggf. ist eine erneute Abnahme vorzunehmen und die Ergebnisse in einer neuen Niederschrift zu dokumentieren. Eine Kopie des Abnahmeprotokolls ist innerhalb einer Woche dem Fachbereich Finanzen zu übermitteln (§ 27 Dienstanweisung Vergabe).

- Mit der verbindlich vorgeschriebenen förmlichen Abnahme gem. § 12 VOB/B fördert die Stadt Billerbeck Rechtssicherheit für ihre durchgeführten Maßnahmen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen sind nicht verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Alternativ können sich die Kommunen auch eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.[23]

- **Feststellung**
  Die Stadt Billerbeck hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Auch eine der Wahlmöglichkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 1, Satz 3 und 4 GO NRW wird nicht genutzt. Eine verbindlich vorgeschriebene regelmäßige Kontrolle der Vergabeverfahren findet nicht statt.

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

Richtet eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung ein und nutzt auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Wie bereits im Kapitel zuvor dargestellt, hat die **Stadt Billerbeck** die wesentlichen Vergabevorschriften, die im Zuge eines Vergabeverfahren zu beachten sind, in ihrer Dienstanweisung aufgeführt. Die Vielzahl der rechtlichen Regelungen sichert einen gewünschten Wettbewerb zu fairen und gleichen Bedingungen. Neben den nationalen Vorgaben sind häufig auch die EU-weiten Vorschriften zu beachten, wenn die Vergabe bestimmte Wertgrenzen überschreiten.

Dieses umfassende und schwierige Vergaberecht ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Die mit den Vergaben eingesetzten Bediensteten sind daher gezwungen, sich immer wieder mit den aktuellen Vergaberechtsnormen zu befassen, um rechtskonforme Vergaben abzuwickeln. Es kommt daher nicht selten vor, dass bei der Abwicklung der Vergabemaßnahmen Rechtsfragen auftreten, die einer Beratung bedürfen.

Haben Kommunen eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, gehört zu dessen Aufgabe nach § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW unter anderen die Prüfung von Vergaben. Aus Sicht der gpaNRW sollten mindestens folgende Beteiligungen stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein.

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden (Die Kommune kann Wertgrenzen festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt

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

werden soll). Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).

- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nach dem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmeterminen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Die Stadt Billerbeck hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Ein Wirtschaftsprüfungsbüro prüft den Abwasserbetrieb als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Billerbeck. Vergaberechtlich beschränkt sich diese Prüfung jedoch darauf, dass der Eigenbetrieb die Vergaberegelungen der Stadt Billerbeck anwendet. Eine detaillierte Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.

Tauchen bei der Wertung eines Vergabeverfahrens rechtliche Schwierigkeiten auf, beteiligt die Stadt externe Dienstleister zur Rechtsberatung. Die jeweilige Vorgehensweise legt sie in jedem Einzelfall individuell fest. Eine verbindliche Regelung, wie bestimmte Prüfungen und Abstimmungen vorzunehmen sind, hat sie nicht getroffen.
Nach Aussage der Stadt Billerbeck ist sie Teil eines Vergabenetzwerkes in Form eines Arbeitskreises, den man selbst ins Leben gerufen hat. Dieser trifft sich regelmäßig, um aktuelle Änderungen im Vergaberecht oder Praxistipps auszutauschen. Bei vergaberechtlichen Fragestellungen finden häufig auch telefonische Abstimmungen statt.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder mit anderen Kommunen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung, die einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren fördert. Zudem fördert diese Vorgehensweise die Korruptionsprävention.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch verbindliche und regelmäßige Kontrollen der Vergabeverfahren fördern und so die Korruptionsgefahr mindern.

Eine Kommune hat im Rahmen von Vergabeverfahren vergaberechtliche Grundsätze zu beachten. So ist beispielsweise nach § 2 VOB/A die Durchführung eines Vergabeverfahrens zum Zwecke einer Markterkundung unzulässig. Es soll erst dann ausgeschrieben werden, wenn innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Somit ist eine

Ausschreibung auch erst dann zulässig, wenn die Finanzierung der auszuschreibenden Maßnahme gesichert ist und die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Damit ist auch gewährleistet, dass mit Beginn eines Vergabeverfahrens die politischen Gremien der Stadt über die notwendigen Ausgaben beschlossen haben.

Im Regelfall wird ein Vergabeverfahren durch die Erteilung des Zuschlages abgeschlossen. Nur in Ausnahmefällen ist die Aufhebung einer Ausschreibung zulässig, beispielsweise wenn kein Angebot eingegangen ist oder die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssen. Unzulässige Aufhebungen von Ausschreibungen können dazu führen, dass eine rechtmäßige Beendigung des Vergabeverfahrens nicht stattgefunden hat und somit Schadensersatzansprüche seitens der Bieters entstehen. Das können beispielsweise Ersatzansprüche für den Aufwand zur Erstellung des Angebotes oder der entgangene Gewinn sein.

Aufträge der Stadt Billerbeck müssen handschriftlich unterschrieben werden. Aufträge bis 5.000 Euro liegen in der Entscheidungsbefugnis der Fachbereichsleitung. Diese kann die Verantwortung auf andere Bedienstete ihres Zuständigkeitsbereiches weiter übertragen. Im Übrigen ist die Bürgermeisterin befugt, Aufträge bis zu 15.000 Euro zu erteilen[24]. Aufträge die diesen Wert überschreiten bedürfen der Zustimmung durch die jeweils zuständigen Fachausschüsse. Die einzelnen Wertgrenzen ergeben sich auf den Regelungen der Zuständigkeitsordnung. Somit ist der Rat für alle anderen Auftragsvergaben zuständig und hat ein Rückholrecht bei den zuvor genannten Ermächtigungen.

Auf Grund dieser Vorgaben ist es notwendig, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanungen des jeweiligen Ausschusses beziehungsweise Rates abzustimmen. Zudem ist bei der Festlegung der Angebots- und Bindefristen ausreichend Zeit für notwendige Prüfungen einzuplanen (wirtschaftliche Prüfung, Eignung, Produktprüfung etc.). Die unter 2.7.2 dieses Prüfungsberichts dokumentierte Maßnahmenbetrachtung bestätigt die häufig knappe Zeit für die erforderliche Vergabeprüfung durch die Kommune.

Nach den vergaberechtlichen Vorschriften ist diese Frist möglichst kurz zu halten und soll einen Zeitraum von 30 Kalendertagen im Regelfall nicht überschreiten. Auch eine Aufhebung des Vergabeverfahrens wird aus rechtlichen Gründen, wie zuvor ausgeführt, nur in seltenen Fällen möglich sein ohne Gefahr zu laufen, Schadensersatzpflichten ausgesetzt zu sein.

Aus Sicht der gpaNRW führt die erneute Beteiligung der Gremien zu einer unnötigen Verzögerung des Vergabeverfahrens. Eine Beteiligung der politischen Gremien sollte sinnvollerweise im Vorfeld der Ausschreibung erfolgen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Der Rat ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.

Daneben geben wir folgendes zu bedenken: Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an den Rat hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Gemeinde unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit

[24] s. § 8 Ziffer 8 der Zuständigkeitsordnung der Stadt Billerbeck vom 3. März 2022

dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Somit hat der Rat nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung bzw. um eine Ermessensreduzierung auf null handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.
Anstelle eines förmlichen Ratsbeschlusses informieren viele Kommunen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben so festlegen, dass ausreichend Zeit für die Prüfung der Vergabeunterlagen innerhalb der Bindefrist zur Verfügung steht. Über erteilte Aufträge sollte sie die politischen Gremien fortlaufend informieren.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Teils fehlen wesentliche Regelung zur Korruptionsprävention. Die in der Dienstanweisung beschriebenen korruptionsgefährdeten Bereiche basieren nicht auf einer Schwachstellenanalyse.

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[25] 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,*

[25] Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *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 Billerbeck** unterscheidet zwischen Korruptionsprävention und Vergabewesen. Diesen Umstand belegt sie mit ihren Dienstanweisungen, getrennt für das Vergabewesen und zur Korruptionsprävention.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und –bekämpfung in der Stadt Billerbeck vom 10. Oktober 2007 nimmt noch Bezug auf das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen vom 01. März 2005. Das Gesetz ist zwischenzeitlich mehrfach geändert worden. Die letzte Änderung ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten. Aus diesem Grund entspricht die Dienstanweisung nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Eine Aktualisierung und Ergänzung ist daher geboten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte ihre Dienstweisung Korruption auf die aktuelle Fassung des KorruptionsbG anpassen. Die Musterdienstanweisung[26] der gpaNRW kann dafür als Grundlage dienen.

Häufig entsteht für die Bediensteten eine große Unsicherheit, wenn sie einen Korruptionsverdachtsfall entdecken. Hier liefert die Dienstanweisung Korruption der Stadt Billerbeck Handlungssicherheit und minimiert so die Hemmschwelle einer Meldung. In einem solchen Fall ist die Bürgermeisterin und die oder der Vorgesetzte unverzüglich zu informieren. Diese Stelle entscheidet dann über die weitere Vorgehensweise. Die Bürgermeisterin der Stadt Billerbeck ist generell für die Korruptionsprävention und –bekämpfung zuständig, es sei denn, die Dienstanweisung Korruption weist die Aufgabe nicht ausdrücklich einem anderen Fachbereich zu.

Das neue KorruptionsbG verpflichtet die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Für die Erfüllung der gesetzlichen Vorgabe ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders gefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen intern festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Die Stadt Billerbeck ist dieser Verpflichtung bisher dadurch nachgekommen, indem sie in ihrer Gesamtverwaltung davon ausgeht, dass es keinen Bereich gibt, der von Korruption vollständig ausgeschlossen ist. So sieht sie alle Stellen bei der Stadt Billerbeck als korruptionsgefährdet an. Eine Differenzierung nach korruptionsgefährdet und besonders korruptionsgefährdet hat sie bisher nicht vorgenommen. Für die individuelle Festlegung bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen und aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht

[26] https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention

man die Bediensteten mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Neben der Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren sogenannte Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Mit den gewonnenen Ergebnissen aus der Schwachstellenanalyse ist es der Stadt Billerbeck möglich, nach korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereichen zu unterscheiden. Sie sollte die Bereiche entsprechend ihres Gefährdungsrades in die Dienstanweisung aufnehmen und die entsprechenden Arbeitsplätze festlegen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie sollte dazu ihre Bediensteten beteiligen und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung entsprechend aufnehmen.

Einen erheblichen Beitrag liefern interne Regelungen gegen Korruption, wenn darin auch der Umgang mit Belohnungen, Geschenken, Aufmerksamkeiten und sonstigen Vergünstigungen geregelt ist.

Die Stadt Billerbeck erlaubt ihren Bediensteten die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten, wie beispielsweise Massenwerbeartikel, einfache Kugelschreiber oder Schreibblöcke. Auch übliche und angemessene Bewirtungen im Rahmen von dienstlichen Geschäften oder dienstlich bedingter gesellschaftlicher Verpflichtungen sind zulässig.

Vergünstigungen, die über den dargestellten Umfang hinausgehen, sind nur mit vorheriger Zustimmung des Vorgesetzten erlaubt. Die Dienstanweisung weist bereits darauf hin, dass bei einer Verletzung dieser Zustimmungspflicht straf-, beamten- und arbeitsrechtliche Konsequenzen möglich sind. Die Bediensteten sind verpflichtet, Vorgesetzte unverzüglich zu informieren, wenn Geschenke/Vergünstigungen in Bezug auf die dienstliche Tätigkeit angeboten werden. Die Dienstanweisung der Stadt Billerbeck verbietet nicht direkt die Annahme von Geld.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte explizit die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung Korruption verbieten.

Weitere Verpflichtungen für die Stadt ergaben sich bisher aus § 8 KorruptionsbG. Danach hatten die öffentlichen Auftraggeber die Pflicht, vor Erteilung eines Auftrages ab einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW vorzunehmen. Es war abzufragen, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Bieters vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträge von über 25.000 Euro und bei Bauleistungen von mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen konnten dazu genutzt werden, gegebenenfalls einen Vergabeausschluss zu begründen.

In der Stadt Billerbeck überträgt die Dienstanweisung Korruption den Vergabestellen (Bedarfsstellen) diese Pflicht. Das KorruptionsbG schrieb den Kommunen weiter vor, Verfehlungen eines Unternehmens dem Vergaberegister zu melden. Dazu gehören beispielsweise Straftaten wie Betrug, Untreue, illegale Absprachen oder Bestechlichkeit. Diese Pflicht ergab sich aus § 5 KorruptionsbG alte Fassung. In der den internen Vorgaben der Stadt Billerbeck gibt es hierzu nur den Hinweis, dass die Regelungen des KorruptionsbG zu beachten sind. Nähere Zuständigkeiten sind nicht geregelt.

Mit der Einführung des Wettbewerbsregisters am 01. Juni 2022 ersetzte der Gesetzgeber die bisher bestehenden Abfragepflichten. Eine Überführung von Daten aus dem Vergaberegister in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Bei der Stadt Billerbeck ist es gelebte Verwaltungspraxis, dass das Bauamt die Auskünfte beim Wettbewerbsregister für alle Fachbereiche einholt, ohne dass es dafür besondere interne Regelungen gibt.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG[27] ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage für die Bieter erfolgen, die zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden sollen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte in ihrer Dienstanweisung eindeutige Zuständigkeitsregelungen für die Abfrage beim Wettbewerbsregister festlegen. Die Auskünfte sind vor Erteilung eines Zuschlages einzuholen.

Das KorruptionsbG regelte in § 16 alte Fassung die Pflicht für die Mitglieder der Gremien der Kommunen, Auskünfte über bestimmte Funktionen und Tätigkeiten sowie Mitgliedschaften zu erteilen. Diese bisherige Regelung ist nun im § 7 des KorruptionsbG enthalten.

[27] Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

Die Stadt Billerbeck hat diese Regelung in ihrer Ehrenordnung vom 06. Juli 2005 berücksichtigt. Sie veröffentlicht in ihrem Amtsblatt die Möglichkeit der Einsichtnahme, zuletzt im Amtsblatt Jahrgang 2022, Nr. 8 vom 29. September 2022. Die Auskünfte holt die Stadt mit eigens entwickelten Fragebögen ein. Diese dienen als Grundlage für die Erfüllung der Auskunftspflichten. Die Regelungen in der Ehrenordnung wie auch die Veröffentlichung berücksichtigt noch nicht die aktuelle Fassung des KorruptionsbG.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte ihre internen Regelungen sowie Bekanntmachungen nach dem KorruptionsbG auf die neue Rechtslage anpassen.

Eine weitere Anzeigepflicht ergab sich nach früherem Recht aus § 17 KorruptionsbG, dessen Regelung nun in § 8 des neuen KorruptionsbG enthalten ist. Die Regelungen verpflichtet die Hauptverwaltungsbeamtin beziehungsweise den Hauptverwaltungsbeamten Nebentätigkeiten anzuzeigen und gegebenenfalls jährlich dem Rat vorzulegen. Für die Überwachung der Auskunftspflicht hat die Stadt Billerbeck noch keine Regelungen zur Überwachung der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters beziehungsweise der Bürgermeisterin getroffen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte konkrete Zuständigkeitsregelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin beziehungsweise des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.

Nach Aussage der Stadt Billerbeck lagen die Einkünfte aus Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin während des Prüfzeitraumes unterhalb der in der Rechtsverordnung nach § 57 Landesbeamtengesetz (LBG NRW)[28] zu bestimmenden Höchstgrenzendes nach § 53 Landesbeamtengesetz, so dass eine Vorlagepflicht nach § 8 Abs. 2 KorruptionsbG entfiel.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie[29] mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Stadt Billerbeck zu.
Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Der Bundesrat stimmte dem Gesetzesentwurf am 10. Februar 2023 nicht zu. Um dennoch eine zügige Umsetzung der Richtlinie in Deutschland zu ermöglichen, hat die Bundesregierung am 14. März 2023 Formulierungshilfen für zwei neue Gesetzesentwürfe beschlossen.

[28] Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW) vom 14. Juli 2016 (GV. NRW. S. 310, 642), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 524)

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

Der neue Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, nimmt im Wesentlichen das vom Bundestag am 16. Dezember 2022 beschlossene Gesetz wieder auf. Er verzichtet jedoch auf die zustimmungsbedürftige Änderung des Beamtenstatusgesetzes, die erforderlich ist, um insbesondere auch Landesbeamtinnen und Landesbeamten Hinweise nach dem Hinweisgeberschutzgesetz zu ermöglichen[30]. Nachdem der Bundestag den geänderten Entwurf nun am 11. Mai 2023 verabschiedet hat, stimmte auch der Bundesrat dem Gesetz am 12. Mai 2023 zu. Das Hinweisgeberschutzgesetz ist inzwischen verkündet[31] worden. So ist in Kürze mit der Umsetzung des Gesetzes auf Landesebene zu rechnen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte Vorkehrungen treffen, um die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes nach Inkrafttreten zeitnah umsetzen zu können.

2.5 Sponsoring

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck hat sich noch keine Rahmenbedingungen für mögliche Sponsoringangebote gegeben.

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 Billerbeck** gab in dem standardisiert geführten Interview an, aktuell keine Sponsoringleistungen zu erhalten. Wenn in Billerbeck Sponsoring betrieben werde, seien häufig Sportvereine, Werbegemeinschaften oder Fördervereine Empfänger von Sponsorenleistungen. Die Stadt erhalte im Einzelfall Spenden, für die sie Spendenbescheinigungen ausstelle. Diese seien mit keiner sonstigen Gegenleistung verbunden.

Die fehlenden Sponsoringangebote sind vermutlich Grund dafür, dass sich die Stadt Billerbeck noch keine verbindlichen Regelungen für den Umgang mit Sponsorenleistungen gegeben hat. Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Stadt schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring befassen. Sponsoring kann durchaus eine alternative kommunale Finanzierungsart sein die es

[30] https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Hinweisgeberschutz.html

[31] Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 140 vom 2. Juni 2023

gilt, deutlich von Korruption abzugrenzen. Die Stadt sollte daher Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Fachbereiches Finanzen zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte sich verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoringleistungen geben. Ziel sollte eine deutliche Trennung von Sponsoring und Korruption sein.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung[32] auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.[33] 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.

[32] RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsiden und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

[33] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Der ermittelte Abweichungswert der Stadt Billerbeck ist im Vergleichsjahr 2021 geringer als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Andere Vergleichsjahre zeigen höhere Abweichungswerte. Nähere Analysen der Abweichungen könnten Erkenntnisse für zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern.

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.

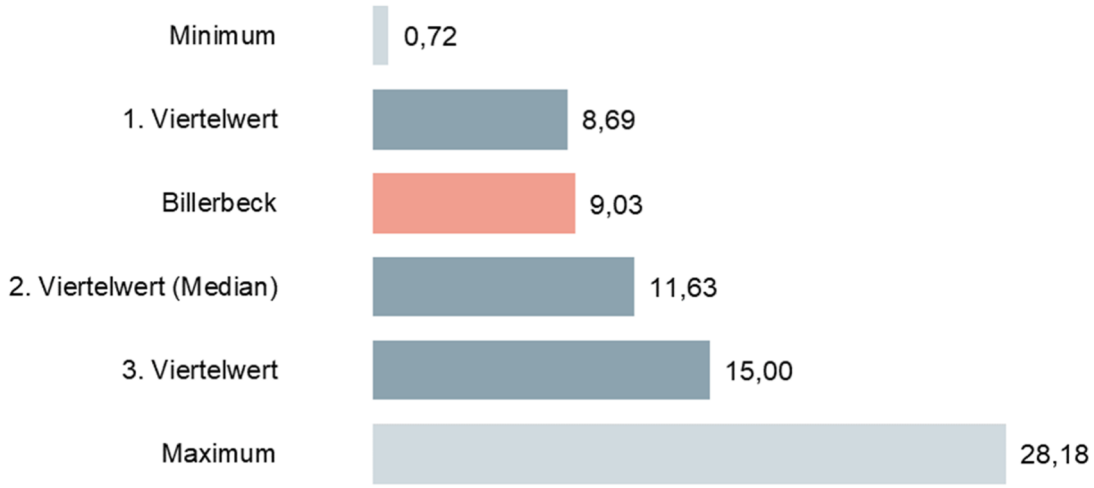
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.354.117	
Abrechnungssummen	7.900.940	
Summe der Unterschreitungen	387.817	- 4,64
Summe der Überschreitungen	425.459	+ 5,09

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Stadt Billerbeck** acht Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in absoluten Zahlen ausgedrückt in Höhe von 258.753 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Billerbeck damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 53 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Billerbeck gehört im Vergleichsjahr 2021 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungen. Die ermittelte Kennzahl liegt geringfügig oberhalb des ersten Viertelwertes. Im Vergleichsjahr setzten sich die Abweichungen vom Auftragswert aus rund 80 Prozent Überschreitungen und rund 20 Prozent aus Unterschreitungen zusammen

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Stadtkasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die Preise sind dann nicht im Wettbewerb ermittelt.

Die gpaNRW ermittelt den Abweichungswert, indem sie die Summe der Überschreitungen und Unterschreitungen als absoluten Wert ermittelt und dem Gesamtauftragswert gegenüber ins Verhältnis setzt.

Besonders auffällig ist der Abweichungswert im Jahr 2020. Hier rechnete die Stadt Billerbeck ihre Baumaßnahmen mit einer Abweichung von rund 30 Prozent des Auftragswertes ab. Damit gehörte Billerbeck zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen.

Den größten Anteil davon ergaben sich aus Unterschreitungen zum Auftragswert, die 78 Prozent der Abweichungen ausmachten.

Bessere Werte konnte die Stadt im Jahr 2022 erzielen. So betrug der Abweichungswert in 2022 lediglich rund 6 Prozent des Auftragswertes. Mit diesem Wert positionierte sich Billerbeck zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen. Im Jahr 2022 waren die Unterschreitungen mit rund 88 Prozent erheblich höher als die Überschreitungen mit rund zwölf Prozent.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig eine Prüfung der Abweichungen vom Auftragswert vornehmen. Die gesammelten Erkenntnisse über Ursachen der Abweichungen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung sein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck hat keine Regelungen für die Abwicklung von Nachträgen in ihrer Dienstanweisung Vergabe getroffen. So fehlen Vorgaben für standardisierte und einheitliches Vergabeverfahren. Sie hat kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwägbarkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Für diese Fälle ist es geboten, Regelungen für den Umgang mit auftretenden Nachtragsverfahren zu treffen. Die **Stadt Billerbeck** hat keine konkreten Regelungen für erforderliche Nachtragsverfahren getroffen.

Im Rahmen des standardisiert geführten Interviews mit der Stadt Billerbeck gab diese an, für Nachtragsverfahren zunächst entsprechende Nachtragsangebote einzuholen. Die Federführung

des Verfahrens liege bei der jeweils zuständigen Bedarfsstelle, die auch die Prüfung des Angebotes auf Notwendigkeit und Angemessenheit der Preise vornehme. Häufig seien auch Ingenieurbüros am Verfahren beteiligt. Über die technische, fachliche und wirtschaftliche Prüfung werde eine individuelle Dokumentation gefertigt. Dabei wird auch die Finanzierbarkeit der möglichen Mehrkosten geprüft, bevor die Stadt Billerbeck gegebenenfalls ein Nachtragsauftrag formell erteilt. Im Einzelfall beteiligt die Stadt auch den zuständigen Fachausschuss.

Eine weitere vergaberechtliche Prüfung zum Beispiel durch eine Rechnungsprüfung oder einer zentralen Vergabestelle findet in Billerbeck nicht statt. Damit liegt die Hauptverantwortung bei der jeweiligen Bedarfsstelle, die auch die Maßnahme ausführt. Diese Vorgehensweise steigert die Korruptionsgefahr. Standardisierte verbindliche Verfahren für Nachträge hat die Stadt Billerbeck nicht eingerichtet. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen hier zum Teil unterlassene Dokumentationen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Billerbeck sollte klare Vorgaben für Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Sie sollte standardisierte Verfahren einführen, die einheitliche und rechtssichere Vorgehensweisen gewährleisten.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Billerbeck sollte für Nachtragsverfahren vergaberechtliche Kontrollen einrichten, beispielsweise durch eine zentrale Vergabestelle oder Rechnungsprüfung.

Die Stadt Billerbeck führt keine zentrale und generelle Betrachtung der Nachträge durch. So erfolgen auch noch keine systematischen Auswertungen des Umfangs sowie eine Analyse der Ursachen für das Erfordernis der Nachträge an zentraler Stelle. Eine solche Betrachtung erfolgt nur im Einzelfall, wenn beispielsweise vermutet wird, dass sich der Angebotsrang durch veränderte Mengen verschoben hat. Die generelle Betrachtung könnte jedoch Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte.

Zudem verdeutlichen zentrale Betrachtungen auch bestimmte Bieterstrategien, die gegebenenfalls häufiger zur Anwendung kommen. Diese gilt es dann bei zukünftigen Ausschreibungen schon im Vorfeld durch eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibungen zu unterbinden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Billerbeck sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse, auch zu Bieterstrategien, sollten für zukünftige Vergabeverfahren genutzt werden.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Feststellung
Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungspotenzial bei der Abwicklung von Nachträgen. Die Prüfung und Wertung der Angebote könnte durch die generelle Erstellung von Preisspiegeln erleichtert werden. Die Stadt Billerbeck führt Abnahmen förmlich durch, dokumentiert jedoch nicht immer die Mängelbeseitigung.

Eine Kommune sollte zum Nachweis einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Baumaßnahmen die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle ablegen. Hierbei ist auf eine angemessene Beteiligung aller Verwaltungseinheiten zu achten, die in einer Baumaßnahme involviert sind.

Wesentliche Verfahrensschritte und Dokumente im Vergabeverfahren sind:

- *Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung (Vermerk zur Vergabeeröffnung),*
- *der Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,*
- *das für die Beauftragung geltende Angebot sowie*
- *die ex-post-Veröffentlichung.*

Darüber hinaus sind eventuelle Nachtragsangebote incl. Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung wesentliche Dokumente in der Vertragsausführung. Auch diese sollten für jede Baumaßnahme vorliegen.

Seit dem 01. Januar 2020 bis zum Abschluss der Datenerfassung am 11. August 2022 hat die Stadt Billerbeck 27 Baumaßnahmen mit einem Betrag von mehr als 50.000 Euro abgerechnet. Von diesen hat die gpaNRW folgende Maßnahmen (Vergaben) mit einem Auftragswert von zusammen rund 694.750 Euro näher betrachtet.

Betrachtete Maßnahmen in Billerbeck

Maßnahme	Auftragswert in Euro	Abrechnungssumme in Euro	Abweichung in Euro	Abweichung in Prozent
Errichtung einer Tartanbahn, Sportzentrum „Helker Berg“	456.169	512.935	56.766	+ 12,44
Neubau Feuerwehr, Lüftung und Mess-, Steuer- und Regeltechnik	238.581	225.287	13.294	- 5,57

2.7.1 Errichtung einer Tartanbahn, Sportzentrum „Helker Berg“

Auf Grundlage eines Förderbescheides des Landes NRW hatte die Stadt Billerbeck für die Verbesserung der sportlichen genutzten Bewegungsfläche am Sportzentrum „Helker Berg“ einen Förderbescheid erhalten. Mit einer Summe von rund 390.000 Euro wurde die Maßnahme finanziell unterstützt. Die Zuwendung wurde auf die Bruttosumme der beantragten Mittel bewilligt.

Im Rahmen des Antrages auf Bewilligung von Fördermitteln ermittelte die Stadt Billerbeck die voraussichtlichen Kosten mit rund 496.000 Euro (netto). Für die erforderlichen Arbeiten hatte sich die Stadt ein unverbindliches Angebot einer Fachfirma eingeholt. Die Angebotssumme nutzte sie als Grundlage für die Kostenkalkulation. Auf Grundlage dessen traf sie auch die Wahl des Vergabeverfahrens, wie im Vergabevermerk vom 29. Juni 2020 dokumentiert. Sie entschied sich zur Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung. Die Wahl des Verfahrens entsprach der zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens gültigen Dienstanweisung der Stadt Billerbeck vom 30. April 2007 und der dazugehörigen elften Änderung der Dienstanweisung. Auf Grund des Alters der Dienstanweisung spiegelte sie in großen Teilen nicht mehr die aktuelle Rechtslage wieder. Von daher begrüßt die gpaNRW die bereits erfolgte Überarbeitung der Dienstanweisung der Stadt Billerbeck vom 07. Juni 2021.

Für die Dokumentation des Vergabeverfahrens nutzte die Stadt Billerbeck ein vorbereitetes Formular, in das in Form einer Checkliste die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens zu dokumentieren waren. Die gpaNRW begrüßt diese Vorgehensweise, schafft sie doch Handlungssicherheit für die im Vergabebereich eingesetzten Bediensteten. Sie gewährleistet einheitliche sowie rechtssichere Vorgehensweisen und leistet einen Beitrag für transparente Vergabeverfahren.

Die Stadt Billerbeck veröffentlichte die vorgesehene Beschränkte Ausschreibung am 11. Mai 2020. Diese sogenannte Ex-Ante Veröffentlichung bietet interessierten Unternehmen die Möglichkeit, sich um eine Beteiligung im Vergabeverfahren zu bewerben.

Die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes sandte die Stadt am 18. Mai 2020 an vier Unternehmen. Darin legte sie fest, dass der Preis das maßgebliche Zuschlagskriterium war. Zur Submission am 15. Juni 2020 lagen der Stadt Billerbeck drei Angebote vor. Die Öffnung der Angebote nahmen zwei Bedienstete der Stadt vor. So berücksichtigte die Stadt das Vieraugenprinzip.

Die Stadt fertigte eine Niederschrift über die Öffnung der Angebote. Sie notierte die Angebotspreise sowie die Besonderheit, dass ein beteiligter Bieter ein Paket mit Musterstücken eingereicht hatte, nicht aber das angeforderte Angebot. Sicherheitshalber hatte die Stadt dieses Paket verschlossen bei der Submission berücksichtigt.

Laut Vergabevermerk ergaben sich aus der formalen und rechnerischen Prüfung keine Abweichungen. Zudem nahm der Fachbereich die fachliche Prüfung der Angebote vor. Laut Aussage der Stadt sei in diesem Fall auf die Erstellung eines Preisspiegels verzichtet worden, da nur zwei Angebote vorlagen und durch die niedrige Zahl der Angebote auch so ein Vergleich der Einzelpreise möglich gewesen sei.

➔ **Empfehlung**
Zur Prüfung der Angebotspreise sollte die Stadt Billerbeck generell einen Preisspiegel erstellen.

Für den günstigsten Bieter holte die Stadt Billerbeck einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister ein. Bereits im Zuge der Auswahl der zu beteiligenden Unternehmen hatte die Stadt eine Anfrage nach § 8 des KorruptionsbG für jedes Unternehmen gestellt. Für alle Unternehmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden, lagen keine Einträge vor.

Wie bereits im Kapitel 2.4 dieses Prüfungsberichtes dargestellt, löste das Wettbewerbsregister das bisherige Vergaberegister seit dem 01. Juni 2022 ab.

Entsprechend der Zuständigkeitsregelung der Stadt erstellte die Verwaltung für die Auftragsvergabe am 16. Juni 2020 eine Tischvorlage für den Stadtentwicklungs- und Bauausschuss. Darin stellte sie die abgegebenen und nachgeprüften Angebotspreise dar. Sie kündigte darin bereits an, für den Rat noch eine weitere Beschlussvorlage als Tischvorlage nachzureichen.

Der Rat der Stadt Billerbeck behandelte die Auftragsvergabe in seiner nichtöffentlichen Sitzung am 25. Juni 2020. Er beschloss einstimmig, den Auftrag an die mindestbietende Firma zu vergeben.

Die Stadt erteilte daraufhin am 26. Juni 2020 den Auftrag an das günstigste Unternehmen. Mit der Unterzeichnung durch die Bürgermeisterin und dem stellv. Fachbereichsleiter berücksichtigte die Stadt das Vieraugenprinzip.

Noch am gleichen Tag veröffentlichte die Stadt die Zuschlagserteilung nach § 20 Abs. 3 VOB/A. Es handelt sich um die sogenannte Ex-post-Veröffentlichung. Zudem unterrichtete die Stadt den unterlegenen Bieter über die erfolgte Zuschlagserteilung.

Während der Ausführung der Arbeiten reichte das beauftragte Unternehmen zwei Nachtragsangebote ein. Sie betrafen die Beregnungs- und Fluchtlichtanlage. Die zusätzlichen Leistungen bot das Unternehmen zu einem Preis von rund 27.919 Euro an.

Den Vergabeunterlagen zur Maßnahmenbetrachtung waren keine weiteren Unterlagen zum Nachtragsverfahren beigefügt. So konnte im Einzelnen nicht die fachtechnische, wirtschaftliche und rechnerische Prüfung der Nachtragsangebote nachvollzogen werden. Die Stadt erteilte am 23. November 2020 unter Berücksichtigung des Vieraugenprinzips den Nachtragsauftrag mit einem Wert von 27.919 Euro. Auf die Ausführungen und Empfehlungen im Kapitel 2.6.2 dieses Prüfungsberichtes wird verwiesen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die Prüfung von Nachtragsangeboten ausreichend dokumentieren. Eindeutige Vorgaben unterstützen einheitliche Verfahren und bieten Handlungssicherheit.

Der Auftragnehmer reichte am 23. September 2020 ein weiteres Nachtragsangebot ein. Es enthielt die alternative Ausbringung von Rollrasen anstatt der im Ursprungsauftrag vorgesehene Einsaat. Diese Leistung bot sie für Mehrkosten von 57.215 Euro an.

Diese Alternative lehnte die Stadt mit E-Mail vom 24. September 2020 ab. Sie begründete ihre Entscheidung mit der nur geringfügig früher eintretenden Bespielbarkeit des neuen Rasenplatzes. Der finanzielle Aufwand stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu der früher gegebenen Bespielbarkeit der Fläche.

Das beauftragte Unternehmen erstellte am 14. April 2021 und 09. November 2021 Teilschlussrechnungen für die ausgeführten Leistungen. Mit der Rechnung vom 14. April 2021 rechnete das Unternehmen die bereits fertiggestellten Teilleistungen ab, für die der geminderte Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent berücksichtigt werden konnte. Der geprüfte Teilschussrechnungsbetrag stellte die Stadt Billerbeck mit 201.852 Euro fest und berücksichtigte den gemin-

derten Mehrwertsteuersatz. Für die bis zum Ende des Jahres 2021 nicht fertiggestellten Leistungen erstellte das ausführende Unternehmen eine weitere Teilschlussrechnung, die von der Stadt mit 311.083 Euro geprüft wurde. Dabei berücksichtigte sie den Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent.

Die Stadt Billerbeck führte am 16. Dezember 2020 eine formelle Teilschlussabnahme durch. Dabei bezog sie den Sportplatz (Titel 1) und die Flutlichtanlage (Titel 2) ein. Ausgenommen wurden Titel für die Kunststofflaufbahn und den Mini-Soccer Court sowie die Begrünung des Sportplatzes, die im Frühjahr betrachtet werden sollte. Bei der Abnahme stellen die Beteiligten Mängel fest, die dokumentiert wurden.

Am 30. Juni 2021 führte die Stadt Billerbeck gemeinsam mit der ausführenden Firma die förmliche Abnahme der restlichen Arbeiten durch. Während der Abnahme stelle man weitere Mängel fest, die in die Niederschrift ebenfalls aufgenommen wurden. Man einigte sich, die Mängel unverzüglich, spätestens bis zum 13. August 2021, vollständig und endgültig zu beseitigen. Die endgültige Beseitigung der Mängel stellte die Stadt am 22. Juli 2022 fest.

2.7.2 Neubau Feuerwehr – Lüftung und Mess-, Steuer- und Regeltechnik (MSR), Billerbeck

Als Ersatz für das alte Feuerwehrgerätehaus an der Mühlenstraße baute die Stadt Billerbeck an der Daruper Straße 6 ein neues Feuerwehrgerätehaus. Dieses ist seit Januar 2022 im Betrieb. Für das neue Gerätehaus war eine Lüftungsanlage einschließlich einer MSR erforderlich, dessen Vergabeverfahren wir im Zuge der überörtlichen Prüfung näher betrachten.

Für die Planung des Gewerks „Lüftung und Mess- und Regeltechnik“ beauftragte die Stadt ein Fachingenieurbüro. Dieses hatte die notwendigen Arbeiten geplant und die voraussichtlichen Kosten mit rund 168.895 Euro berechnet.

Die notwendigen Arbeiten schrieb die Stadt öffentlich aus, obwohl ihre Dienstanweisung auch eine Beschränkte Ausschreibung zugelassen hätte. Damit förderte die Stadt einen größeren Wettbewerb. Die Vergabebekanntmachung erfolgte am 07. September 2020 auf diversen Vergabeplattformen. Die Angebotsfrist endete am 15. Oktober 2020 um 15.00 Uhr. Die Stadt ließ schriftliche und elektronische Angebote zu.

Bis zum Ablauf der Angebotsfrist waren acht Angebote bei der Stadt eingegangen. Davon waren sechs Angebote elektronisch und zwei Angebot schriftlich eingereicht worden. Die Öffnung der Angebote nahmen zwei Bedienstete der Stadt Billerbeck vor, die organisatorisch zum Fachbereich Finanzen gehörten. Diese Vorgehensweise förderte die strikte Trennung des Vergabeverfahren von der Ausführung der Maßnahme. Die Bediensteten unterzeichneten die erstellte Submissionsniederschrift, die neben den Angebotspreisen auch die Anzahl der Nebenangebote und den berücksichtigten Mehrwertsteuersatz enthielt. Die Stadt berücksichtigte das Vieraugenprinzip.

Zur Beurteilung der Eignung des Bieters holte die Stadt Billerbeck eine Auskunft beim Gewerbezentralregister sowie beim Vergaberegister ein. Beide Einträge ergaben keine Eintragungen.

Das beauftragte Ingenieurbüro erstellte an 02. November 2020 einen Preisspiegel, der alle Einzelpreise des Angebotes enthielt. In diesem listete das Büro die Einzelpreise auf und stellt jeweils den günstigsten und höchsten Preis gegenüber. So war es möglich, die Angemessenheit der Preise zu prüfen. Zudem stellte es die monetäre Reihenfolge der Bieter dar. Nach sachlicher, fachtechnischer und rechnerischer Prüfung ermittelte das Büro den günstigsten Bieter mit einem Angebotspreis von 238.581 Euro. Zudem prüfte das Ingenieurbüro die Vollständigkeit der Angebotsunterlagen.

Die Verwaltung fertigte am 09. November 2020 einen Vermerk, wonach die Auftragsvergabe in Form eines Dringlichkeitsbeschlusses erfolgen sollte. Die Bindefrist sei begrenzt und ein Abwarten auf die Ratssitzung biete nicht die notwendige Vorbereitungszeit. Dieser Sachverhalt unterstützt die im Kapitel 2.3.2 dieses Prüfungsberichts ausgesprochene Empfehlung bezüglich der Änderung der Zuständigkeitsregelungen für eine Auftragsvergabe.

Auf Grundlage des Vermerks erteilte die Bürgermeisterin mit dem Vorsitzenden des Stadtentwicklungs- und Bauausschuss die Zustimmung zum Dringlichkeitsbeschlusses. Dieser wurde vom Rat der Stadt Billerbeck am 17. Dezember 2020 bestätigt.

Die Stadt Billerbeck erteilte daraufhin am 11. November 2020 den formellen Auftrag mit einem Nettowert von rund 238.581 Euro. Den Auftrag unterschrieben die Bürgermeisterin und der stellv. Fachbereichsleiter. Das Vieraugenprinzip wurde entsprechend berücksichtigt.

Die unterlegenen Bieter informierte die Stadt mit Schreiben vom 11. November 2020 über den zwischenzeitlich erteilten Zuschlag.

Während der Ausführung reichte das beauftragte Unternehmen am 05. Oktober 2021 ein Nachtragsangebot ein. Die vorhandene Abgasabsauganlage sollte um eine stationäre Erfassungsstelle für Pumpenprüfungen erweitert werden.

Die Stadt prüfte das Nachtragsangebot. Auf dem Angebot hakte sie die angemessenen Preise ab. Eine Position, die nicht zur Ausführung kommen sollte, wurde gestrichen. Weitere Dokumentationen zum Nachtrag erstellte sie nicht. Auf die Empfehlung im Kapitel 2.7.1 dieses Prüfungsberichtes wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Die Stadt Billerbeck erteilte am 05. Oktober 2021 den formellen Nachtragsauftrag mit einem Wert von 2.586 Euro netto.

Die fertiggestellte Maßnahme nahm die Stadt Billerbeck in Anwesenheit der ausführenden Firma und dem betreuenden Ingenieurbüro am 07. Dezember 2021 förmlich ab. Am gleichen Tag fand auch eine Abnahme der Lüftungsanlage durch eine Sonderbauleitung (TÜV) statt. Die festgestellten Mängel wurden protokolliert. Alle Beteiligten legten fest, die Mängel bis zum 23. Dezember 2021 abzustellen. In der Verfahrensakte waren keine Unterlagen vorhanden, die die Beseitigung der festgestellten Mängel dokumentierten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte nachvollziehbare Dokumentation über Mängelbeseitigungen führen.

Das ausführende Unternehmen reichte die Schlussrechnung vom 24. Mai 2022 bei der Stadt Billerbeck ein. Die sachliche, fachtechnische und rechnerische Prüfung der Rechnung nahm das beauftragte Ingenieurbüro vor, die den Schlussrechnungsbetrag mit 225.287 Euro feststellte.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Billerbeck hat mit ihrer Dienstanweisung eine gute Grundlage für einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren geschaffen. Wesentliche Vergabeschritte führt die Bedarfsstelle aus. Dieser Sachverhalt erschwert eine strikte Trennung zwischen der Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung. Zudem steigt die Korruptionsgefahr.	84	E1.1	Die Stadt Billerbeck sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Sie sollte prüfen, ob sie dazu ihre zentrale Submissionsstelle optimiert oder eine zentrale Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit einrichtet.	87
			E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Bei einer zentralen Vergabestelle im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit sollte eine einheitliche Software zum Einsatz kommen, die den gemeinsamen Datenaustausch erleichtert.	87
F2	Die Stadt Billerbeck hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Auch eine der Wahlmöglichkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 1, Satz 3 und 4 GO NRW wird nicht genutzt. Eine verbindlich vorgeschriebene regelmäßige Kontrolle der Vergabeverfahren findet nicht statt.	88	E2.1	Die Stadt Billerbeck sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch verbindliche und regelmäßige Kontrollen der Vergabeverfahren fördern und so die Korruptionsgefahr mindern.	89
			E2.2	Die Stadt Billerbeck sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben so festlegen, dass ausreichend Zeit für die Prüfung der Vergabeunterlagen innerhalb der Bindefrist zur Verfügung steht. Über erteilte Aufträge sollte sie die politischen Gremien fortlaufend informieren.	91
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Billerbeck beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Teils fehlen wesentliche Regelung zur Korruptionsprävention. Die in der Dienstanweisung beschriebenen korruptionsgefährdeten Bereiche basieren nicht auf einer Schwachstellenanalyse.	91	E3.1	Die Stadt Billerbeck sollte ihre Dienstweisung Korruption auf die aktuelle Fassung des KorruptionsbG anpassen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann dafür als Grundlage dienen.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Billerbeck sollte ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit einer Schwachstellenanalyse ermitteln. Sie sollte dazu ihre Bediensteten beteiligen und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung entsprechend aufnehmen.	93
			E3.3	Die Stadt Billerbeck sollte explizit die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung Korruption verbieten.	94
			E3.4	Die Stadt Billerbeck sollte in ihrer Dienstanweisung eindeutige Zuständigkeitsregelungen für die Abfrage beim Wettbewerbsregister festlegen. Die Auskünfte sind vor Erteilung eines Zuschlages einzuholen.	94
			E3.5	Die Stadt Billerbeck sollte ihre internen Regelungen sowie Bekanntmachungen nach dem KorruptionsbG auf die neue Rechtslage anpassen.	95
			E3.6	Die Stadt Billerbeck sollte konkrete Zuständigkeitsregelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin beziehungsweise des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.	95
			E3.7	Die Stadt Billerbeck sollte Vorkehrungen treffen, um die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes nach Inkrafttreten zeitnah umsetzen zu können.	96
Sponsoring					
F4	Die Stadt Billerbeck hat sich noch keine Rahmenbedingungen für mögliche Sponsoringangebote gegeben.	96	E4	Die Stadt Billerbeck sollte sich verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoringleistungen geben. Ziel sollte eine deutliche Trennung von Sponsoring und Korruption sein.	97
Nachtragswesen					
F5	Der ermittelte Abweichungswert der Stadt Billerbeck ist im Vergleichsjahr 2021 geringer als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Andere Vergleichsjahre zeigen höhere Abweichungswerte. Nähere Analysen der Abweichungen könnten Erkenntnisse für zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern.	98	E5	Die Stadt Billerbeck sollte durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig eine Prüfung der Abweichungen vom Auftragswert vornehmen. Die gesammelten Erkenntnisse über Ursachen der Abweichungen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung sein.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Billerbeck hat keine Regelungen für die Abwicklung von Nachträgen in ihrer Dienstanweisung Vergabe getroffen. So fehlen Vorgaben für standardisierte und einheitliches Vergabeverfahren. Sie hat kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet.	100	E6.1	Die Stadt Billerbeck sollte klare Vorgaben für Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Sie sollte standardisierte Verfahren einführen, die einheitliche und rechtssichere Vorgehensweisen gewährleisten.	101
			E6.2	Die Stadt Billerbeck sollte für Nachtragsverfahren vergaberechtliche Kontrollen einrichten, beispielsweise durch eine zentrale Vergabestelle oder Rechnungsprüfung.	101
			E6.3	Die Stadt Billerbeck sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse, auch zu Bieterstrategien, sollten für zukünftige Vergabeverfahren genutzt werden.	101
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungspotenzial bei der Abwicklung von Nachträgen. Die Prüfung und Wertung der Angebote könnte durch die generelle Erstellung von Preisspiegeln erleichtert werden. Die Stadt Billerbeck führt Abnahmen förmlich durch, dokumentiert jedoch nicht immer die Mängelbeseitigung.	102	E7.1	Zur Prüfung der Angebotspreise sollte die Stadt Billerbeck generell einen Preisspiegel erstellen.	103
			E7.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Prüfung von Nachtragsangeboten ausreichend dokumentieren. Eindeutige Vorgaben unterstützen einheitliche Verfahren und bieten Handlungssicherheit.	104
			E7.3	Die Stadt Billerbeck sollte nachvollziehbare Dokumentation über Mängelbeseitigungen führen.	106

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Billerbeck im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Von den verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen. So besitzt die Digitalisierung in den Schulen in NRW heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur steht dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts muss nun verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Die kommunalen Schulträger werden die geschaffenen Strukturen aber auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Billerbeck setzt den Steuerungsprozess des Medienentwicklungsplanes sehr gut um. Nur vereinzelt zeigen die IT-Prozesse noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.

Die im Medienentwicklungsplan festgelegten Digitalisierungsziele hat die Stadt Billerbeck bereits erreicht. Sie baut diese kontinuierlich und sukzessive weiter aus. Die Stadt Billerbeck verfügt schon jetzt über eine dem Stand der Technik angepasste und sowohl qualitativ als auch quantitativ sehr gute IT-Ausstattung ihrer Schulen.

Die Stadt Billerbeck hat ihre Schulen außerdem mit einer sehr guten Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt.

Ein kontinuierlicher, gesteuerter Informationsaustausch zwischen Schulträger und Schulen ist zwar bereits etabliert. Jedoch sind nicht alle an dem Digitalisierungsprozess Beteiligten eingebunden. Ein interdisziplinäres Arbeitsgremium könnte die Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger optimieren und so die gute Basis weiter festigen.

Fraglich ist, ob die derzeitige Personalausstattung ausreicht, den bisherigen guten Standard zu erhalten und darüber hinaus weitere Digitalisierungsziele zu erreichen.

Zudem besteht Handlungsbedarf bei den IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen der Stadt Billerbeck. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik (IT) steht die Digitalisierung in den kommunalen Schulen. Die gpaNRW betrachtet dabei speziell die Aspekte IT-Steuerung und IT-Sicherheit sowie den erreichten Fortschritt der IT-Ausstattung an den Schulen.

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

- den Schulträger bei der sachgerechten und zielgerichteten IT-Ausstattung seiner Schulen zu unterstützen,
- Hinweise für wirtschaftliche Steuerungs- und Ausstattungsprozesse zu geben,
- IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren und
- für unterschiedliche Aufgabenstellungen praxisnahe Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Fragebögen, Interviews und strukturierte Datenabfragen erhoben. Im Verlauf der Prüfung haben wir bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Wesentliche Ergebnisse stellen wir dar und werten diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT an Schulen

Die Kommunen sind als Schulträger für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben sie gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

Grundsätzlich folgt die technische Ausstattung den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Der für die Ausstattung zuständige Schulträger muss bei der Bewirtschaftung der dafür erforderlichen Mittel allerdings wirtschaftlich, effizient und sparsam vorgehen. Insofern steht es ihm zu, die Notwendigkeit der seitens der Schulen angemeldeten Bedarfe zu hinterfragen und zu koordinieren -zumal ein Schulträger meist für die Ausstattung mehrerer Schulen verantwortlich ist. Eine zielgerichtete IT-Steuerung durch den Schulträger, unter systematischer Einbeziehung aller Beteiligten, kann Ausstattungsprozesse beschleunigen und sowohl den Umfang als auch die Qualität der IT-Ausstattung zum Vorteil Aller erhöhen.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon gut vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- ***Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*

- ***Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support[34], verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

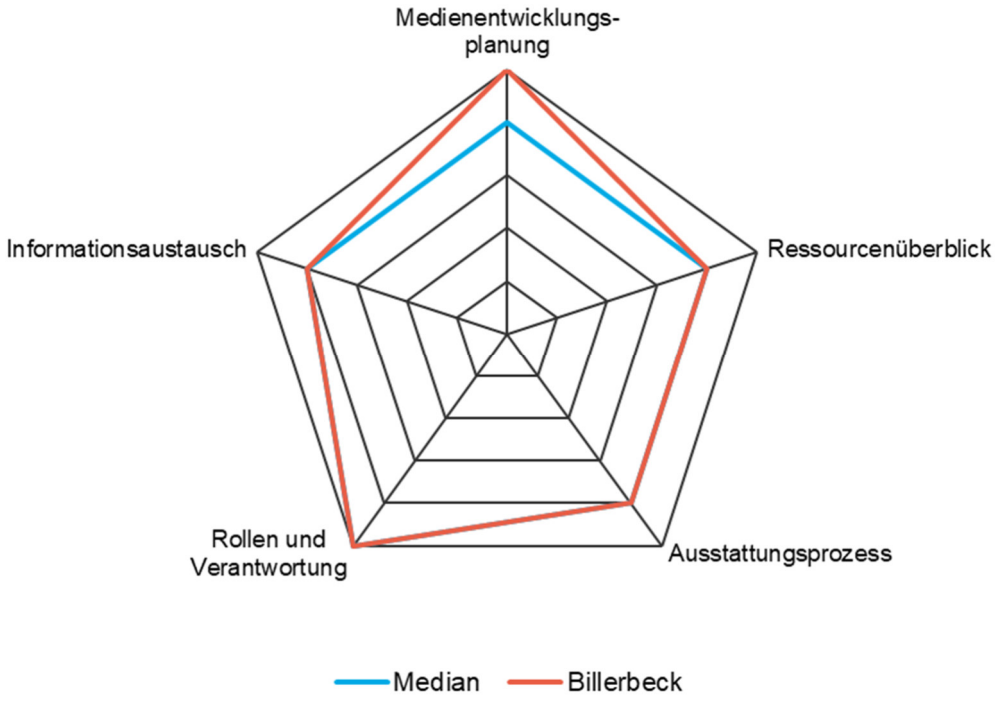
[34] First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembehebung

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

Die **Stadt Billerbeck** ist Schulträger einer Grundschule (Ludgeri-Schule) und einer weiterführenden Schule (Geschwister-Eichenwald Gemeinschaftsschule). Letztere wird mit dem Schuljahr 2023/24 aufgelöst und in die Anne-Frank-Gesamtschule Havixbeck (Standort Billerbeck) integriert. Diese Schule, deren Schulträger die Gemeinde Havixbeck ist, hat bereits jetzt jeweils einen Standort in der Gemeinde Havixbeck und einen in der Stadt Billerbeck. Für letzteren Standort wurde die Gemeinde Havixbeck per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung von den Schulträgeraufgaben nach § 79 SchulG NRW freigestellt. Stattdessen ist die Stadt Billerbeck dafür verantwortlich, eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Schulausstattung zur Verfügung zu stellen. Daher ist der Schulstandort Billerbeck der Anne-Frank-Gesamtschule ebenfalls Gegenstand dieser Prüfung. An den drei Schulstandorten befinden sich insgesamt 666 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 28 Klassen im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Billerbeck zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2022



Die Stadt Billerbeck erreicht bei allen Aspekten einen besseren oder gleichen Umsetzungsstand wie die Vergleichskommunen. Hinsichtlich der Punkte „Informationsaustausch“, „Ressourcenüberblick“ und „Ausstattungsprozess“ gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.

Aufbauend auf den schulischen Medienkonzepten hat die Stadt Billerbeck ihren Medienentwicklungsprozess in einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan für den Planungszeitraum 2019 bis 2022 münden lassen. Sie hat die angestrebten Investitionen in konkreten Plänen mit zeitlich definierten Meilensteinen ausgewiesen. Die festgelegten strategischen Grundlagen hat sie somit auf konkrete Bedarfe heruntergebrochen und setzt diese sukzessive nach Prioritäten um. Die einzelnen Maßnahmen plant sie aufgrund von Jahresbilanzgesprächen zwischen ihr und den Schulen in ihren Haushalt ein. Die gpaNRW spricht sich dafür aus, dass die Stadt Billerbeck den Medienentwicklungsplan auf der Basis aktualisierter Medienkonzepte der Schulen für die Zukunft weiter fortschreibt. Damit kann sie auf eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung zurückgreifen.

Positiv ist in diesem Zusammenhang, dass die Stadt Billerbeck Klarheit über die IT-Ausstattungsgegenstände und über die daraus resultierenden Kosten besitzt. Sie hat - bedingt durch den Austausch vieler alter durch neue, vom Digitalpakt umfasste Geräte - einen derzeit aktuellen und zentralen Überblick hierüber erstellt. Wenige Ausnahmen von z. B. Altbeständen müssten noch ergänzt werden. Außerdem sollte die Stadt Billerbeck darauf achten, dass die Listen ständig aktualisiert werden. Damit ist die Stadt Billerbeck auch perspektivisch in der Lage Auswertungen über die vorhandenen Geräte und Lizenzen zu erstellen und dadurch ihre zentrale Steuerung zu verbessern.

Der Prozess der IT-Ausstattung von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung ist einheitlich geregelt und im Medienentwicklungsplan verbindlich beschrieben. Die Schulen melden die Bedarfe. Nach Prüfung der technischen Möglichkeiten und der finanziellen Rahmenbedingungen durch die IT-Abteilung wird die Ausstattung zentral durch diese beschafft.

Wichtig ist auch, dass bei der Beschaffung auf eine möglichst homogene Gerätelandschaft geachtet wird. Dazu haben die Schulträger im Kreis Coesfeld Standards in einem gemeinsamen Orientierungsrahmen „Lernen im digitalen Wandel“ festgelegt und sich nach gründlicher Abwägung der Vor- und Nachteile für Tablets eines bestimmten Herstellers entschieden. In Anlehnung daran hat sich die Stadt Billerbeck in ihrem Medienentwicklungsplan zur Standardisierung der Hardwarebeschaffung verpflichtet. Die Schaffung gemeinsamer Standards in der Hardwarebeschaffung ist dabei eine zentrale Säule des Ausstattungskonzeptes. Bei den jährlichen Beschaffungen wird für alle Schulen dasselbe PC- bzw. Tablet-Modell angeschafft. Außerdem setzt die Stadt Billerbeck bei der Präsentationstechnik generell auf deckenmontierte Beamer. Je homogener die Gerätelandschaft in den Schulen ist, desto effizienter sind damit die Wartungs- und Supportabläufe.

Darüber hinaus hat sich der Arbeitskreis „Schul-IT-Administratoren des Kreises Coesfeld“ auf gemeinsame Standards hin sichtlich der IT-Grundstrukturen wie z. B. Netzwerk, Firewall, Backupsystem etc.) geeinigt.

Ein IT-Sicherheitskonzept, in der die Standards für die Hardware aus sicherheitsrelevanten Gesichtspunkten explizit benannt werden könnten, existiert bei der Stadt Billerbeck allerdings noch nicht.

Die Stadt Billerbeck hat die Rollen für den First- und Second-Level-Support verbindlich in ihrem Medienentwicklungsplan geregelt. Sie folgt hinsichtlich der Aufgabenverteilung der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände. Der 1st-Level-Support wird durch IT-Beauftragte in den Schulen gewährleistet. Den 2nd-Level-Support deckt die IT-Abteilung der Stadt Billerbeck ab.

Der 3rd-Level-Support (z. B. Garantieleistungen) werden vom Hersteller oder Lieferant übernommen. So wird die Funktionsfähigkeit der IT-Geräte abgesichert und Reibungsverluste vermieden.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine enge Kooperation zwischen Schulen und Schulträgern wichtig.

Die Stadt Billerbeck pflegt halbjährlich eine regelmäßige Kommunikation zwischen dem zuständigen Fachbereichsleiter des Schulträgers und den Schulleitern. Der Anne-Frank-Gesamtschul-Ausschuss tagt darüber hinaus halbjährlich u. a. zum Thema Digitalisierung. Außerdem trifft sich der Arbeitskreis der Schul-IT-Administratoren des Kreises Coesfeld 14-tägig. Eine darüber hinaus gehende interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die gleichzeitig alle möglichen Beteiligten standardisiert zu den Themen des Medienentwicklungsprozesses einbindet, gibt es bislang nicht.

Der Medienentwicklungsplan der Stadt Billerbeck empfiehlt, Jahresbilanzgespräche durchzuführen. Hier soll der Medienentwicklungsplan als Orientierung und Maßstab dienen, um den Erfordernissen angepasste Entscheidungen zu treffen. Diese Arbeitsgruppe könnte dabei unter Einbeziehung aller am Prozess Beteiligten (z. B. Schulverwaltung, IT-Abteilung, Schulleiter, IT-Beauftragte der Schulen, Mitarbeitende des Gebäudemanagements und IT-Dienstleister) diverse Aspekte im Medienentwicklungsprozess betrachten. So wären die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die regelmäßige und verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln und etablieren. Dazu sollte sie eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einrichten, die systematisch den Fokus auf die Medienentwicklung der Schulen legt.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt zum Teil im interkommunalen Vergleich den höchsten Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.

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

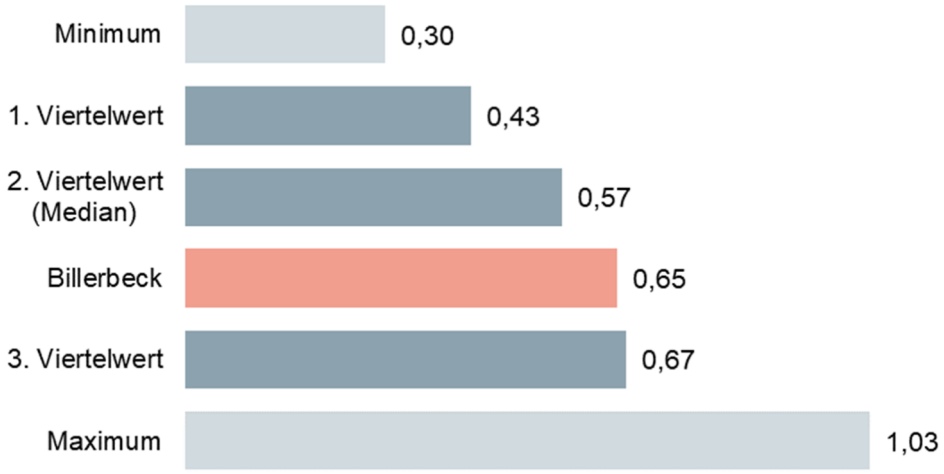
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine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

Die Stadt Billerbeck hat in ihrem Medienentwicklungsplan die künftige Ausstattung der Schulen beschrieben und deren Kosten in genaueren Investitionsplänen ausgewiesen. Die ermittelten Bedarfe resultieren aus den pädagogischen Anforderungen der Medienkonzepte der Schulen und den daraus entwickelten Technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten zur Beantragung von Fördermitteln. Die Umsetzung der Ausstattung hat die Stadt Billerbeck zügig vorangetrieben. Finanzielle Hilfestellung lieferten hier auch Mittel aus dem „Digitalpakt“. Bis zum Ende des Schuljahres 2021/22 konnten alle definierten Meilensteine erreicht und weiter ausgebaut werden.

Die Schulen der Stadt Billerbeck verfügen mit einem Gigabit pro Sekunde über eine performante Internetanbindung. Diese kann je nach Bedarf in allen Klassenräumen über WLAN bzw. LAN genutzt werden. Somit ist eine störungsfreie Internetnutzung von vielen IT-Endgeräten gleichzeitig möglich.

In der Grundschule der Stadt Billerbeck stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

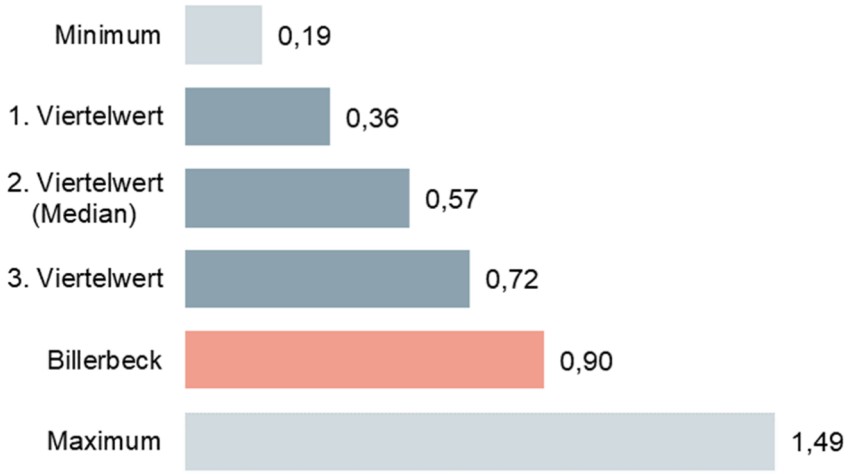


In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden). Rechnerisch sind damit fast zwei Drittel der Kinder mit IT-Endgeräten ausgestattet. Dem pädagogischen Wunsch aus dem Medienkonzept der Schule ist die Stadt Billerbeck damit in Gänze gefolgt. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Billerbeck damit knapp unter dem dritten Viertelwert. Nur etwas mehr als 25 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Schülerinnen und Schülern an Grundschulen mehr IT-Endgeräte zur Verfügung. Ein Handlungsbedarf besteht hier aktuell nicht.

Bei den weiterführenden Schulen der Stadt Billerbeck zeigt sich folgendes Bild im interkommunalen Vergleich:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Auch hier ist die Auswertung schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Ausstattungsquoten in den beiden weiterführenden Schulen der Stadt Billerbeck weichen etwas voneinander ab und stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schülerin und Schüler
Geschwister-Eichenwald-Schule	90	97	0,92
Anne-Frank-Gesamtschule	180	202	0,89
Inssgesamt	**270**	**299**	**0,90**

Die Stadt Billerbeck liegt über dem dritten Viertelwert. Nur wenige Schulträger statten ihre Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen mit mehr IT-Endgeräten aus. Die Klassen des zehnten Jahrgangs profitieren bereits jetzt von einer 1:1-Ausstattung. Bis zum Jahre 2028 sollen schrittweise alle Schülerinnen und Schüler mit einem eigenen Gerät ausgestattet werden.

In den weiterführenden Schulen der Stadt Billerbeck finden sich daher sehr gute Bedingungen, um den Schülerinnen und Schülern das Arbeiten mit digitalen Medien zu ermöglichen.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern.

Bei der Ausstattung der Klassenräume der Grundschulen mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,35	1,08	1,76	51
Beamer	1,50	0,00	0,06	0,21	0,75	2,96	51
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	1,90	51
Dokumentenkameras/Visualizer	1,50	0,00	0,00	0,21	0,62	1,90	51

Hier liegt die Ausstattungsquote an Beamern mit 150 Prozent über 100 Prozent. Dies liegt darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassenräume gibt.

Insgesamt zeigt die Grundschule der Stadt Billerbeck eine gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. Hier werden in allen Klassen- bzw. Unterrichtsräumen deckenmontierte Beamer zur Verfügung gestellt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen setzen weniger Beamer ein. Auch Dokumentenkameras, mit denen analoge Lehrmittel auch digital präsentiert werden können, stehen in gleicher Menge bereit. Auch hier liegt die Stadt Billerbeck über dem 3. Viertelwert. Nur wenige Kommunen stellen mehr Visualizer bereit.

Bei den Präsentationsgeräten je Klasse sieht es an den weiterführenden Schulen wie folgt aus:

Präsentationsgeräte je Klasse in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,44	1,05	2,31	37
Beamer	2,92	0,00	0,24	0,48	1,33	2,92	37
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	1,84	37
Dokumentenkameras/Visualizer	3,83	0,00	0,00	0,06	0,31	3,83	37

Die Quote der Ausstattung geht auch hier über 100 Prozent hinaus. Dies ist ebenfalls darin begründet, dass es an den Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Auch in ihren weiterführenden Schulen setzt die Stadt Billerbeck Beamer ein. Damit ist die Ausstattung im interkommunalen Vergleich sehr gut ausgeprägt. Die Stadt Billerbeck erreicht hier das Maximum. Das gleiche gilt für die Dokumentenkameras. Auch hier bildet die Anzahl den interkommunalen Spitzenwert.

Die eingesetzten Präsentationsgeräte ermöglichen der Grundschule und den weiterführenden Schulen der Stadt Billerbeck eine zeitgemäße, digitale Unterrichtsgestaltung.

Die IT-Ausstattung der Stadt Billerbeck entspricht sowohl bei den pädagogischen IT-Endgeräten als auch bei den Präsentationsgeräten dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von zwei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen.

Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Billerbeck weitestgehend autark sicher. Unterstützung in konzeptionellen Dingen erfährt die Stadt durch das Kompetenzteam des Kreises Coesfeld. Dies berät und unterstützt Schulen und bietet bedarfsorientiert Fortbildungen für Lehrerinnen und Lehrer an.

Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte der Schulen zur Verfügung. Auch virtuelle Arbeitsumgebungen nutzt die Stadt Billerbeck. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Stadt über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Für die Betreuung der Schul-IT hält die Stadt Billerbeck 0,75 Vollzeit-Stellen vor. Diese werden von einem Mitarbeiter und einem Auszubildenden ausgefüllt. Im Verhältnis zu den insgesamt 510 pädagogischen Endgeräten stehen ihr 0,15 Vollzeit-Stelle je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Die Anzahl der IT-Endgeräte je Vollzeit-Stelle beträgt 680. In ihrem Medienentwicklungsplan rechnet die Stadt Billerbeck allein für den Support mit einer Vollzeit-Stelle für 300 – 400 Endgeräte. Die derzeitige Personalquote wird seitens der Stadt Billerbeck als ausreichend gesehen. Aufgrund neuer Aufgaben, Evaluierung und Sicherstellung des guten Standards sollte die Stadt Billerbeck die künftige Personalausstattung prüfen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI[35]-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

➔ **Feststellung**
Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Stadt Billerbeck zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Optimierungsbedarf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Billerbeck** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

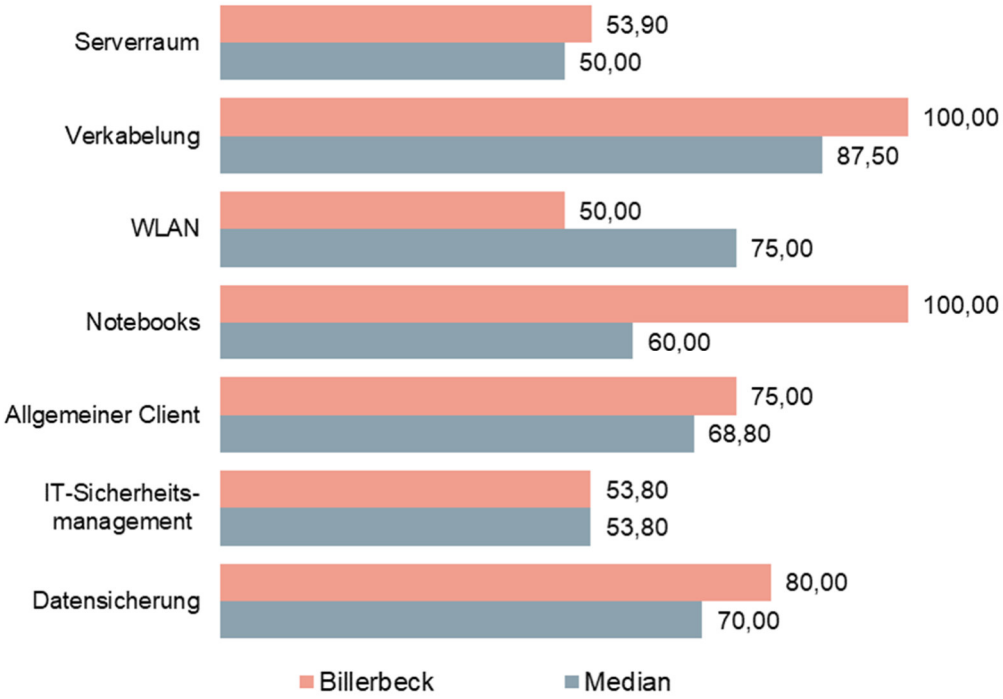
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Billerbeck liegt mit 69,1 Prozent etwas darüber.

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

[35] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv fällt bei den meisten Einzelaspekten auf, dass die jeweilige Ausprägung den Median der Vergleichskommunen erreicht und teilweise sogar deutlich übertrifft. Der für die Schulen der Stadt Billerbeck Gesamterfüllungsgrad nähert sich im interkommunalen Vergleich dem dritten Viertelwert von 72,7 Prozent an. Bei verschiedenen Faktoren besteht jedoch die Möglichkeit und teils auch Handlungsbedarf, die Sicherheit zu erhöhen. Dies gilt unter anderem für die technische Infrastruktur sowie für organisatorische Regelungen und Dokumentationen. Dazu gehören formelle und damit verbindliche Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu Technikräumen, den Virenschutz oder das IT-Sicherheitsmanagement regeln.

Positiv zu werten ist, dass die Stadt Billerbeck im Laufe dieser Prüfung einen Leitfaden zu Grundsätzen der Infrastruktur an Billerbecker Schulen erstellt hat. Neben Schutzmechanismen für das Netzwerk wird auch die Nutzerberechtigung bei der Bereitstellung diverser Dienste beschrieben. Dies werten wir als guten Ansatz. Allerdings ersetzt eine solche Dokumentation noch kein Sicherheitskonzept. Es kann maximal als Baustein dessen betrachtet werden.

Zukünftig soll das Thema IT-Sicherheit durch das kreisweite, in 2021 gegründete Netzwerk „Digitalagentur COE“, in dem auch der Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Billerbeck mitwirkt, näher in den Focus gerückt werden.

Soweit ein für die gesamte Stadtverwaltung gültiges IT-Sicherheitskonzept erstellt wird, sollten alle wesentlichen Aspekte der Schul-IT explizit darin einbezogen werden. Um die negativen Folgen eventueller Ausfälle oder Beschädigungen der Infrastruktur zu begrenzen, sind Dokumentationen sinnvoll, die bei Bedarf auch einen sachkundigen Dritten in die Lage versetzen, den laufenden Betrieb wiederherzustellen.

In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es daher erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Billerbeck ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon gut vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	113	E1	Die Stadt Billerbeck sollte die regelmäßige und verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln und etablieren. Dazu sollte sie eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einrichten, die systematisch den Fokus auf die Medienentwicklung der Schulen legt.	116
F2	Die Stadt Billerbeck ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt zum Teil im interkommunalen Vergleich den höchsten Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.	116	E2	Die Stadt Billerbeck sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	121
F3	Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Stadt Billerbeck zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Optimierungsbedarf.	122	E3	Die Stadt Billerbeck sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	124

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Billerbeck** im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen schwankt im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 zwischen einem und vier Fällen. Wobei die Stadt Billerbeck nur bei zwei Sterbefällen in den Jahren 2019 und 2021 bestattungspflichtige Angehörige vor der Bestattung ermittelte. Diese veranlassten die Beisetzungen eigenverantwortlich und übernahmen die Bestattungskosten. In den übrigen Fällen fand die Stadt Billerbeck keine bestattungspflichtigen Angehörigen.

In Billerbeck ergibt sich die Notwendigkeit zu ordnungsbehördlichen Bestattungen überwiegend aufgrund von Todesfällen in den zwei örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen.

Die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW hält die Stadt Billerbeck ein. Sie wahrt die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen für Erd- und Feuerbestattungen. Auch bei der Auswahl der jeweiligen Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt sie gemäß der dargelegten Vorgehensweise rechtmäßig.

Sofern sie bestattungspflichtige Angehörigen ermittelt, macht sie ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber diesen Personen geltend. Bislang zog die Stadt Billerbeck die Erhebung zusätzlicher Verwaltungsgebühren bei der Festsetzung der Kostenbescheide nicht in Erwägung, um hierdurch den Verwaltungsaufwand zu decken.

Verbindliche Verfahrensstandards oder Prozessbeschreibungen zu den Arbeitsabläufen stellte die Stadt bislang nicht zusammen. Insbesondere im Interesse einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung wäre eine solche Übersicht für die zuständigen Beschäftigten sinnvoll. Gleiches gilt auch für fachbezogene Fortbildungen / Schulungen.

Die Stadt Billerbeck weist niedrige Fehlbeträge je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nach. Die zugrundeliegenden niedrigen Aufwendungen je Fall realisierte die Stadt aufgrund der Verrechnung von Barvermögen der Verstorbenen mit den Bestattungskosten. Diese wiederholte finanzwirtschaftliche Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

Vergaberechtliche Aspekte berücksichtigt die Stadt Billerbeck über den regelmäßigen Wechsel bei der Auswahl der vor Ort tätigen Bestatter. Die Stadt sollte im Interesse der wirtschaftlichen

Aufgabenerfüllung aber auch trotz geringer jährlicher Fallzahlen regelmäßige regionale Preisvergleiche durchführen. Damit ließe sich das Kriterium der Wirtschaftlichkeit auch in Hinblick auf die Auswahl der Bestatter besser nachweisen und erfüllen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei aus Sicht der gpaNRW nicht ausreichend.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Billerbeck** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

- In Billerbeck stehen zwei Seniorenpflegeeinrichtungen zur Verfügung.

- Krankenhäuser, Hospize oder Einrichtungen für Obdachlose gibt es vor Ort nicht.
- Die Sozialstrukturen der Stadt stellen sich 2021 im Hinblick auf das Prüfgebiet mit folgenden Ausprägungen dar:
    - Der Altersgruppenanteil der 65-Jährigen und Älteren lag bei 2.536 Einwohnern. Die Gruppe der 80-Jährigen und Älteren umfasste 833 Einwohner. Beide Gruppen ordnen sich im interkommunalen Vergleich knapp unter dem jeweiligen 1. Viertelwert der Vergleichsgruppe der 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen ein.
    - Die SGB II-Quote ist mit 3,03 Prozent ebenfalls unterdurchschnittlich einzustufen (Minimum 2,43 Prozent, 1. Viertelwert 3,34 Prozent, Median 4,15 Prozent, Maximum 10,85 Prozent).

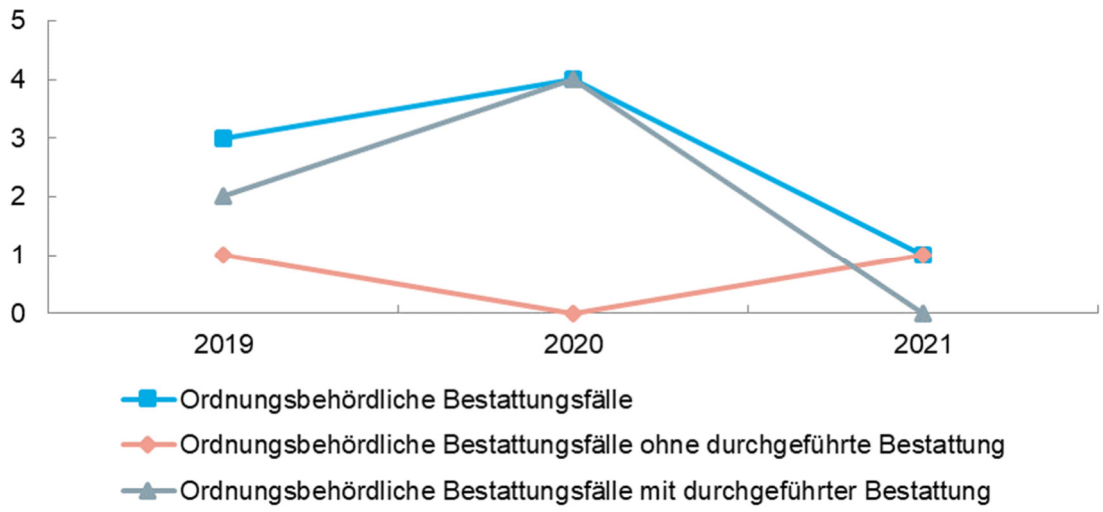
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Billerbeck 2019 bis 2021

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

Erfahrungsgemäß ist die Wahrscheinlichkeit von ordnungsbehördlich abzuwickelnden Sterbefällen in den Städten und Gemeinden höher, in denen ein oder mehrere Senioren- oder Kranken-/Pflegeeinrichtungen betrieben werden. Das Fallaufkommen in Billerbeck zeigt unter Berücksichtigung der zwei örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen eine schwankende Entwicklung. Wobei im Jahr 2021 abweichend zu den höheren Fallzahlen in den Vorjahren nur ein Fall aktenkundig wurde. Wie in einem zweiten Fall des Jahres 2019 ermittelte die Stadt Billerbeck hier bestattungspflichtige Angehörige noch vor der notwendigen Beisetzung. Die Angehörigen übernahmen dann die weitere organisatorische und finanzielle Abwicklung. Kosten entstanden der Stadt in diesen zwei Fällen nicht.

Nachrichtlich ist nach Abstimmung mit der Stadt Billerbeck im März 2023 zu ergänzen, dass im Jahr 2022 insgesamt zwei Fälle aktenkundig wurden. In einem Fall ermittelte die Stadt bestattungspflichtige Angehörige, die daraufhin die Beisetzung veranlassten. Im zweiten Fall ordnete die Stadt die ordnungsbehördliche Bestattung, weil sie keine Angehörigen ermittelte.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Billerbeck 2019 bis 2021



Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Billerbeck mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,73	3,45	0,00

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,82	1,92	10,02	58

Auch die Stadt Billerbeck bildet in diesem interkommunalen Vergleich das Minimum mit ab, da sie 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung anordnete. Weitere 19 der 58 Vergleichskommunen veranlassten in 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die 58 Vergleichswerte des Jahres 2021 verteilen sich wie folgt:

Bezogen auf das Vorjahr 2020 mit insgesamt vier verfügten ordnungsbehördlichen Bestattungen stellt sich das Vergleichsergebnis wie folgt dar:

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2020

Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,45	0,00	0,31	0,87	2,34	10,03	59

Die 59 Vergleichswerte 2020 verteilen sich wie folgt:

In Vergleich des Jahres 2020 sind 15 Kommunen ohne ordnungsbehördlichen Bestattungen erfasst. Mit der Stadt Billerbeck ordnen sich hier 14 weitere Städte und Gemeinden ab dem 3. Viertelwert ein.

Das Maximum in beiden Vergleichsjahren stellt eine Kommune, in der sich einmal eine Einrichtung zur Behandlung, Betreuung und Pflege psychisch und neurologisch erkrankter Menschen befindet. Zum Patientenkreis zählen u. a. suchtkranke Personen, die vielfach keine Verbindung mehr zu Angehörigen haben. Ferner befindet sich vor Ort eine Seniorenpflegeeinrichtung, die laut Beschreibung der dortigen Ordnungsbehörde verstärkt von Personen ohne Angehörige in Anspruch genommen wird. Resultierend aus diesen örtlichen Besonderheiten wurden bei der zuständigen Ordnungsbehörde in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 13 Sterbefälle aktenkundig, die letztendlich als ordnungsbehördliche Bestattungen abzuwickeln waren.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige

nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

➔ Die Stadt Billerbeck beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen und hält diese ein.

Eine Kommune sollte die Fristen des Bestattungsrechts nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW zur Überführung von Toten in die Leichenhalle, zur Erdbestattung und Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung einhalten.

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat spätestens innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

Die **Stadt Billerbeck** hält die gesetzlichen Fristen ein. Es sei denn, es ergeben sich Umstände, die ihrerseits nicht zu vertreten sind (bspw. Leichenfund erst später als 36 Stunden nach Eintritt des Todes).

Außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten gewährleistet die Rufbereitschaft der Stadt die Erreichbarkeit des Fachbereichs 10 (FB 10) Zentrale Dienste und Ordnung.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

➔ Die Stadt Billerbeck ergreift die notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger, um ihnen die Bestattung der/des Verstorbenen zu ermöglichen.

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

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

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder

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

Die gpaNRW hält zur Ermittlung von Angehörigen folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen.
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde.
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog.
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat.
- Sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer.
- Sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.).
- Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte des Verstorbenen geht die örtliche Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete. Sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben, kann die Ordnungsbehörde die Benachrichtigung / Ermittlung vor Ort auch im Zuge der Amtshilfe durch örtlich zuständige Ordnungsbehörde vornehmen lassen.
- Ggf. Recherche im Internet (u. a. soziale Medien).

Die **Stadt Billerbeck** versucht in jedem Fall, bestattungspflichtige Angehörige nach Maßgabe der gesetzlichen Rangfolge zu ermitteln. Exemplarisch ist zu beschreiben, dass sie zunächst die jeweilige Pflegeeinrichtung oder bspw. Nachbarn kontaktiert. Je nach Bedarf und Sachstand im Einzelfall befragt der FB 10 insbesondere evtl. gesetzliche Betreuer, Pflegekräfte der Einrichtungen, Nachbarn usw. Sofern erforderlich setzt sich der FB auch mit Standesämtern in Verbindung, bei denen die Geburt der/des Verstorbenen oder bspw. die Eheschließung (je nach Familienstand) beurkundet wurden. Erforderlichenfalls würde im Fall einer verstorbenen Person mit eigener Wohnung auch eine Begehung der Räumlichkeiten erfolgen. Bei solchen Durchsuchungen sucht die Stadt dann in privaten Unterlagen nach Hinweisen auf Angehörige. Zudem wird nach evtl. Willensbekundungen zur gewünschten Bestattungsart oder auch nach verwertbarem Vermögen zur Deckung der Bestattungskosten gesucht.

Ein standardisierter Ablaufplan, der alle gesetzlich normierten Arbeitsschritte und Rechercheverfahren abdeckt, steht den zuständigen Beschäftigten nicht zur Verfügung. Bislang reichte die Praxiserfahrung im FB 10 zur ordnungsgemäßen Abwicklung aus.

Die Frage einer standardisierten Ablauf- oder Prozessplanung greift die gpaNRW im Kapitel 4.5 Verfahrensstandards nochmals auf. Vorab ist aber auch schon an dieser Stelle zu hinterfragen, ob die Stadt Billerbeck z. B. im Fall einer Neubesetzung der Stelle oder im unvorhergesehenen Vertretungsfall gewährleisten kann, dass vollständig alle notwendigen Rechercheschritte abgearbeitet werden. Wobei ein Prozessplan auch schon für die eigentlich zuständigen Beschäftigten sinnvoll erscheint. Insbesondere, wenn sich ggf. viele Jahre lang keine ordnungsbehördlichen Bestattungen ergeben und dann aber zeitkritisch ein neuer Fall zu bearbeiten ist.

Die jeweiligen Ermittlungsergebnisse dokumentiert das FB 10 in Form von Aktenvermerken. Konkrete Vorgaben dazu sind ebenfalls nicht verschriftlicht.

Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch vor der Beisetzung ermittelt werden, übergibt der FB 10 die weitere Organisation an die Angehörigen. Wobei das Ordnungsamt für Rückfragen erreichbar bleibt.

4.4.3 Art der Bestattung

- Bei der Wahl der Bestattungsform nimmt die Stadt Billerbeck auf Willensbekundungen und die Religionszugehörigkeit der/des Verstorbenen Rücksicht. Im Fall nicht zu klärender Willensbekundungen veranlasst sie Urnenbestattungen, da es sich dabei um die wirtschaftlichste Bestattungsform handelt.

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese veranlasst. Eine Kommune sollte die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Billerbeck** nutzt im Einzelfall Urnen- oder Sargbestattungen als jeweilige Bestattungsarten. Für Urnenbestattungen wählt sie i. d. R. die Bestattungsform des Baumgrabes. Sargbeisetzungen erfolgen im Wiesengrab.

Über evtl. Kontaktpersonen (Pflegekräfte der Senioreneinrichtung, o. a.) klärt sie, ob eine Willenserklärung zur Bestattungsart bekannt ist. Soweit ermittelbar, berücksichtigt die Stadt Billerbeck immer den Willen der/des Verstorbenen.

Wenn Willenserklärungen nicht in Erfahrung zu bringen sind, ordnet der FB 10 Urnenbestattungen an. Bei dieser Bestattungsform handelt es sich nach den Erkenntnissen der Stadt um die kostengünstigste und wirtschaftlichste Variante.

Der FB klärt soweit möglich auch die Zugehörigkeit zu evtl. Glaubensgemeinschaft ab. In der Vergangenheit erfolgte bspw. eine Tuchbestattung. Der FB verweist zur Frage glaubensbezogener Besonderheiten auf § 9 Abs. 1 S. 2 der Friedhofssatzung[36] der Stadt Billerbeck.

[36] § 9 Abs. 1 S. 2 der Friedhofssatzung der Stadt Billerbeck:
„… Ausnahmsweise kann der Friedhofsträger auf Antrag die Bestattung ohne Sarg oder Urne gestatten, wenn nach den Grundsätzen oder Regelungen der Glaubensgemeinschaft, der die oder der Verstorbene angehört hat, eine Bestattung ohne Sarg oder Urne vorgesehen ist. …“

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Kommune, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Absatz 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

- Die Stadt Billerbeck ordnete bislang in keinem Fall ordnungsbehördliche Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme an. Der FB 10 versichert, im Bedarfsfall im Rahmen des fachspezifischen Rechts sowie nach Maßgabe der allgemeinen ordnungsbehördlichen Verfahrensvorgaben zu handeln.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme sollte eine Kommune ihr Handeln darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, sollte die Kommune bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne veranlassen. Die Beisetzung der Urne sollte erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit erfolgen. Den bestattungspflichtigen Angehörigen sollte die Veranlassung der Urnenbeisetzung zunächst per Verwaltungsakt aufgegeben werden. Parallel dazu sollte für den Fall der Nichterfüllung eine Ersatzvornahme angedroht werden.

Die **Stadt Billerbeck** veranlasste bislang keine ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme. Sofern sie bestattungspflichtige Angehörige ermittelte, erzielte sie in allen Fällen vor der notwendigen Beisetzung eine Einigung. Dann übernahmen die Angehörigen die weitere Organisation und die Bestattung in eigener Verantwortung. Vielfach ermittelte sie aber auch keine bestattungspflichtigen Angehörigen.

Zum Prozess der eventuellen Ersatzvornahme und diesbezüglicher Vorarbeiten steht ebenfalls kein grundlegender Ablaufplan zur Verfügung. Der FB 10 begründet das damit, dass jeder Fall individuell zu betrachten ist. Die Vorgehensweise der Stadt Billerbeck orientiert sich am fachspezifischen Recht sowie an den allgemeinen ordnungsbehördlichen Verfahrensvorgaben.

Im Fall von anzuordnenden Einäscherungen beauftragt sie den Bestatter i. d. R. nicht unmittelbar mit der Durchführung der Urnenbestattung. Es kommt auf den jeweiligen Stand der Recherchen an. Wenn sicher ist, dass es keine Angehörigen zu ermitteln sind, wird die Beisetzung direkt beauftragt. Vielfach schließen sich an den Zeitpunkt der Einäscherung aber noch weitere Recherchen an. Dann erfolgen die Beisetzungen im Rahmen der verlängerten Frist von sechs Wochen (§ 13 Abs. 3 S. 2 BestG NRW).

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- **Feststellung**
  Die Stadt Billerbeck fordert die im Zuge ordnungsbehördlicher Bestattungen anfallenden Bestattungskosten von bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben zurück. Auf die Festsetzung einer angemessenen Verwaltungsgebühr verzichtete sie dabei bislang.

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

Die im Zuge eines ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahrens entstandenen Kosten fordert die **Stadt Billerbeck** von ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen zurück. Sofern möglich, überträgt sie die Zahlungsverpflichtungen auch vorab vor den Bestattungen auf die Angehörigen.

Zur Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen recherchiert der FB 10 nicht nur nach Bestattungspflichtigen im Sinne des BestG NRW. Im Einzelfall nimmt er auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) mit in den Fokus. Dazu kontaktiert die Ordnungsbehörde im Einzelfall Rechtspfleger und/oder Nachlassgerichte.

Die Stadt Billerbeck verzichtete bislang bei der Kostenfestsetzung darauf, eine Verwaltungsgebühr zu erheben.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte im der Kostenfestsetzung von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

§ 77 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfale (VwVG NRW) in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW (VO VwVG NRW) sieht vor, dass die Kommunen für ordnungsbehördliche Bestattungen Verwaltungsgebühren erheben. Diese dienen der Deckung des Verwaltungsaufwands im Verfahren. Der mögliche Verwaltungsgebührenrahmen bewegt sich zwischen 30 Euro und 360 Euro.

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen relativ gering, so dass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine Regelungen oder Prozessbeschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wird nicht gesehen.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkei-

ten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Im FB 10 der **Stadt Billerbeck** stehen wie beschrieben keine schriftlichen verbindlichen Standards darüber zur Verfügung, wie nach Bekanntwerden eines Bestattungsfalls zu verfahren ist. Jeder Fall wird als Einzelfall betrachtet. Wobei die grundlegende Vorgehensweise als immer ähnlich beschrieben wird. Insofern vertritt der FB 10 auch die Auffassung, dass die Erfahrungswerte der Mitarbeiter/Innen des Ordnungsamts ausreichen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen.

Die Beschäftigten des FB 10 nehmen mit Bezug zum Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen nicht regelmäßig an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Qualifizierungs- oder Schulungsangebote sind vor Ort nicht bekannt. Die bisher gewonnenen praktischen Erfahrungen im allgemeinen Ordnungsrecht sowie die sachspezifischen Fachkenntnisse werden von den Beschäftigten als ausreichend eingestuft.

➔ **Empfehlung**
Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.

Die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten gewährleistet die Stadt Billerbeck über ihre 24/7[37] Rufbereitschaft.

Im Zuge der Recherche nach bestattungspflichtigen Angehörigen, Willensbekundungen der/des Verstorbenen oder verwertbarem Privatvermögen zur Deckung der ordnungsbehördlichen Bestattungskosten nehmen die Kommunen im Einzelfall auch die Wohnräume der/des Verstorbenen in Augenschein. Gesucht wird wie schon ausgeführt nach privaten Unterlagen (Adressbüchern, Stammbüchern, Versicherungspolicen, Kontoauszügen, Sparbüchern usw.). Bei diesen Begehungen sollte das Erfordernis des Vieraugenprinzips beachtet werden. Seitens der Stadt Billerbeck wird versichert, dass bei diesen Begehungen immer zwei Beschäftigte des FB 10 im Einsatz sind. Damit ist das Vieraugenprinzip sichergestellt.

Beim Versuch, Möglichkeiten zur Deckung der ordnungsbehördlichen Bestattungskosten zu ermitteln, hält auch die Stadt Billerbeck bestimmte Rangfolgen ein. Zunächst wird nach bestattungspflichtige Angehörige recherchiert. Dann kommt ggf. die Inanspruchnahme von Bank- und/oder Sparguthaben sowie bspw. die Ermittlung von Erben im Interesse des Kostenersatzes in Betracht. Die Verwertung von Privatgegenständen bspw. im Wege der Versteigerung ist im Bedarfsfall nachrangig anzugehen.

[37] Mit ihrer 24/7 Rufbereitschaft gewährleistet die Stadt Billerbeck eine telefonische 24-Stunden-Erreichbarkeit.

Die Arbeitsvorgänge des Ordnungsamts dokumentiert der FB 10 in Form von Aktenvermerken.

Besondere Statistiken führt die Stadt Billerbeck im Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen aufgrund der geringen jährlichen Fallzahlen nicht.

Aufgrund der geringen Fallzahlen verzichtet sie im Hinblick auf die Dienstleistungen der Bestatter auf Rahmenvertragsvereinbarung oder regionale Preisvergleiche. Ebenso führt sie dazu keine Ausschreibungen durch. Die Notwendigkeiten für diesbezügliche Abfragen sieht der FB 10 nicht, weil er einen regelmäßigen Wechsel bei der Auswahl der vor Ort tätigen Bestatter gewährleistet. Ferner greift er im Fall von Kriminalfällen auf den per Ausschreibung seitens der Polizei bestimmten Dienstleister zurück.

Der regelmäßige Wechsel bei der Auswahl der vor Ort tätigen Bestatter ist im Sinne des Vergaberechts aus Sicht der gpaNRW zu begrüßen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung trotz geringer jährlicher Fallzahlen regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei nicht ausreichend.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck weist niedrige Fehlbeträge je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nach. Die zugrundeliegenden Aufwendungen je Fall ergeben sich aufgrund der wiederholten Verrechnung von Barvermögen der Verstorbenen mit den Bestattungskosten. Diese finanzwirtschaftliche Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Kostenerstattungen realisierte die Stadt mangels erstattungspflichtiger Angehöriger in keinem Fall.

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

Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass die **Stadt Billerbeck** bei der Anordnung ordnungsbehördlicher Bestattungen je nach Sachverhalt die kostengünstigste Bestattungsart wählt. Sofern sie bestattungspflichtige Angehörige ermittelt, macht sie ihre Kostenerstattungsansprüche geltend. Optimierungspotenzial stellt sich in Bezug auf die Erhebung angemessener Verwaltungsgebühren dar.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

Der **Stadt Billerbeck** entstand 2021 kein Fehlbetrag, da sie in dem Jahr keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchführen musste.

Für 2019 und 2020 errechnet die gpaNRW die nachfolgend dargestellten Fehlbeträge. Wobei im Vorgriff auf die nachfolgenden Kapitel 2.6.2 Aufwendungen und 2.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte anzuführen ist, dass den jährlichen Aufwendungen mangels erstattungspflichtiger Angehöriger keine Kostenerstattungen gegenüberstehen. Die Stadt realisierte über Geld-/Barvermögen der Verstorbenen aber jeweils noch in geringem Umfang weitere Erträge (2019 = 844 Euro, 2020 = 818 Euro).

Hinweis zu den nachfolgenden Ergebnisdarstellungen:
Die Datenbank der gpaNRW wirft in der Kennzahlenberechnung die Textangabe „k. A." aus, wenn wie vorstehend für Billerbeck beschrieben keine oder in anderen Fällen nicht alle erforderlichen Grunddaten zur Berechnung zur Verfügung stehen. Die Abkürzung „k. A." steht für „keine Angaben".

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Billerbeck in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	955	319	k. A.*

*) „k. A." = keine Angaben. Siehe die erläuternden Ausführungen zu Beginn des Kapitels 2.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung.

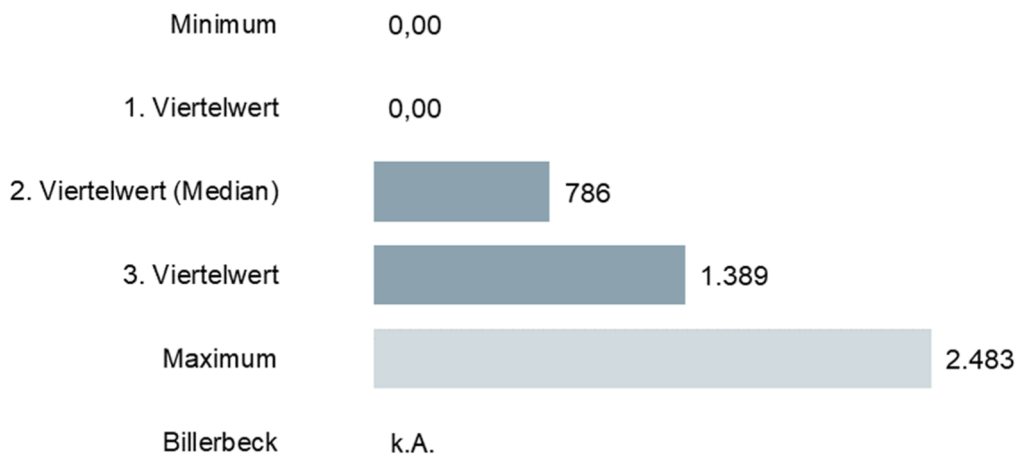
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung der Stadt Billerbeck verringerte sich von 2019 zu 2020.

Die Fehlbetragsentwicklung ist abhängig von individuellen Sachständen im Einzelfall. Einfluss nehmen:

- die jährlichen Fallzahlen,
- ob und in welcher Höhe Kostenerstattungen und/oder weitere Erträge realisiert werden,
- die Kosten für die einzelne ordnungsbehördliche Bestattung in Abhängigkeit zur örtlichen Preisentwicklung.
  Wobei hier die verschiedenen Bestattungsarten unterschiedliche Bestattungskosten verursachen (eine Sargbestattung aufgrund einer vorliegenden Willensbekundung ist teurer als eine Urnenbestattung).

Auf die konkreten Gründe für die Entwicklung in Billerbeck geht die gpaNRW nachfolgend in den Kapiteln 2.6.2 Aufwendungen und 2.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte konkreter ein.

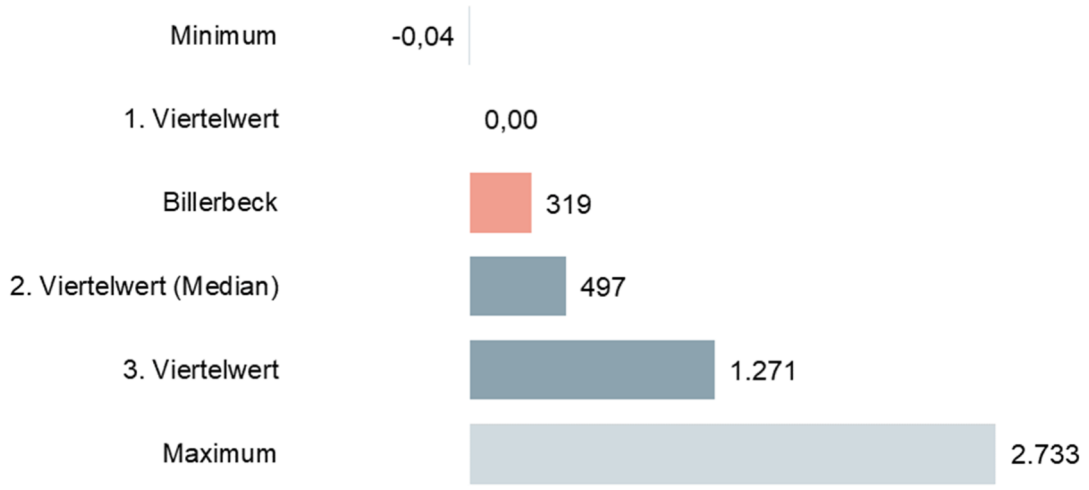
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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

Der interkommunale Vergleich 2021 soll der Stadt Billerbeck mangels Fallzahl nur der Information dienen. Ergänzend führt die gpaNRW daher den interkommunalen Vergleich 2020 mit an.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

In den interkommunalen Vergleichen der Jahre 2020 und 2021 sind jeweils elf Städte oder Gemeinden enthalten, die ihre Aufwendungen für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle vollständig über Kostenerstattungen und ggf. weitere Erträge decken konnten. Sie weisen den Fehlbetrag von null Euro je Fall nach.

4.6.2 Aufwendungen

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

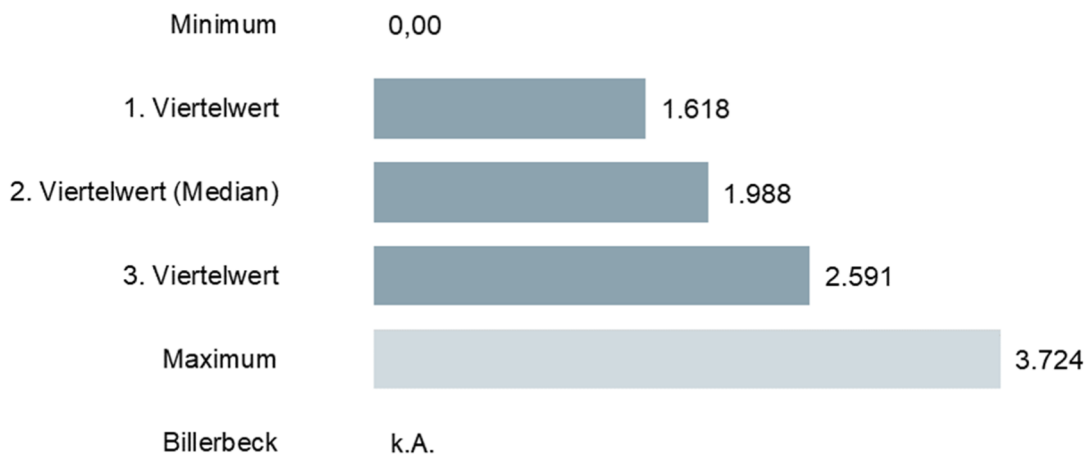
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Billerbeck in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.775	2.095	0,00
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.387	524	k. A.*

*) „k. A.“ = keine Angaben. Siehe die erläuternden Ausführungen zu Beginn des Kapitels 2.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung.

Die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen. Wie im Kapitel 2.3 Örtliche Strukturen dargestellt, schwankten die Billerbecker Fallzahlen zwischen 2019 und 2021. Die Aufwendungen des Jahres 2019 leistete die Stadt aus Anlass von zwei durchgeführten Bestattungen. 2020 ordnete die Stadt Billerbeck vier ordnungsbehördlichen Bestattungen an.

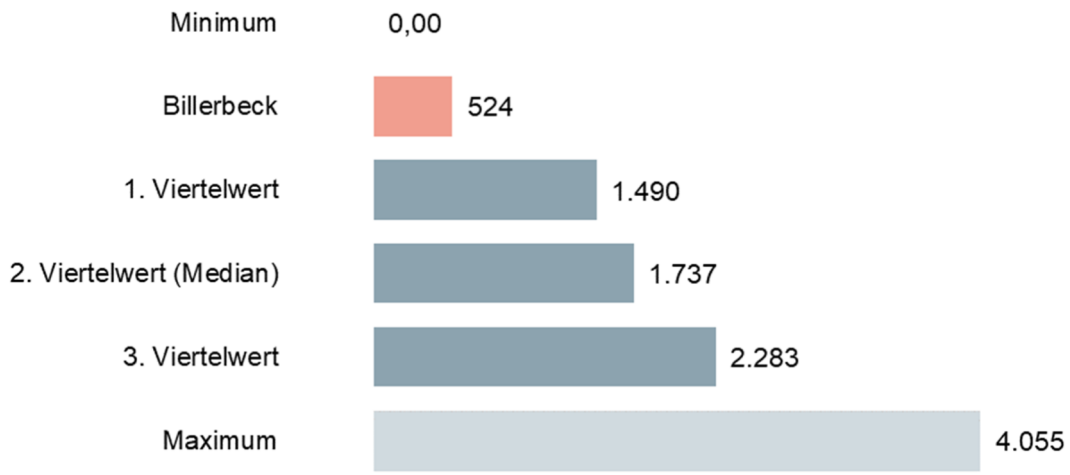
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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

Da die Stadt Billerbeck 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchführte, fügt die gpaNRW nachrichtlich auch hier den interkommunalen Vergleich 2020 mit an:

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Aufwendungen, wie auch die Aufwendungen je Fall, unterscheiden sich in den Vorjahren 2019 und 2020 relativ deutlich. Für 2020 weist die Stadt Billerbeck bei vier ordnungsbehördlichen Bestattungen mit 524 Euro je Fall vergleichsweise günstige Bestattungskosten nach. Davon abweichend errechnet sich auf der Grundlage von zwei Bestattungen im Jahr 2019 ein höheres Kennzahlenergebnis von 1.387 Euro je Fall. Interkommunal verglichen ordnet sie sich aber auch damit unter dem Median ein. In Vergleichsjahr 2019 stellt sich das Minimum mit 617 Euro je Fall und der 1. Viertelwert mit 1.492 Euro je Fall dar.

Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen erwirkte die Stadt Billerbeck, weil im Einzelfall verwertbares Geldvermögen der/des Verstorbenen zur teilweisen oder vollständigen Deckung der Bestattungskosten zur Verfügung stand. Diese Finanzmittel wurden aber nicht über entsprechende Finanzbuchungen von der Stadtkasse Billerbeck vereinnahmt und dann als Bestattungskosten wieder ausgezahlt. Beteiligte Geldinstitute überwiesen das Geldvermögen auf Veranlassung der Stadt Billerbeck unmittelbar an den/die Bestatter.

Diese Abwicklung der Finanzvorgänge außerhalb des städtischen Haushaltes erscheint in praktischer Sichtweise einfacher. Sie widerspricht aber den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Wenn die Stadt aktenkundige ordnungsbehördliche Bestattungen anordnet, müssen alle verfahrensrelevanten Finanzvorgänge über ihren Haushalt abgewickelt werden. Verwertbare Vermögenswerte der/des Verstorbenen stellen in solchen Fällen zunächst Ertrags- bzw. Einnahmepositionen dar. Die Mittel sind als „weitere Erträge“ zu buchen.

➔ **Empfehlung**
Sofern eine ordnungsbehördliche Bestattung von der Stadt Billerbeck angeordnet wird, sollten alle Finanzvorgänge (Einnahmen und Ausgaben) des Falles über den Haushalt der Stadt Billerbeck abgewickelt und ordnungsgemäß gebucht werden.

Wie im Kapitel 2.5 Verfahrensstandards beschrieben, verzichtet die Stadt Billerbeck wegen der geringen jährlichen Fallzahlen auf Marktrecherchen und regionale Preisvergleiche. Die Notwendigkeit dafür wird nicht gesehen nicht. Der FB 10 wechselt bei Bestattungsanordnungen regelmäßig zwischen den örtlichen Bestattern. Im Fall von Kriminalfällen beauftragt die Stadt zudem den Bestatter, der nach vorheriger Ausschreiung der Polizei den Zuschlag erhielt. Zur Frage von städtischen Preisabfragen ist nochmals auf die Empfehlung im Kapitel 2.5 zu verweisen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht. Gleiches gilt für die weiteren Erträge (vgl. Kapitel 2.6.1).

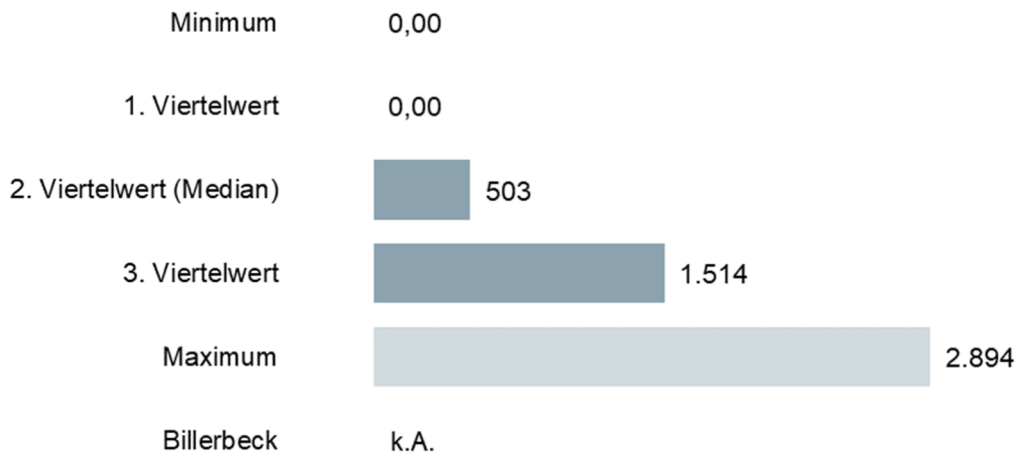
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Billerbeck 2019 bis 2021

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

*) „k. A.“ = keine Angaben. Siehe die erläuternden Ausführungen zu Beginn des Kapitels 2.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung.

Bestattungspflichtige Angehörige konnte die Stadt Billerbeck in keinem der sechs ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle der Jahre 2019 und 2020 ermitteln. Insofern vereinnahmte sie auch keine Kostenerstattungen. 2021 erfolgte wie wiederholt beschrieben keine ordnungsbehördliche Bestattung.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich 2021 sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

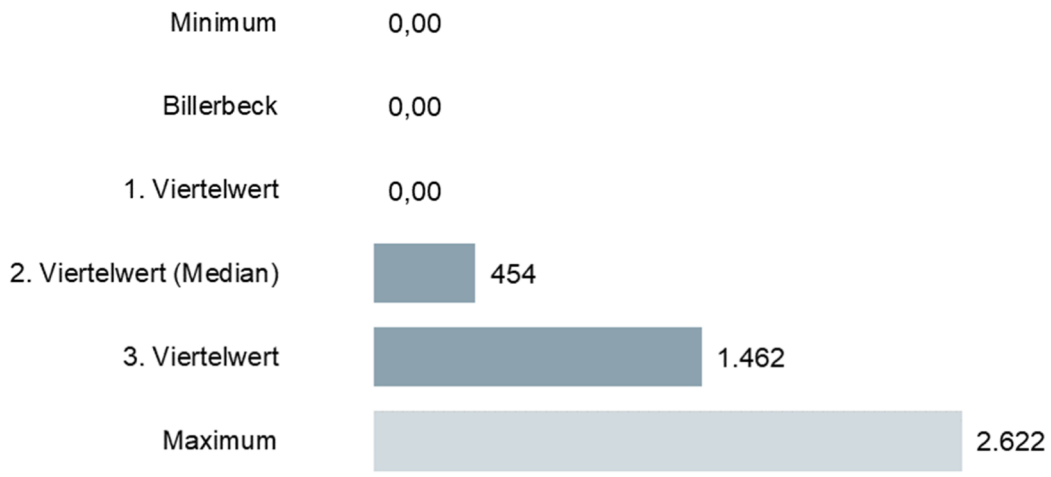
Die Vergleichskommunen realisieren in unterschiedlicher Größenordnung Kostenerstattungen. Die zugrundeliegenden Kriterien variieren. Dadurch wird die Kennzahl „Kostenerstattung je Fall“ maßgeblich beeinflusst.

Zunächst einmal stellt sich die Zahl der durchgeführten Bestattungen unterschiedlich dar. Ferner ziehen die Städte und Gemeinden je nach den Umständen mehr oder weniger bestattungspflichtige Angehörige zur Erstattung von Bestattungskosten heran. 15 der vorstehend erfassten 38 Vergleichskommunen ermittelten keine bestattungspflichtigen Angehörigen. Diese sind mit null Euro je Fall im Vergleich erfasst.

Die Schwankungsbreite bei den Kostenerstattungen je Fall ergibt sich zudem, weil den Vorgängen in den Vergleichskommunen Bestattungskosten in unterschiedlicher Höhe zugrunde liegen.

Für 2020 stellt sich der interkommunale Vergleich „Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen“ wie folgt dar:

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Hier ist die Stadt Billerbeck eine der 17 Vergleichskommunen, die keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelten und damit das Kennzahlergebnis null Euro je Fall ausweisen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte weiterhin konsequent nach bestattungspflichtigen Angehörigen recherchieren und im Erfolgsfall die Bestattungskosten per Kostenbescheid zurückfordern.

Auf die Empfehlung im Kapitel 4.4.5, wonach beim Erlass eines Kostenbescheids auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erhoben werden sollte, ist im Sachzusammenhang nochmals zu verweisen.

Kostenerstattungsansprüche verjähren nach drei Jahren. Wenn der Tod bspw. im März 2023 eingetreten ist, beginnt die Frist am 01. Januar 2024 zu laufen. Der Kostenerstattungsanspruch verjährt dann nach dem 31. Dezember 2026.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Billerbeck fordert die im Zuge ordnungsbehördlicher Bestattungen anfallenden Bestattungskosten von bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben zurück. Auf die Festsetzung einer angemessenen Verwaltungsgebühr verzichtete sie dabei bislang.	134	E1	Die Stadt Billerbeck sollte im der Kostenfestsetzung von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	135
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine Regelungen oder Prozessbeschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Fachspezifischer Schulungsbedarf wird nicht gesehen.	135	E2.1	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung und insbesondere auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen.	136
			E2.2	Im Interesse der Qualitätssicherung sowie der rechtskonformen Fallabwicklung sollten Fortbildungsmöglichkeiten eruiert und angeboten werden.	136
			E2.3	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung trotz geringer jährlicher Fallzahlen regelmäßige regionale Preisvergleiche zur Auswahl der Bestatter durchführen. Die Begrenzung des Aktionsradius auf die örtlichen Anbieter erscheint dabei nicht ausreichend.	137

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die Stadt Billerbeck weist niedrige Fehlbeträge je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nach. Die zugrundeliegenden Aufwendungen je Fall ergeben sich aufgrund der wiederholten Verrechnung von Barvermögen der Verstorbenen mit den Bestattungskosten. Diese finanzwirtschaftliche Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Kostenerstattungen realisierte die Stadt mangels erstattungspflichtiger Angehöriger in keinem Fall.	137	E3.1	Sofern eine ordnungsbehördliche Bestattung von der Stadt Billerbeck angeordnet wird, sollten alle Finanzvorgänge (Einnahmen und Ausgaben) des Falles über den Haushalt der Stadt Billerbeck abgewickelt und ordnungsgemäß gebucht werden.	143
			E3.2	Die Stadt Billerbeck sollte weiterhin konsequent nach bestattungspflichtigen Angehörigen recherchieren und im Erfolgsfall die Bestattungskosten per Kostenbescheid zurückfordern.	145

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Billerbeck unterhält mit dem alten Friedhof am Hagen und dem neuen Friedhof am Gantweg zwei kommunale Friedhöfe. Mit einem Anteil von über 70 bis 81,50 Prozent kommunaler Bestattungen an der Gesamtzahl der jährlichen örtlichen Sterbefälle bestätigt sich noch eine hohe örtliche Verbundenheit. Der im Umkehrschluss festzustellende Abwanderungsanteil gibt erste Hinweise auf die zunehmende Konkurrenzsituation durch private Friedhofsträger in der Region.

Die Stadt steuert die Vergabe neuer Gräber und Nutzungsrechte über die vorrangige Nutzung des alten Friedhofs am Hagen. Aufgrund der sich verändernden Bestattungskultur mit zunehmenden Urnenbestattungen stehen dort noch ausreichende Reserveflächen zur Verfügung. Auf dem neuen Friedhof lässt die Stadt zurzeit nur Bestattungen in Verbindung mit bestehenden Nutzungsrechten zu.

Über diese steuerungsrelevante Vorgabe hinaus verschriftlichte die Stadt Billerbeck bislang keine weiteren strategischen Zielvorgaben. Im Steuerungsinteresse sollte sie zur Unterstützung evtl. Zielstrategien bspw. auch die Unterhaltungsaufwendungen der Grünanlagen- und Wegepflege differenzierter buchen. Darauf basierende Preisvergleiche würden ggf. eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung unterstützen. Ebenso sollte die Stadt mit fortzuschreibenden Kennzahlen arbeiten, um jährlich die Entwicklungen abzugleichen und zukunftsorientiert steuern zu können.

Bei der Digitalisierung der Friedhofsverwaltung befindet sich die Stadt Billerbeck auf einem guten Weg. In der eingesetzten Fachsoftware sind die erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig erfasst. Evtl. Verbesserungspotenzial stellt sich im Hinblick auf die Frage der Anbindung eines digitalen Grünflächeninformationssystems dar.

Die Stadt Billerbeck entwickelt auf freiwerdenden Bestattungsflächen neue Strukturen und bietet neue Grabarten an. Nicht nur mit Blick auf die Gebührenentwicklung, sondern auch bezogen auf die angebotenen Grabarten sollte sie ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Friedhofsträgern erhalten.

Die Stadt Billerbeck realisierte in den Jahren 2018 bis 2021 auf der Grundlage leicht höherer Gesamtkosten nur niedrige Gesamtkostendeckungsgrade. Auch bei den Trauerhallen stellt sich in diesen Jahren eine geringe Kostendeckung dar.

Die vielfach wassergebundenen Wegeoberflächen auf dem alten Friedhof verursachen wiederkehrenden intensiven Unterhaltungs- und Pflegeaufwand. Dies stellt einen Faktor für die vergleichsweise hohen Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen 2021 dar. Daneben sind auch die örtlichen Pflegestandards ausschlaggebend.

Zur konzeptionellen Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten für die Wegeunterhaltung plante die Stadt Billerbeck 2022 ein Fachplanungsbüro zu beteiligen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beabsichtigte die Stadt Billerbeck die Dienstleistungen für die Grünanlagen- und Wegeunterhaltung sowie die Grabbereitung neu auszuschreiben. Die Ergebnisse sollen in die Neukalkulation der Friedhofsgebühren mit einfließen, die für das Jahr 2023 geplant ist.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2,00	1,00	1,00	2,00	3,50	14,00	24
Kommunale Friedhofsfläche in qm	41.049	24.560	32.359	43.003	58.601	84.970	24
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	75,00	42,28	73,25	89,33	96,26	111	24
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,27	1,26	2,02	2,43	3,38	5,74	24
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent**	89,51	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm**	7.088	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,56	1,54	2,73	3,27	4,44	6,77	24

*) Erholungs- und Grünflächen der Stadt Billerbeck insgesamt, nicht nur die Grünflächen des Friedhofs.

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

Die **Stadt Billerbeck** besteht aus dem Kernstadt Billerbeck sowie den umliegenden landwirtschaftlichen Bereichen. Sie unterhält zwei kommunale Friedhöfe. Der alte Friedhof am Hagen liegt innerorts zwischen den Straßen Hagen und Am Brunnenbach. Der neue Friedhof am Gantweg befindet sich am nordwestlichen Ortsrand in ca. 1,5 km Entfernung vom alten Friedhof (Anschrift: Zu den Alstätten 55).

Beide Friedhöfe sind neben ihrer eigentlichen Funktion auch Orte des Lebens und der Begegnung.

Die gpaNRW besichtigte beide Friedhöfe im Zuge der überörtlichen Prüfung. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht mit ein.

Der Friedhof am Hagen weist aktuell noch Kapazitäten für Nach-/Neubelegungen auf. Die Erschließung des neuen Friedhofs erfolgte 1990 zum Zeitpunkt der Übernahme dieses Friedhofs von der katholischen Kirche. Seinerzeit bestanden auf dem alten Friedhof teilweise Nutzungsrechte mit bis zu 50 Jahren Laufzeiten. Aufgrund der damaligen Einschätzung, dass die Kapazitäten wegen der vor 30 Jahren noch überwiegenden Erdbestattungen nicht ausreichen, konzipierte die Stadt den neuen Friedhof am Gantweg.

Zurzeit bildet dieser aber nur noch die Flächenreserve. Die Belegung auf dem alten Friedhof am Hagen hat mit Bezug auf die Pflegegrabstätten wieder Vorrang. Denn im Zuge der sich verändernden Beerdigungskultur mit zunehmenden Urnenbestattungen verringert sich auch in Billerbeck der Flächenbedarf auf den Friedhöfen. Als Indiz dafür beschreibt die Stadt die zwischenzeitliche Frequentierung von Wiesengrabstellen auf dem Friedhof am Gantweg. Wofür die Stadt Billerbeck auch ursprünglich als Pflegegrabfelder vorgesehene Flächen in Wiesengrabflächen umwandelte.

Gleichzeitig geben immer mehr Nutzungsberechtigte pflegeintensive Wahlgrabstätten auf dem alten Friedhof nach Ablauf der Nutzungszeit an die Stadt zurück. Diese stehen damit wieder für Nachbelegungen zur Verfügung. Wobei die Stadt auch hier in Teilen neue, nicht so pflegeintensive Grabarten anbietet. Die Stadt konzipierte dazu alternative Bestattungsformen, die den geänderten Bedürfnissen Rechnung tragen und leicht zu pflegen sind. Zu beschreiben sind bspw. das Grabfeld „Fluss des Lebens“ und das Gemeinschaftsgrab auf dem Alten Friedhof. Ferner bietet die Stadt auf dem neuen Friedhof Urnenbestattungen in einem Baumgrabfeld an.

Die ausschließliche Vergabe von Pflegegräber (Reihen- und Wahlgräber) auf dem Friedhof am Hagen erfolgt seit Herbst 2014. Der Entscheidung dazu erging nach Abstimmung mit den politischen Gremien. Nur wenn bereits ein Nutzungsrecht an einer Pflegegrabstätte auf dem Neuen Friedhof besteht, dürfen weitere Zubeerdigungen erfolgen.

Am neuen Friedhof am Gantweg verfügt die Stadt Billerbeck über weitere Freiflächen. Diese Freiflächen benötigt die Stadt nach derzeitiger Einschätzung nicht mehr als Bestattungsflächen. Dementsprechend berücksichtigt die gpaNRW diese zusätzlichen Flächenanteile in dieser Prüfung nicht als Friedhofsfläche. Eine Umwandlung bspw. in Bauland zieht die Stadt Billerbeck zurzeit aber nicht in Betracht. Entscheidungen zur künftigen Verwendung stellte sie bislang zurück.

Die in dieser Prüfung berücksichtigte Friedhofsfläche umfasst in der Zusammenfassung von altem und neuem Friedhof 41.049 qm. Diese Gesamtfläche ordnet sich im interkommunalen Flächenvergleich knapp unterhalb des Median in der Gruppe der bislang geprüften 24 kleinen kreisangehörigen Vergleichskommunen ein. Gemessen an der Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“ ist diese Gesamt-Friedhofsfläche leicht überdurchschnittlich einzustufen.

Die Kennzahl „Anteil der Bestattungen an der Gesamtzahl der Sterbefälle in der Kommune 2021“ bestätigt die weiterhin hohe Bedeutung der örtlichen Friedhöfe. Aber 2021 wurden dennoch bereits 25 Prozent der verstorbenen Personen außerhalb von Billerbeck beigesetzt. In den späteren Kapiteln 5.5.3 Trauerhallen und 5.6.1 Einflussfaktoren in der Rubrik 5.6 Friedhofsflächen ordnet die gpaNRW den Aspekt einer eventuellen Abwanderungstendenz nochmals kon-

kreter ein. Vorab ist aber bereits zu erwähnen, dass der Anteil der Bestattungen an der Gesamtzahl der Sterbefälle in allen vier analysierten Jahren 2018 bis 2021 zwischen rund 70 und 81,50 Prozent lag.

Es ist damit nicht auszuschließen, dass die Einwohner der Stadt Billerbeck bereits zu einem relativ gleichbleibenden Anteil konkurrierende private Friedhofsangebote nutzen. Nach Einschätzung der gpaNRW kommen in der Region dafür der „RuheForst Coesfeld“ sowie evtl. der „Trauerwald Waldfrieden Horstmar-Alst“ infrage. Die Stadt Billerbeck ging zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch von keiner besonderen Konkurrenzsituation aus. Sie schätzte den Abwanderungsanteil im Herbst 2022 abweichend zu den hier dargelegten Zahlen auf höchstens drei bis fünf Prozent pro Jahr. Gleichzeitig beschreibt die Stadt einen weiteren Grund dafür, dass die Zahl der Sterbefälle jährlich über der Zahl der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen liegt. In den örtlichen Seniorenheimen leben auch Personen aus Umlandkommunen. Zudem würde die Inanspruchnahme der dortigen Kurzzeitpflegeangebote eine Rolle spielen. Wobei Sterbefälle aus diesen auswärtigen Personenkreisen dann bevorzugt auf den Heimatfriedhöfen und nicht in Billerbeck beigesetzt würden.

Bei der Frage örtlicher Besonderheiten, die u. U. auch Einfluss auf die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten der Friedhöfe haben, sind zunächst einmal besondere Bodenverhältnisse in Teilen der Friedhöfe anzuführen. Beide Friedhöfe weisen eine leicht abschüssige Topografie auf. Im unteren Bereich des alten Friedhofs in Richtung der Straße Am Brunnenbach ist aufgrund lehmiger Bodenstrukturen und der Grundwassersituation mit längeren Nutzungsrechten zu planen. Im Einzelfall fand man dort nach Ablauf der ursprünglichen Nutzungsrechte noch Wachsleichname. Das bedeutet, dass Verwesungsprozesse nach Ablauf der Nutzungszeit ggf. noch nicht abschlossen sind. Die Nutzungsrechte sind in solchen Fällen zu verlängern und diese Grabstellen eignen sich dann noch nicht für Nachbelegungen. Ein Engpass mit Blick auf zukünftig benötigte Grabstellen wird sich aus dieser Situation voraussichtlich aber nicht entwickeln. Auch die Stadt Billerbeck geht weiterhin von überwiegenden Urnenbestattungen in den nächsten Jahren aus. Damit reichen die Flächenkapazitäten auf dem alten Friedhof nach ihrer Planung aus.

Als weitere örtliche Besonderheiten sind zudem die folgenden Aspekte zu beschreiben.

Der Kreuzgang und das Hochkreuz auf dem alten Friedhof stehen unter Denkmalschutz.
Viele Wege des alten Friedhofs weisen wassergebundene Oberflächen auf. Hier ergibt sich wiederkehrender und intensiverer Unterhaltungs- und Pflegebedarf. Wodurch der Stadt Billerbeck Mehraufwendungen entstehen. Jährlich sind Oberflächenbehandlungen, wie z. B. zur Unkrautvernichtung erforderlich. In der Folge stellt sich teilweise das Problem dar, dass die Wegeoberflächen nach den Arbeiten weich sind. Insbesondere Friedhofsbesucher mit Rollatoren können sich dann auf den Wegen nur schlecht fortbewegen. Die Stadt Billerbeck beabsichtigte im Herbst 2022, zur konzeptionellen Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten ein Fachplanungsbüro zu beteiligen. Kritisch sieht die Stadt dabei die Frage der evtl. Oberflächenverdichtung oder bspw. in Erwägung zu ziehende Pflasterungen. Dann wäre nach ihrer Einschätzung auch der Einbau einer Dränage oder eines Regenwasserkanalsystems notwendig. Dadurch würden zusätzliche und bislang nicht eingeplante Kosten entstehen.

Die Wegeoberflächen auf dem neuen Friedhof sind im Bereich der Wiesengräber wie die Gräberflächen selbst eingegrünt. Der Pflegeaufwand beschränkt sich hier i. d. R. auf den regelmäßigen Rasenschnitt.

Als weitere örtliche Besonderheit ist das örtliche Bürgerbusangebot zu erwähnen, dass auch Haltestellen an beiden Friedhöfen bedient.

Auf dem alten Friedhof legte der mit der Grünanlagenpflege beauftragte Dienstleister zwischenzeitlich Mustergräber an. Diese dienen als Bepflanzungsbeispiele für die Angehörigen. Darüber sollen Anreize dazu geschaffen werden, dass wieder verfügbare Grablücken nach Ablauf der vorherigen Nutzungsrechte nachbelegt werden. Den Angehörigen bietet die Stadt dazu an, dass der beauftragte Gartenbaubetrieb die Pflege der Bepflanzung übernimmt. Stadt und Dienstleister kalkulieren mit zweimal jährlichen Pflegeeinsätzen, wenn die Grabgestaltung bspw. Bodendeckern erfolgt. Die entstehenden Pflegekosten sollen in die geplante Neukalkulation der Friedhofsgebühren mit eingerechnet werden.

Auf beiden Friedhöfen steht je eine Trauer-/Einsegnungshalle zur Verfügung. Die Trauerhalle auf dem alten Friedhof verfügt über vier Kühlräume. Zwei dieser Räume können auch für Verabschiedungen genutzt werden. Die Stadt verzichtete aber bewusst auf eine besondere Ausgestaltung dieser Räume. Die örtlichen Bestatter sind angehalten, eigene Abschiedsräume vorzuhalten und anzubieten. Diese privaten Räume sollen vorrangig zur Verabschiedung genutzt werden. Die Trauerhalle des neuen Friedhofs verfügt über keine Kühl- und Verabschiedungsräume.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Billerbeck hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen eindeutig geregelt. Der notwendige Informationsaustausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten und dem eingesetzten Dienstleister ist gewährleistet.

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

Die Friedhofsverwaltung nimmt bei der **Stadt Billerbeck** der Fachbereich (FB) 10 Zentrale Dienste und Ordnung wahr. Die Koordination der Grünanlagen- und Wegepflege obliegt dem FB 60 Planung und Bauen.

Die Arbeiten zur Grünanlagen- und Wegepflege auf dem alten Friedhof sind an einen externen Dienstleister vergeben. Auch die Pflege-Arbeiten auf dem neuen Friedhof waren an einen zweiten Gartenbaubetrieb vergeben. Aber dieser arbeitete nach Einschätzung der Stadt nicht zufriedenstellend. Insofern widerrief die Stadt den Auftrag. Nunmehr führt der städtische Bauhof dort die Pflegearbeiten an den Grün- und Wegeflächen aus. Eine zusätzliche Übertragung der Arbeiten auf den Dienstleister des alten Friedhofs war nicht möglich, da dem Betrieb die erforderlichen Kapazitäten fehlten.

Der auf dem alten Friedhof tätige Gartenbaubetrieb führt zusätzlich auf beiden Friedhöfen die Arbeiten zur Grabbereitung aus.

Schnittstellenproblematiken beschreibt die Stadt Billerbeck nicht. Aufgaben und Arbeitsschritte sind eindeutig zwischen den Organisationseinheiten und dem beauftragten Dienstleister abgegrenzt. Anlassbezogen finden fachbereichsübergreifende und auch fachbereichsinterne Abstimmungen und Gespräche statt. Der Fachbereich 10 Zentrale Dienste und Ordnung führt alle zwei Monate Abteilungsbesprechungen durch. In diesen Terminen werden dann bei Bedarf auch Aspekte des Friedhofswesens behandelt.

5.4.2 Steuerung

- **Feststellung**
  Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine strategischen Zielvorgaben für das Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen. Ferner gleicht sie ihre Zielplanungen nicht anhand fortgeschriebener Kennzahlen ab und bedient kein regelmäßiges Berichtswesen.

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

Die Besichtigung der kommunalen Friedhöfe sowie die Analysegespräche mit den zuständigen Beschäftigten der **Stadt Billerbeck** bestätigten eine sachgerechte Aufgabensteuerung. Gleichwohl arbeitet die gpaNRW nachfolgend Handlungspotentiale für die Stadt Billerbeck aus.

In Ergänzung zu der im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen beschriebenen strategischen Ausrichtung beschreibt die Stadt Billerbeck keine weiteren Zielvorgaben und Beschlüsse. Festlegungen zu Standards und Preisvergleiche liegen nicht vor. Lediglich das Ziel der Barrierefreiheit hob die Stadt Billerbeck in den Analysegesprächen zusätzlich hervor.

Steuerungsrelevant setzt sie keine Kennzahlen ein. Diese dienen bspw. dem Abgleich und der Messung von Zielvorgaben und unterstützen die Kommunen in ihrer zukunftsorientierten Ausrichtung. Mangels Kennzahlen bedient die Stadt Billerbeck auch kein regelmäßiges Berichtswesen, mit dem der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien über die Entwicklungen im Friedhofwesen unterrichtet werden könnten.

In Vergleichskommunen fand die gpaNRW unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vor. Exemplarisch sind folgende Ziele zu beschreiben:

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

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

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

Daneben könnte die Stadt Billerbeck auch weitere in diesem Bericht behandelte Kennzahlen nutzen. Bspw. um zukünftigen Handlungsbedarf im Hinblick auf Nachfrageveränderungen, Flächenbedarfe u. a. aufzudecken.

➔ **Empfehlung**
Zur weiteren Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Billerbeck im Friedhofwesen ein Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise fließen diese Informationen dann in ein kontinuierliches Berichtswesen ein.

Handlungspotenzial im Hinblick auf die Steuerungsunterstützung ist ferner bezogen auf die bisherige Buchungssystematik im Friedhofswesen aufzuzeigen. Die Aufwendungen sowohl für die Grün-, wie auch die Wegeflächen bucht die Stadt Billerbeck in einer zentralen Haushaltsposition. Im Zuge der Datenvorbereitung zu dieser überörtlichen Prüfung konnte die Friedhofsverwaltung die jeweiligen Kostenanteile somit nicht differenziert darlegen. Getrennte Auswertungen nach Grünanlagen und Wegeflächen wären nur mit erheblichen manuellem Aufwand möglich gewesen.

Insbesondere auch, weil der städtische Bauhof die Flächenpflege auf dem neuen Friedhof wieder in Eigenleistung wahrnimmt, erscheinen differenziertere Aufschlüsselungen der Unterhaltungsaufwendungen für beide Friedhöfe sinnvoll. Damit wäre die Stadt Billerbeck zukünftig in der Lage, differenzierte Preis- und Leistungsvergleiche durchzuführen und evtl. neue Vergabeentscheidungen zu treffen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.

5.4.3 Digitalisierung

➔ **Feststellung**
Die Friedhofsverwaltung befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. In der eingesetzten Fachsoftware sind die erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig erfasst. Verbesserungspotenzial stellt sich im Hinblick auf die Frage der Anbindung eines digitalen Grünflächeninformationssystems dar.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so

viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Die Friedhofsverwaltung der **Stadt Billerbeck** nutzt in ihrem Aufgabengebiet eine Fachsoftware. Ihren Datenbestand zur Grabstellenverwaltung beschreibt sie als vollständig und aktuell.

Geografische Daten der Friedhöfe sind in dem Fachverfahren nicht hinterlegt. Ebenso existiert keine Datenverknüpfung zu einem gesonderten Geoinformationssystem (GIS). Die Friedhofsverwaltung hält ihre Karteninformationen noch in Papierform vor.

Grünflächeninformationssysteme tragen dazu bei, die tägliche Arbeit zu erleichtern. Diese Systemergänzungen liefern hilfreiche zusätzliche Daten für die langfristige Steuerung. Mit der Verknüpfung der Friedhofssoftware und einem GIS lassen sich Sachinformationen und geografische Informationen zusammenführen. Die Friedhofsverwaltung hätte dann den ganzheitlichen Überblick nicht nur über alle Grabstellen, sondern über die gesamten Friedhofsflächen (bestenfalls einschließlich Grün- und Wegeflächen).

Zwar lieferte die Friedhofsverwaltung ihre Flächenanteile für die Grünanlagen und Wegeflächen bereits getrennt. Ein höherer Automatisierungsgrad könnte hier dennoch zu einer weiteren Optimierung der Aufgabenerfüllung beitragen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung ein Grünflächeninformationssystem an ihre Friedhofssoftware anbinden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck betreibt umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zum Friedhofswesen. Zur Informationen der Einwohner stehen eine ausführliche Internetseite sowie ergänzend ein Informations-Flyer zur Verfügung.

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

In ihrer Internetpräsentation stellt die **Stadt Billerbeck** ausführliche Informationen zum Friedhofswesen zur Verfügung. Neben Ausführungen zur örtlichen Situation beschreibt sie die zur Auswahl stehenden Grabarten und Beisetzungsformen sowie die diesbezüglichen Kosten. Verknüpft sind die Ausführungen mit den Kontaktdaten der Ansprechpartnerinnen der Friedhofsverwaltung sowie dem geltenden Ortsrecht (Friedhofssatzung und Gebührensatzung).

Daneben stellt die Friedhofsverwaltung ihren Einwohnern auch einen Informations-Flyer zur Verfügung.

Eine adäquate Öffentlichkeitsarbeit der Friedhofsverwaltungen ist inzwischen grundsätzlich notwendig. Weil die Städte und Gemeinden landesweit in einer neuen Konkurrenzsituation zur zu-

nehmenden Zahl privater Friedhofsträger stehen. Die Kommunen müssen daher konkurrenzfähige Bestattungsangebote entwickeln und anbieten. Wobei dann zur Unterstützung der Angebote auch in pietätvoller geeigneter Weise aktiv geworben werden muss. Sonst könnten sich schon festzustellende Abwanderungstendenzen verstärken. Denn je umfangreicher sich die Abwanderung entwickelt, umso schwieriger wird es, die auf die Nutzer per Friedhofsgebühren zu verteilenden Kosten auf vertretbarem und konkurrenzfähigem Niveau zu halten.

➔ **Empfehlung**
Zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der beiden städtischen Friedhöfe sollte die Stadt Billerbeck ihre gute Öffentlichkeitsarbeit weiter beibehalten.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

➔ Die Stadt Billerbeck realisierte im Friedhofswesen in den Jahren 2018 bis 2021 auf der Grundlage leicht überdurchschnittlicher Gesamtkosten niedrige Gesamtkostendeckungsgrade. Ausschlaggebend für die leicht höheren Kosten sind die örtlichen Pflegestandards.

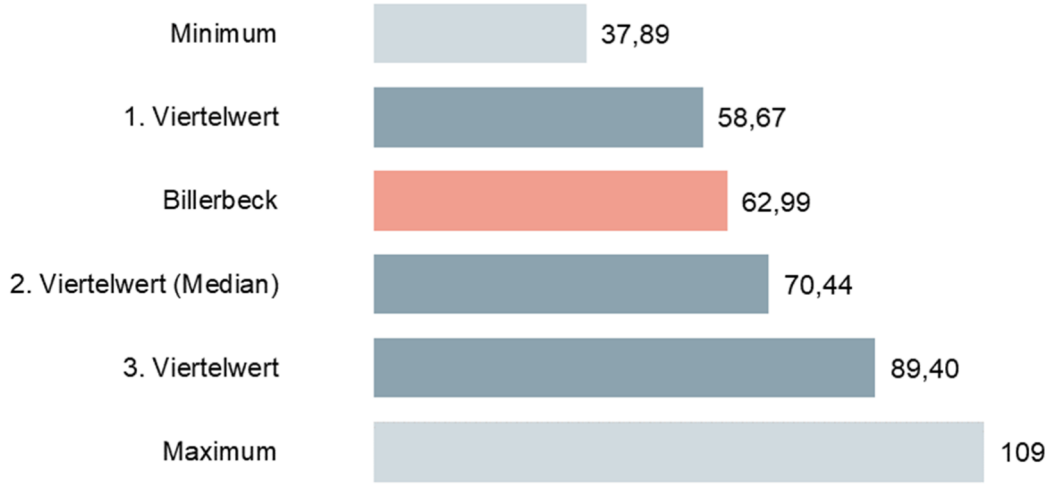
Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine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

Die **Stadt Billerbeck** kalkulierte ihre Friedhofsgebühren bislang nicht jährlich neu. Sie beschreibt aber die regelmäßige Überprüfung der Betriebsabrechnungsbögen. Ein Ausgleich von Über- bzw. Unterdeckungen wäre bislang nicht erforderlich gewesen. Die bislang erhobenen Friedhofsgebühren basieren auf der Gebührensatzung 2013, die zum 01. Januar 2014 in Kraft trat. Im Herbst 2022 plante die Stadt eine Neukalkulation der Gebühren. Diese verzögert sich u. a. aufgrund der auch geplanten Neuausschreibung der Grünanlagen- und Wegepflege (siehe Kapitel „5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen“).

In der bisherigen Gebührenkalkulation setzte sie den Anteil öffentlichen Grüns mit 20 Prozent fest. Die beide kommunale Friedhöfe stehen damit nach Entscheidung der Stadt nicht nur in ihrer eigentlichen Friedhofsfunktion zur Verfügung. Sie dienen auch als Orte des Lebens und der Begegnung.

In der Gebührenkalkulation berücksichtige die Stadt Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Hinblick auf die kalkulatorischen Kosten orientierte sich die Stadt an der seit 1994 geltenden ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Dabei war auch bereits vor Ort bekannt, dass das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW mit Urteil vom 17. Mai 2022 die vorherige Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren änderte. Allerdings war das Urteil noch nicht rechtskräftig, weil die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde eingereicht hatte. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung NRW auf die Rechtsprechungsänderung des OVG mit einem weiterführenden Vorschlag zur Änderung des § 6 KAG NRW. Aufgrund der noch damit noch offenen Fragen stellte die Stadt Billerbeck ihre Neukalkulation bis zur Klärung zurück.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die bisherigen überörtlichen Prüfungen haben gezeigt, dass der Kostendeckungsgrad nur selten 100 Prozent erreicht. Auch die Stadt Billerbeck erzielte in 2021 nur einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad.

Dies liegt einmal an dem schon beschriebenen und nicht in die Kalkulation einbezogenen öffentlichen Grünanteil von 20 Prozent. Dieser Anteil, der allgemeinen ökologischen Zwecken so-

wie der Erholungsfunktion Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Dieser Kostenanteil wird damit allen Einwohnern zugerechnet. Die Finanzierung erfolgt über die Gesamtdeckung durch den Kernhaushalt.

Ferner werden wie beschrieben jährlich zwischen 20 und 30 Prozent der örtlichen Sterbefälle nicht mehr auf den kommunalen Friedhöfen, sondern auf konkurrierenden privaten Friedhöfen bestattet. Die damit zu verbindenden Ertragsausfälle fehlen der Stadt in der Gegenüberstellung zu den Gesamtaufwendungen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Billerbeck in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
66,82	76,89	64,72	62,99

Die Zeitreihenanalyse 2018 bis 2021 zeigt, dass sich die Kostendeckung relativ einheitlich entwickelte. Ein etwas günstigeres Ergebnis erzielte die Stadt Billerbeck lediglich im Jahr 2019.

Der Entwicklung lagen 2021 folgende Erlöse und Kosten zugrunde:

Finanzrahmen Friedhofswesen gesamt 2021

Grund- und Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	169.792	51.383	134.620	165.286	214.050	343.308	22
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	269.557	89.427	176.196	237.939	289.096	578.558	21

Die für den Kostendeckungsgrad relevanten Erlöse der Stadt Billerbeck ordnen sich im Bereich des Medians ein. Die Gesamtkosten liegen über dem Median. Wesentlichen Einfluss auf die höheren jährlichen Kosten haben die im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen dargelegten Rahmenbedingungen sowie die örtlichen Pflegestandards. Mit Verweis auf das nachfolgende Kapitel 5.5.3 Trauerhallen spielt die Unterhaltung und Bewirtschaftung dieser Gebäude dabei nur eine untergeordnete Rolle.

Die Kosten und Erlöse sollten sich möglichst dauerhaft entsprechen. Mit der geplanten Neukalkulation der Friedhofsgebühren könnte die Stadt Billerbeck diesem Ziel näherkommen. Aber auch aus Sicht der gpaNRW bewegt sich die Stadt dabei in einem besonderen Spannungsfeld. Aufgrund künftig ggf. höherer Gebührensätze könnte die Nachfrage nach Grabstätten noch weiter zurückgehen und sich die Abwanderungstendenz zu konkurrierenden privaten Begräbnisstätten weiter verstärken.

5.5.2 Grabnutzung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren nicht nur die jeweilige Grabgröße zugrunde. Im Ansatz berücksichtigte sie auch schon weitere Faktoren, wie die Grabposition oder den städtischen Pflegeaufwand.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten[38] angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Billerbeck** nahm in den geprüften Jahren keine strukturellen Veränderungen in der Gebührenkalkulation vor, um Gebührensätze an die sich verändernde Nachfrage anzupassen. Gebührenerhöhungen sollten soweit möglich im Interesse der Bürgerschaft vermieden werden. Die Unterschiede bei den bisherigen Grabnutzungsgebühren stellen sich gemäß der im Internet verfügbaren Friedhofsgebührensatzung wie folgt dar:

- Reihengrabstätten für Kinder bis zum vollendeten 5. Lebensjahr (Ruhezeit 25 Jahre) 410,00 Euro,
- Reihengrabstätten für Personen nach Vollendung des 5. Lebensjahres (Ruhezeit 30 Jahre) 1.000,00 Euro,
- Reihengrabstätten als pflegeleichte Gräber/Gemeinschafts-/Wiesengrabstätten für Personen nach Vollendung des 5. Lebensjahres (Ruhezeit 30 Jahre) 1.150,00 Euro,
- Wahlgrabstätte (Ruhezeit 30 Jahre; Nutzungsrecht 30 Jahre) 1.100,00 Euro,
- Wahlgrabstätte als pflegeleichte Grabstätte/Wiesenwahlgrabstätte (Ruhezeit 30 Jahre; Nutzungsrecht 30 Jahre) 1.250,00 Euro,
- Urnenreihengrabstätten (Ruhezeit 30 Jahre) 750,00 Euro,
- Urnenreihengrabstätten als pflegeleichte Grabstätte/Gemeinschafts-/Baum-/Wiesengrabstätte (Ruhezeit 30 Jahre) 860,00 Euro,
- Urnenwahlgrabstätte (Ruhezeit 30 Jahre; Nutzungsrecht 30 Jahre) 820,00 Euro,
- Urnenwahlgrabstätte als pflegeleichte Grabstätte/Baum-/Wiesengrabstätte (Ruhezeit 30 Jahre; Nutzungsrecht 30 Jahre) 930,00 Euro.

Der Wandel der Bestattungskultur hat in starkem Maße Auswirkungen auf die Gebührenerträge der Kommunen, weil mehrheitlich nur noch Urnenbestattungen vorgenommen werden. In früheren Jahren war über alle Kommunen betrachtet vor allem die Fläche der Gräber prägend für die Kostenverteilung. Dies führte dazu, dass platzsparende Grabarten mit geringen Grabnutzungsgebühren belegt wurden. Die bisherige Gebührenkalkulation der Stadt Billerbeck berücksichtigt wie vorstehend aufgelistet darüber hinaus auch schon Faktoren wie die Auswahlmöglichkeit der Grabposition (Einzelgrab oder Wiesengrab) sowie den städtischen Pflegeaufwand.

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

Die verschiedenen Grabarten bieten darüber hinaus noch jeweilige weitere Vorteile. Auch diese Vorteile können bewertet und über Äquivalenzziffern in die Gebührenkalkulation mit einbezogen werden. Exemplarisch sind nach den Auswahlkriterien anderer Kommunen folgende Faktoren zu beschreiben:

- Verlängerungsmöglichkeit bei den Nutzungsrechten der Wahlgräber,
- Familiengrabstelle möglich,
- Grababdeckung möglich,
- Ablage von Grabschmuck und Blumen möglich,
- freie Gestaltung der Grabfläche möglich,
- Errichtung Grabdenkmal möglich,
- Beeinträchtigung durch evtl. Nachbarbepflanzungen,
- die Frage der guten Zugänglichkeit über zentrale Wege.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.

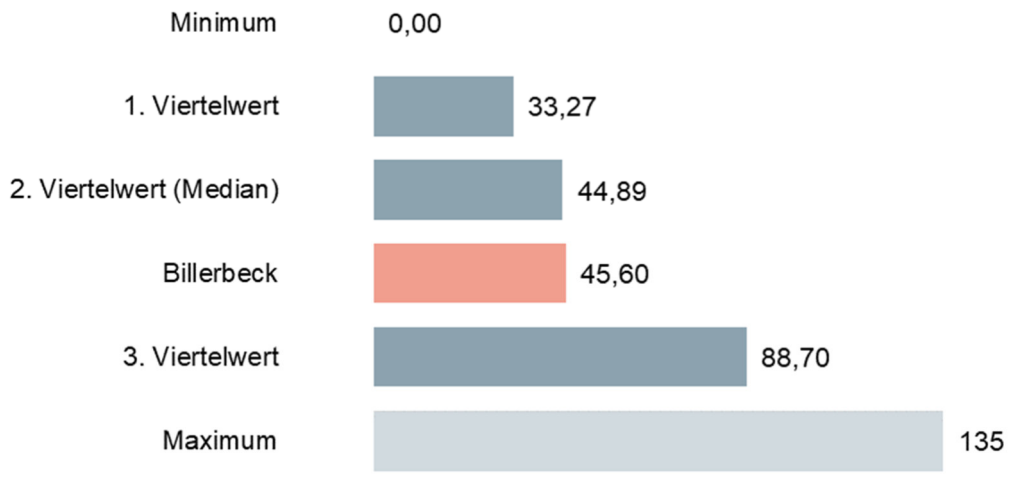
5.5.3 Trauerhallen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck realisierte für ihre Trauerhallen in den Jahren 2018 bis 2021 nur niedrige Kostendeckungsgrade. Wobei der Finanzrahmen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung dieser Gebäude im Hinblick auf die leicht überdurchschnittlichen Gesamtkosten im Friedhofswesen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

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

Die zwei von der **Stadt Billerbeck** unterhaltenen Trauerhallen sind zuvor im Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen beschrieben. Die beiden Hallen sieht die Stadt als bedarfsgerechtes Angebot an. Langfristige strategische Planungen im Hinblick auf diesen Gebäudebestand existieren zurzeit nicht. Sanierungsbedarf besteht zurzeit ebenfalls nicht. Die Frage der evtl. Aufgabe eines Gebäudes stellt sich aus Sicht der Stadt nicht.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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

Bei der Analyse der Kostendeckung ist vorsorglich auch zu prüfen, ob die Corona-Pandemie Einfluss auf die Trauerhallennutzung hatte. Diese könnte sich in den Jahren 2020 und 2021 negativ ausgewirkt haben. In den Jahren galten wiederholte Versammlungsbeschränkungen.

Die Stadt Billerbeck verzeichnete folgende Entwicklungen in den Jahren 2018 bis 2021, die sich auch auf die Nutzung der Trauerhallen auswirkten.

Nutzungsintensitäten und Kostendeckungsgrad Trauerhallen Billerbeck in Prozent in der Zeitreihe 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Zahl der Sterbefälle	144	140	140	124
Zahl der kommunalen Bestattungen	100	114	104	93
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	69,44	81,43	74,29	75,00
Zahl der Trauerhallennutzungen	106	96	72	74
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	106	84,21	69,23	79,57
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	31,44	64,32	42,40	45,60

Im Jahr 2018 erfolgten einmalig mehr Trauerhallennutzungen als an Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen folgten. Dieses Nutzungsverhältnis stellt sich dar, wenn die Beisetzungen der Verstorbenen nach den Verabschiedungen in den Trauerhallen bspw. auf konkurrierenden privaten Friedhöfen stattfinden.

Nach 2018 zeigt die Zahl der Trauerhallennutzungen eine rückläufige Tendenz. Diese wird einerseits mit der anzunehmenden Abwanderungstendenz bei den Bestattungen in Verbindung stehen (siehe Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen). Ausschlaggebend ist zudem, dass die Stadt in ihren Trauerhallen keine besonders gestalteten Verabschiedungsräume anbietet. Wie beschrieben, setzt sie eigene Räumlichkeiten bei den regionalen Bestattern voraus. Ferner könnten die Versammlungsbeschränkungen wegen der Corona-Pandemie Einfluss genommen haben.

Die Stadt Billerbeck realisierte auch im Fall ihrer Trauerhallen in allen vier Jahren niedrige Kostendeckungsgrade.

Kostendeckungsgrade Trauerhallen Billerbeck 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
31,44	64,32	42,40	45,60

Die dem Ergebnis 2021 zugrundeliegenden Erlöse und Kosten ordnen sich wie folgt im interkommunalen Vergleich ein.

Finanzdaten Trauerhallen 2021

Grund- und Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	8.375	0,00	9.869	14.934	24.288	42.797	21
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	18.365	13.054	19.359	31.978	44.808	73.200	18
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	6,81	6,81	8,55	12,47	19,24	31,26	18

Der Finanzrahmen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung der Trauerhallen ist nach Maßgabe dieses interkommunalen Vergleichs unterdurchschnittlich einzuordnen. Im Rückbezug auf die im Kapitel 4.5.1 Kostendeckung dargelegten Gesamtkosten haben die beiden Trauerhallen damit nur unwesentliche Auswirkungen. Umso mehr beeinflussen die örtlichen Pflegestandards die Gesamtkosten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die Hintergründe für ihre niedrigen Kostendeckungsgrade bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragssituation hinwirken.

Neben der Nutzung als Aufbahrungsort sowie als Abschiedsraum für Trauergesellschaften ziehen einzelne Städte und Gemeinden inzwischen auch in Erwägung, ihre Trauerhallen als

Räume für andere Veranstaltungen vorzubereiten und anzubieten. Das könnte ein alternativer Ansatz sein, um eine bessere Kostendeckung zu erzielen.

Vorstellbar sind bspw. angemessene Lesungen, Konzerte oder sonstige pietätvolle Veranstaltungen. Mit Blick auf ihre niedrigen Kostendeckungsgrade könnte sich auch die Stadt Billerbeck mit dieser Fragestellung befassen.

Wobei aber zuvor zunächst die vorliegenden Rahmenbedingungen der bisherigen Gebührenkalkulation kritisch hinterfragt und allgemeine Anpassungsmöglichkeiten geprüft werden sollten.

Zusatznutzungen werden zudem nur möglich sein, wenn sich die räumliche Struktur der Gebäude dazu eignet. Bspw. scheiden kulturelle Alternativveranstaltungen schon aus Pietätsgründen aus, wenn sich die zur Aufbahrung Verstorbener genutzten Kühlräume in unmittelbarerer Nähe zum Versammlungsraum befinden.

➔ **Empfehlung**
Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Stadt Billerbeck würdevolle alternative Zusatznutzungen prüfen.

Sofern sich die Trauerhallennutzung dauerhaft weiter verschlechtert, könnte aufgrund der räumlichen Nähe beider Friedhöfe ggf. auch die Aufgabe eines Gebäudes in Betracht gezogen werden. In Vergleichskommunen wird dabei auch in Erwägung gezogen, das Gebäude an einen Bestatter zu verpachten oder zu veräußern.

➔ **Empfehlung**
Im Fall einer dauerhaft schlechteren Trauerhallennutzung sollte die Stadt Billerbeck den evtl. Rückbau eines Gebäudes oder alternativ auch die Verpachtung oder Veräußerung an einen Bestatter prüfen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

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

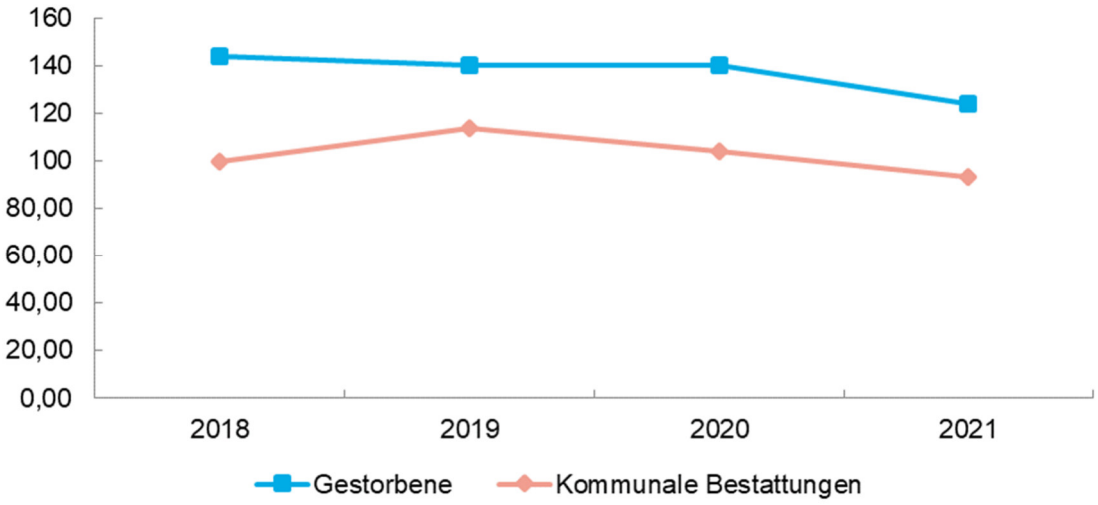
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Einwohnerzahl der **Stadt Billerbeck** reduzierte sich zwischen 2018 (11.544 Einwohner) und 2021 (11.538) geringfügig um sechs Personen. Nach Maßgabe der Gemeindemodellrechnung 2018 von IT.NRW könnte die Einwohnerzahl darüber hinaus bis 2040 um 923 auf 10.621 Einwohner sinken.

Trotz des damit prognostizierten Einwohnerverlusts sind laut der Gemeindemodellrechnung Einwohnerzuwächse in der Altersgruppe ab 65 Jahren zu erwarten. Gemäß dieser Prognose erhöht sich ihr Anteil von 2.398 Einwohnern um 1.062 auf 3.460 Einwohner bis 2040. Der Altersgruppe der ab 80-Jährigen gehörten 2018 laut der IT.NRW Prognose 735 Einwohner an. Ihr Anteil wird bis 2040 voraussichtlich um 112 auf 847 Einwohner steigen.

Nachfolgend bildet die gpaNRW zunächst anhand zweier Grafiken die Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen in den Jahren 2018 bis 2021 ab.

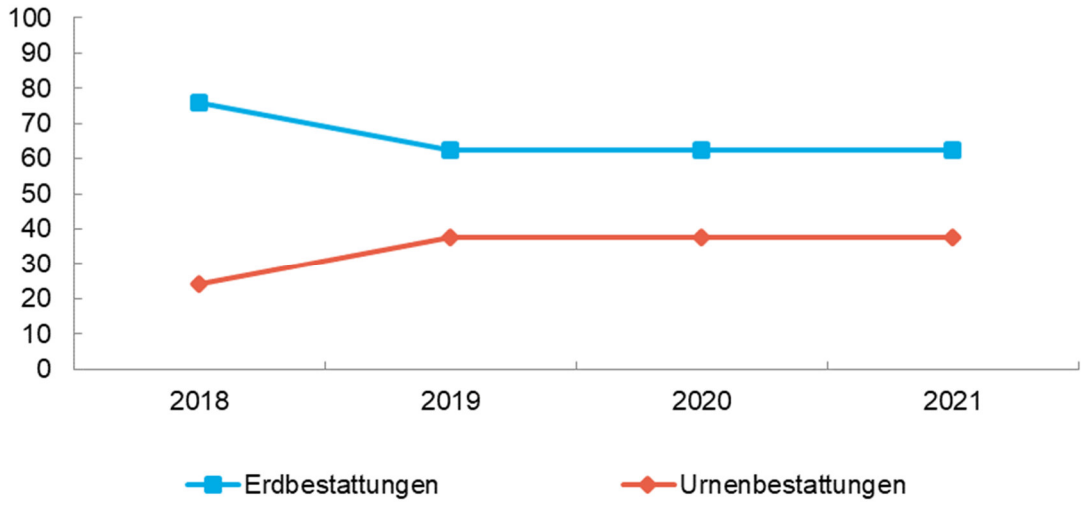
Sterbefälle und kommunale Bestattungen Billerbeck 2018 bis 2021



Wie schon zuvor textlich und tabellarisch aufbereitet, werden weiterhin jährlich zwischen 70 und 80 Prozent der Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Die Stadt Billerbeck muss sich im Umkehrschluss aber auch mit jährlichen Abwanderungen in der Größenordnung zwischen 20 bis 30 Prozent auseinandersetzen (siehe Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen).

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte die Entwicklungen im Hinblick auf die konkurrierenden privaten Bestattungsorte beobachten und analysieren, da weiter zunehmende Abwanderungstendenzen nicht auszuschließen sind. Im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und der gebührenbasierenden Kostendeckung sollte sie soweit möglich entgegensteuern.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Billerbeck in Prozent 2018 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in ganz Deutschland noch die Regel. Inzwischen verändert sich die Beerdigungskultur landesweit. Nunmehr erfolgen alternativ zur Erdbestattung immer häufiger auch Urnenbestattung. Diesen Prozess zu mehr Urnenbegräbnissen stellte zwischenzeitlich auch die Stadt Billerbeck fest. Weshalb sie Sargbestattungen im Regelfall nur noch auf dem alten Friedhof am Hagen zulässt (siehe Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen).

Anders als bei vielen Vergleichskommunen machen in Billerbeck die Erdbestattungen aber weiterhin den größeren Anteil an den kommunalen Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen aus. Dazu ist auf die nachfolgende Vergleichstabelle zu verweisen. Die Stadt Billerbeck verzeichnete 2021 noch den höchsten prozentualen Anteil an Erdbestattungen. Vielfach erfolgen andernorts schon seit Jahren in der Mehrzahl Urnenbestattungen. Der Flächenbedarf für künftige Grabstellen geht bei diesen Kommunen deutlicher als in Billerbeck zurück. Die Stadt Billerbeck stellt dementsprechend in der nachfolgenden Vergleichstabelle mit ihrem geringen prozentualen Anteil an Urnenbestattungen das Minimum.

Abweichend von den hier darstellbaren Anteilsverhältnissen könnte die tatsächliche Nachfrage nach Urnengräbern auch in Billerbeck bereits auf höherem Niveau liegen. Die gpaNRW geht davon aus, dass die Beisetzungen, die nicht auf den kommunalen Friedhöfen erfolgen, insbesondere im „RuheForst Coesfeld“ oder im „Trauerwald Waldfrieden Horstmar-Alst“ vorgenommen werden. Dort sind ausschließlich Urnenbestattungen möglich.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Billerbeck im Hinblick auf die Anteile der Erd- und Urnenbestattungen wie folgt ein:

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

Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	62,37	3,33	30,40	41,46	45,09	62,37	24
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	37,63	37,63	51,42	57,34	67,65	95,00	24

In den letzten Jahren etablierten sich neue Grabarten. Insbesondere steigt die Nachfrage nach pflegefreien Grabstellen. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit weiterer Angebote.

Die Stadt Billerbeck berücksichtigt diese Veränderungen und erweitert ihr Bestattungsangebot. Bspw. erfolgte zwischenzeitlich auch eine erste muslimische Bestattung. Im Kapitel 5.5.2 Grabnutzung, wie auch in der Internetrubrik Friedhofsangelegenheiten im Internet-Serviceportal der Stadt sind die zurzeit angebotenen unterschiedlichen Bestattungsarten dargelegt.

Einen weiteren wichtigen Aspekt für die künftige Flächenplanung stellt die eingangs dieses Kapitels beschriebene demografische Entwicklung dar. Die Altersgruppen ab 65 Jahren verzeichnen in den nächsten Jahren Einwohnerzuwächse. Damit wird langfristig auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen. In der Folge könnte auch der Anteil an kommunalen Bestattungen und sowie der grundsätzliche Bedarf an Bestattungsflächen wieder steigen.

➔ **Empfehlung**
Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte Stadt Billerbeck weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig sind zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie die weitere Abwanderungsentwicklung für die Plan-Prognosen.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

➔ Die als durchschnittlich groß einzustufende Gesamtfläche der beiden Friedhöfe setzt sich zur Hälfte aus Grün- und Wegeflächen sowie zu weiteren ca. 47 Prozent aus belegten und unbelegten Bestattungsflächen zusammen. Die Funktionsflächen einschließlich der Trauerhallen machen nur knapp vier Prozent aus. Der Belegungsanteil an der Bestattungsfläche nimmt knapp 55 Prozent ein. Die Stadt Billerbeck verfügt damit über umfangreiche Reserveflächen.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche

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

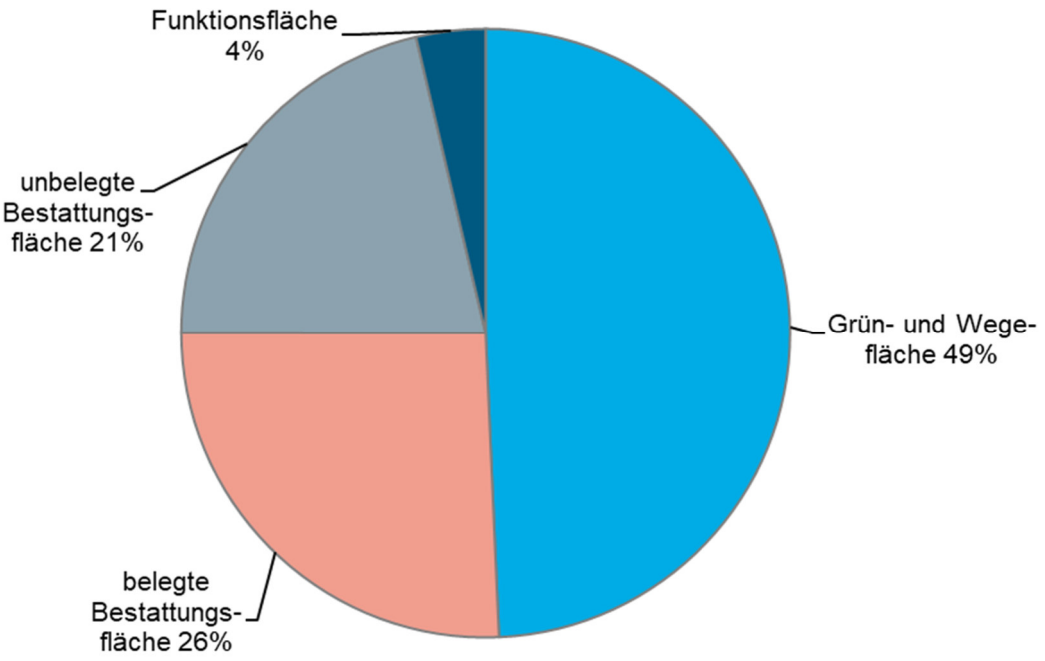
Die gpaNRW teilt die Flächen der kommunalen Friedhöfe für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf.

Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe.

Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Die **Stadt Billerbeck** konnte zur Prüfung sowohl die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe, wie auch differenziert den Anteil der Bestattungsflächen, der Funktionsflächen sowie der Grün- und Wegeflächen liefern. Sie verteilen sich wie folgt:

Aufteilung der Friedhofsfläche Billerbeck in Prozent 2021



Wie in den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen. In Billerbeck nehmen diese knapp die Hälfte der Gesamtfläche ein. Im nachfolgenden Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung dieser Flächen nochmals weitergehender.

Zu den Funktionsflächen zählen wie beschrieben neben Parkplätzen, etwaigen Betriebsgebäuden oder Werkzeug-/Gerätehallen auch die Flächen der Trauerhallen. Die Wirtschaftlichkeit der

Trauerhallenunterhaltung analysierte die gpaNRW über den Kostendeckungsgrad im vorherigen Kapitel 5.5.3 Trauerhallen.

Insgesamt unterhält die Stadt Billerbeck vergleichsweise geringe Funktionsflächen auf ihren beiden Friedhöfen.

Funktionsflächen der kommunalen Friedhöfen Billerbeck 2021

Grund- und Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Funktionsflächen in qm	1.509	260	1.286	2.367	3.797	6.347	21
Funktionsfläche je EW in qm	0,13	0,02	0,11	0,20	0,33	0,60	21
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	3,68	0,63	3,68	5,87	7,95	13,99	21

Die Bestattungsflächen nehmen ca. 47 Prozent der Friedhofsfläche ein. Wobei ca. ein Viertel der Gesamtfläche mit Grabstellen belegt ist. Weitere ca. 21 Prozent der Gesamtfläche stehen als Reserve-Bestattungsflächen zur Verfügung.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	54,69	4,91	21,81	32,43	43,14	89,33	16
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	52,85	2,66	19,58	28,40	40,37	84,60	16
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,84	1,01	1,75	2,40	4,07	5,56	16

In Relation zur verfügbaren Bestattungsfläche macht der zurzeit belegte Flächenanteil geringfügig mehr als die Hälfte aus. Die belegten Grabflächen sind überwiegend mit Erdgräbern belegt. Nur ein geringfügiger Flächenanteil von 1,84 Prozent ist mit Urnengräbern belegt.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Billerbeck passt sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen an und entwickelt auf freiwerdenden Bestattungsflächen neue Strukturen. Die Prognosedaten im Hinblick auf ablaufende Nutzungsrechte in den kommenden Jahren bis 2028 geben in kurzfristiger Ausrichtung keine Hinweise auf Verknappung der Flächenressourcen.

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

Wie zuvor beschrieben, analysierte die **Stadt Billerbeck** ihren Flächenbedarf in der Vergangenheit. Ergebnis war, dass mit der zunehmenden Zahl von Urnenbestattungen bislang die Reserve-Bestattungsflächen auf dem alten Friedhof ausreichen. Die Nachbelegungen und damit die Vergabe von neuen Nutzungsrechten auf diesem Friedhof haben Vorrang. Entscheidungen zu alternativen Nutzung der Flächenüberhänge des neuen Friedhofs traf die Stadt bislang nicht.

Zur Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir im nächsten Analyseschritt die Anzahl der freiwerdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Auch die dafür erforderlichen Grunddaten konnte die Stadt Billerbeck liefern.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten Billerbeck 2021

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	27
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	81
Neukäufe Urnengräber 2021	39
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	1

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund dreimal so viele Erdgrabstellen frei, wie die Stadt für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet. Hierauf reagiert die Gemeinde, indem sie frei gewordene Erdgrabfelder zu Gemeinschaftsgräbern, Baumgräbern und Wiesengräbern umgestaltete.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck verfügt hinsichtlich der Grün- und Wegeflächen über differenzierte Flächendaten. Der Flächenanteil der Friedhofswege an der Grün- und Wegefläche stellt sich überdurchschnittlich dar. Die Friedhöfe sind demnach feingliedriger als bei Vergleichskommunen strukturiert und erschlossen.

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

Der Stadt Billerbeck sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt. Sie verfügt über die detaillierten Flächenanteile sowie Informationen zur Beschaffenheit der Wege. Im Zuge der Datenerhebung zu dieser Prüfung lieferte die Stadt die Flächen getrennt nach Grünanlagen und Wegen.

Die Wegeflächenunterhaltung steuert die Stadt auch bereits über Zustandsklassifizierungen. Analog zur Verkehrsflächenunterhaltung erarbeitet sie darüber Priorisierungen und strategische Vorgaben, um insbesondere im Interesse der Verkehrssicherungspflicht Vermoosung, Rutschgefahren usw. auf den vielfach wassergebundenen Wegeoberflächen zu beseitigen.

Für Gestaltungsfragen an den Grün- und Wegeflächen ist im Grundsatz der FB 60 zuständig. Der FB 10 bringt sich regelmäßig mit ein und übt zurzeit die Federführung bei der konzeptionellen Ausrichtung und im Fall von Koordinierungsfragen aus.

Bei der Frage nach der konzeptionellen Ausrichtung und diesbezüglichen Planungen ist ergänzend auf den zuvor beschriebenen Einsatz eines Fachplanungsbüros hinzuweisen. Die Stadt Billerbeck zieht im Interesse der Barrierefreiheit und nicht zuletzt im Interesse der Versicherungspflicht Umgestaltungsmaßnahmen an den wassergebundenen Wegeoberflächen in Erwägung.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Billerbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	49,30	14,45	37,25	43,24	55,52	62,28	17
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	33,84	31,56	43,42	51,91	65,01	72,84	15

Kennzahlen	Biller-beck	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	66,16	27,16	35,00	48,09	56,59	68,44	15

Mit ihrem prozentualen Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche ordnet sich die Stadt Billerbeck überdurchschnittlich zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert ein. In Relation zur Grün- und Wegefläche stellt sich der Grünflächenanteil dann aber verhältnismäßig gering dar. Umgekehrt nähert sich der Anteil der Wegeflächen an der Grün- und Wegefläche dem Maximum des interkommunalen Vergleichs an. Die Grabfelder sind damit feingliedriger als bei Nachbarkommunen über Wege erschlossen.

➔ **Empfehlung**
Im Rahmen der geplanten Neukonzeption um die Friedhofswege und deren Unterhaltung sollte versucht werden, eventuelle Flächenüberhänge zu ermitteln, um diese ggf. über Umstrukturierungen zurückzubauen.

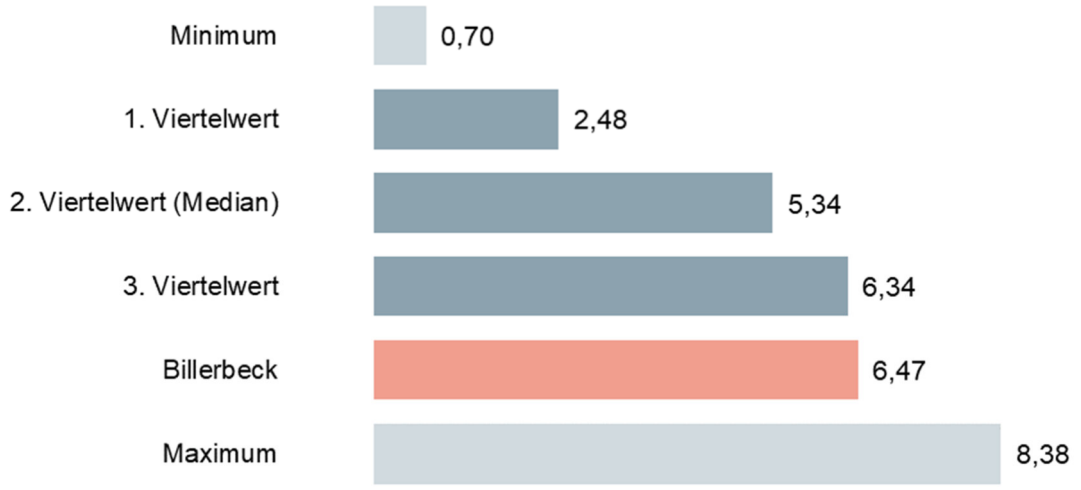
Möglicherweise könnte die Stadt Billerbeck darüber Unterhaltsaufwendungen einsparen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Billerbeck wendet hohe Kosten je qm für die Grün- und Wegeflächenunterhaltung auf. Ausschlaggebend dafür sind der umfangreichere Anteil an Wegeflächen sowie die örtlichen Pflegestandards.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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

Die Stadt Billerbeck weist einen vergleichsweise hohen Mitteleinsatz je qm für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen aus.

Welchen Anteil dabei die Grünflächen oder die Wege für sich betrachtet haben, kann im Detail nicht untersucht werden. Zwar verfügt die Stadt wie dargelegt über die jeweiligen Flächenanteile in qm. In ihrer Buchhaltung trennt sie die Unterhaltungsaufwendungen aber nicht in gleicher Form. Weshalb eine weitergehende und differenziertere Analyse im Hinblick auf die Unterhaltungskosten nicht möglich ist. Auf die Empfehlung im Kapitel 5.4.2 Steuerung zur differenzierteren Buchung ist nochmals zu verweisen.

Die örtlichen Pflegestandards und auch der notwendige Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf an den Wegen sind Faktoren, die das Niveau der Unterhaltungskosten beeinflussen. Zu den Pflegestandards in den Grünflächen gibt es keine allgemein gültigen Standardvorgaben. Hier übt auch die Stadt Billerbeck Gestaltungsspielräume aus. Diese führen je nach Pflegeintensität und qualitativen Vorgaben zu unterschiedlichen Folgekosten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Billerbeck sollte aufgrund des nachgewiesenen hohen Unterhaltungsaufwands ihre Pflegestandards bezogen auf die Grün- und Wegeflächen überprüfen und ggf. senken.

Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen werden auch durch den Dienstleistungsvertrag mit dem auf dem alten Friedhof eingesetzten Gartenbaubetrieb sowie den städtischen Baubetriebshof beeinflusst. Der Baubetriebshof führt wie beschrieben am neuen Friedhof die Grünanlagen- und Wegepflege durch.

Der Dienstleistervertrag für den alten Friedhof stammt aus dem Jahr 2013. Danach führte die Stadt Billerbeck bislang keine Preisabfragen oder Ausschreibungen durch. Sie ging aufgrund der negativen Erfahrung mit der vormaligen Vergabe am neuen Friedhof davon aus, dass externe Bieter die städtischen Pflegestandards nicht halten können. Grund seien fehlende Ortskenntnis und bspw. ungeeignete Maschinenausstattungen. Die Preisanpassungen für die Grünanlagenpflege auf dem alten Friedhof orientieren sich an den jeweils aktuellen Preisindizes. Jährliche Gebührenanpassungen sollten soweit möglich vermieden werden.

Im Zuge der Prüfung kündigte die Stadt Billerbeck an, ein neues Leistungsverzeichnis erstellen zu wollen. Darauf basierend soll eine Ausschreibung der Pflegearbeiten zur Grünanlagen- und Wegeunterhaltung sowie der Grabbereitung folgen. Diese Initiative zur Neuausschreibung der Dienstleistungen ist im Sinne der geltenden vergaberechtlichen Vorschriften geboten. Die Stadt Billerbeck beabsichtigt ferner, die dann aktuellen Konditionen der Dienstleistung in der Neukalkulation der Friedhofsgebühren zu berücksichtigen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Billerbeck verschriftlichte bislang keine strategischen Zielvorgaben für das Friedhofswesen. Bei der Buchung der Unterhaltungsaufwendungen verzichtet sie auf eine Differenzierung nach Grünanlagen und Wegeflächen. Ferner gleicht sie ihre Zielplanungen nicht anhand fortgeschriebener Kennzahlen ab und bedient kein regelmäßiges Berichtswesen.	154	E1.1	Zur weiteren Optimierung der Aufgabensteuerung sollte die Stadt Billerbeck im Friedhofwesen ein Kennzahlensystem mit daraus resultierenden Zielvorgaben aufbauen. Darauf basierend sollte sie die Zielerreichung regelmäßig abgleichen. Idealerweise fließen diese Informationen dann in ein kontinuierliches Berichtswesen ein.	155
			E1.2	Die Stadt Billerbeck sollte die Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Grünflächen und Wegeflächen buchen.	155
F2	Die Friedhofsverwaltung befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. In der eingesetzten Fachsoftware sind die erforderlichen Grunddaten zu den Grabstellen vollständig erfasst. Verbesserungspotenzial stellt sich im Hinblick auf die Frage der Anbindung eines digitalen Grünflächeninformationssystems dar.	155	E2	Die Stadt Billerbeck sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung ein Grünflächeninformationssystem an ihre Friedhofssoftware anbinden.	156
F3	Die Stadt Billerbeck betreibt umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zum Friedhofswesen. Zur Informationen der Einwohner stehen eine ausführliche Internetseite sowie ergänzend ein Informations-Flyer zur Verfügung.	156	E3	Zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der beiden städtischen Friedhöfe sollte die Stadt Billerbeck ihre gute Öffentlichkeitsarbeit weiter beibehalten.	157
Gebühren					
F4	Die Stadt Billerbeck legte bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren nicht nur die jeweilige Grabgröße zugrunde. Im Ansatz berücksichtigte sie auch schon weitere Faktoren, wie die Grabposition oder den städtischen Pflegeaufwand.	160	E4	Die Stadt Billerbeck sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um weitere grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.	161

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Billerbeck realisierte für ihre Trauerhallen in den Jahren 2018 bis 2021 nur niedrige Kostendeckungsgrade. Wobei der Finanzrahmen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung dieser Gebäude im Hinblick auf die leicht überdurchschnittlichen Gesamtkosten im Friedhofswesen nur eine untergeordnete Rolle spielt.	161	E5.1	Die Stadt Billerbeck sollte die Hintergründe für ihre niedrigen Kostendeckungsgrade bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragssituation hinwirken.	163
			E5.2	Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Stadt Billerbeck würdevolle alternative Zusatznutzungen prüfen.	164
			E5.3	Im Fall einer dauerhaft schlechteren Trauerhallennutzung sollte die Stadt Billerbeck den evtl. Rückbau eines Gebäudes oder alternativ auch die Verpachtung oder Veräußerung an einen Bestatter prüfen.	164
Friedhofsflächen					
			E5.4	Die Stadt Billerbeck sollte die Entwicklungen im Hinblick auf die konkurrierenden privaten Bestattungsorte beobachten und analysieren, da weiter zunehmende Abwanderungstendenzen nicht auszuschließen sind. Im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und der gebührenbasierenden Kostendeckung sollte sie soweit möglich entgegensteuern.	165
			E5.5	Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte Stadt Billerbeck weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig sind zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie die weitere Abwanderungsentwicklung für die Plan-Prognosen.	167
Grün- und Wegeflächen					
F6	Die Stadt Billerbeck verfügt hinsichtlich der Grün- und Wegeflächen über differenzierte Flächendaten. Der Flächenanteil der Friedhofswege an der Grün- und Wegefläche stellt sich überdurchschnittlich dar. Die Friedhöfe sind demnach feingliedriger als bei Vergleichskommunen strukturiert und erschlossen.	171	E6	Im Rahmen der geplanten Neukonzeption um die Friedhofswege und deren Unterhaltung sollte versucht werden, eventuelle Flächenüberhänge zu ermitteln, um diese ggf. über Umstrukturierungen zurückzubauen.	172

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Billerbeck wendet hohe Kosten je qm für die Grün- und Wegeflächenunterhaltung auf. Ausschlaggebend dafür sind der umfangreichere Anteil an Wegeflächen sowie die örtlichen Pflegestandards.	172	E7	Die Stadt Billerbeck sollte aufgrund des nachgewiesenen hohen Unterhaltungsaufwands ihre Pflegestandards bezogen auf die Grün- und Wegeflächen überprüfen und ggf. senken.	173

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

In einigen Fällen verzichten wir in dieser Prüfungsrunde auf eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde. Dies betrifft die Handlungsfelder Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Offene Ganztagsschulen, Schulen Flächenmanagement, Schülerbeförderung, Schulsekretariate, Rentenversicherungsangelegenheiten, Sport Flächenmanagement und Straßenbeleuchtung.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW aktualisiert das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichswerten zum Download zur Verfügung.

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der kleinen kreisangehörigen Kommunen- gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Billerbeck

Handlungsfelder / Kennzahlen	Billerbeck 2015/16	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-39	405	-28,90	68,38	126	200	546	32	2021	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	33,9	40,21	17,06	32,07	39,80	46,67	70,88	34	2021	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	75,7	74,47	49,23	63,12	69,40	77,64	85,35	34	2021	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	1.301	1.911	537	745	1.218	2.060	6.430	22	2021	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	101	244	-108	127	179	284	1.138	33	2021	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	5,19	5,98	4,10	5,42	5,97	7,35	14,99	68	2022	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	4,46	5,55	3,49	4,67	5,19	5,48	7,25	68	2022	./.
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	16.550	4.640	8.674	11.061	16.160	35.414	54	2021	./.
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen	k. A.	27,79	0,00	16,20	28,24	69,17	756	54	2022	./.
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.133	413	761	1.156	1.542	3.214	54	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Billerbeck 2015/16	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	168	97	257	440	1.075	5.884	54	2021	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	5.441	4.124	5.593	7.151	8.808	10.101	20	2021	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.134	3.025	1.648	2.912	3.211	3.888	5.462	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.886	1.554	517	1.416	1.582	1.855	3.033	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	129	266	0	66	182	248	688	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	58	82	0	125	228	281	667	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	212	203	116	191	227	278	498	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	98	88	82	140	184	226	441	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	147	136	0	93	167	351	887	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	411	272	0	184	266	364	793	56	2021	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	63	99	0	24	70	164	477	56	2021	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	129	325	0	112	146	294	1.114	56	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Billerbeck 2015/16	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k.A.	16,46	7,77	11,57	14,03	17,32	23,12	52	2021	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	59,69	14,65	4,03	17,42	21,34	28,50	71,15	28	2021	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,95	16,54	6,84	10,41	12,15	14,07	23,12	50	2021	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	9,11	4,38	0,00	0,00	3,86	18,31	100,00	52	2021	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	7,14	7,27	5,09	7,05	8,10	10,22	18,66	53	2021	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	95,57	127,99	55,64	73,86	86,88	113,35	239,70	54	2021	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,24	13,34	0,98	8,52	10,99	13,58	40,04	54	2021	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	160	106	55	75	108	155	357	53	2021	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	./.	321	215	323	438	596	1.050	48	2021	./.
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	196	151	61	113	148	191	294	48	2021	./.
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 50 Prozent									./.
	63,56	70,69**	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2021	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Billerbeck 2015/16	Billerbeck aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	gpa-Richtwert: 1,30 Euro									./.
	0,34	0,62	0,12	0,40	0,70	0,92	1,88	41	2021	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 100 Prozent									./.
	112	118	0,00	26,38	49,72	94,02	224	42	2021	
Friedhofswesen										
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	2,27	1,26	2,02	2,43	3,38	5,74	24	2021	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent	k. A.	62,99	37,89	58,67	70,44	89,40	109	21	2021	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	k. A.	45,60	0,00	33,27	44,89	88,70	135	18	2021	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	k. A.	6,47	0,70	2,48	5,34	6,34	8,38	14	2021	Friedhofswesen
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	12,73	12,52	3,08	10,97	13,62	18,62	28,04	50	2021	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,54	4,01	1,45	2,67	3,70	5,28	19,93	47	2021	./.

*EW = Einwohner
** nicht flächengewichtet

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