

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Odenthal im
Jahr 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Odenthal	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Odenthal	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Odenthal	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.4 Fördermittelmanagement	60

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	63
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Vergabewesen	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	77
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	82
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	83
2.5	Sponsoring	86
2.6	Nachtragswesen	89
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	89
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	90
2.7	Maßnahmenbetrachtung	92
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	Informationstechnik an Schulen	95
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT an Schulen	96
3.3.1	IT-Steuerung	97
3.3.2	Stand der Digitalisierung	102
3.3.3	IT-Sicherheit	106
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	109
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	110
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	111
4.4	Rechtmäßigkeit	112
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	113
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	113
4.4.3	Art der Bestattung	115
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	115
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	116
4.5	Verfahrensstandards	117
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	118
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	118
4.6.2	Aufwendungen	119
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	121
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	122

5.	Friedhofswesen	123
5.1	Managementübersicht	123
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	124
5.3	Örtliche Strukturen	125
5.4	Friedhofsmanagement	126
5.4.1	Organisation	126
5.4.2	Steuerung	127
5.4.3	Digitalisierung	128
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	128
5.5	Gebühren	129
5.5.1	Kostendeckung	129
5.5.2	Grabnutzung	132
5.5.3	Trauerhallen	132
5.6	Friedhofsflächen	135
5.6.1	Einflussfaktoren	135
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	137
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	139
5.7	Grün- und Wegeflächen	141
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	141
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	142
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
	Kontakt	147

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal 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.

Die Gemeinde Odenthal hat einen erhöhten Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Der Gemeinde gelingt es seit 2016 nur in wenigen Jahren, einen **Haushaltsausgleich** darzustellen. Positive Jahresergebnisse gehen hierbei zu erheblichen Teilen auch auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurück. Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen Risiken bei der **Haushaltsplanung**.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde hat sich seit 2016 weiter reduziert. Der Eigenkapitalverzehr hat sich jedoch gegenüber den ersten Jahren nach der Eröffnungsbilanz verlangsamt. Die geplante Abschreibung der isolierten Corona-Schäden ab 2026 wird das Eigenkapital weiter belasten.

Die errechneten **Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune** der Gemeinde Odenthal sind deutlich überdurchschnittlich. Über 90 Prozent der Verbindlichkeiten gehen auf den Kernhaushalt zurück. Anders als die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen wird die Gemeinde jedoch aktuell nicht durch **Liquiditätskredite** belastet. Zukünftig werden jedoch keine ausreichenden Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Dies erfordert die Aufnahme von Investitionskrediten. Gelingt es der Gemeinde Odenthal nicht, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern, können insbesondere die Kreditaufnahmen den Haushalt langfristig negativ beeinflussen. In diesem Zusammenhang sollte die Gemeinde Odenthal sich für das **Kredit- und Anlagenmanagement** einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, in dem strategische Vorgaben sowie Verfahrensregelungen für das bedeutsamer werdende Kreditgeschäft formuliert werden.

Die Gemeinde Odenthal hat 2022 zur zentralen Durchführung von **Vergaben** eine **Zentrale Vergabestelle** gegründet. Vor diesem Zeitpunkt wurden Submissionen zentral durchgeführt. Die Zentrale Vergabestelle sollte aus unserer Sicht die einzelnen Vergabefälle von Anfang bis zum Abschluss der Maßnahmen rechtlich betreuen und dokumentieren.

Die Gemeinde Odenthal hat keine örtliche Rechnungsprüfung gem. § 101 GO NRW eingerichtet. Es sollte geregelt werden, wie und durch wen die Vergaben geprüft werden.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** von exemplarischen Baumaßnahmen zeigen, dass die Vergabevermerke nicht immer den vergaberechtlichen Anforderungen an die Dokumentation genügen.

Zur **Korruptionsprävention** gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Person, die Mitarbeitenden beratend zur Seite steht. Eine Schwachstellenanalyse sollte die korruptionsanfälligen Aufgabenbereiche identifizieren und präventive Maßnahmen aufzeigen. Auch für das **Sponsoring** fehlen verbindliche Regelungen. Sie sollten ebenfalls in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

In der Gesamtbetrachtung zeigen sowohl der inzwischen erreichte Stand der **Informationstechnik an Schulen** als auch die im weiteren Verlauf zu erwartende Entwicklung des digitalen Lernens an den sechs Odenthaler Schulen ein positives Bild. Das digitale Lernen und die erforderlichen Umstellungsprozesse wurden landesweit durch die Corona-Pandemie gefördert bzw. beschleunigt. Mit der Einrichtung entsprechender Stellen in der zentralen IT der Gemeindeverwaltung, dem Abrufen von Mitteln des Digital-Paktes Schulen und umfangreichen Investitionen in die Netzinfrastruktur der Schulstandorte wurden gute Voraussetzungen geschaffen, um die Schul-IT zukunftssicher und wirtschaftlich auszurichten. Im Zusammenwirken aller Beteiligten wurde eine Medienentwicklungsplanung aufgestellt, die eine fachlich koordinierte Priorisierung von Maßnahmen und eine Standardisierung der Schul-IT gefördert hat.

Die Gemeinde Odenthal hatte im Vergleichsjahr 2021 nur eine **ordnungsbehördliche Bestattung** durchzuführen. Die Falldichte liegt unter dem Median der Vergleichsstädte. Die Rechtmäßigkeit der Abläufe ist gewährleistet. Die bestattungsrechtlichen Fristen werden eingehalten und es erfolgt eine sachgerechte Ermittlung der Bestattungspflichtigen. Bei der Art der Bestattung berücksichtigt die Kommune neben eventuell vorliegenden Willensbekundungen auch wirtschaftliche Aspekte.

Die Gemeinde Odenthal weist in den betrachteten Jahren keinen Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen auf. Allerdings sollte die Gemeinde zusätzlich zu den Aufwendungen für die Bestattung noch eine Verwaltungsgebühr erheben. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Odenthal Verfahrensstandards schriftlich festlegen, um eine schnelle Übersicht bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall zu ermöglichen.

Der Bereich **Friedhofswesen** stellt sich seit ca. 20 Jahren der Aufgabe, die Flächen ihrer Friedhöfe zu konzentrieren. 2012 hat die Kommune die Weichen dafür gestellt, dass der Friedhof Schwarzbroich 2063 ganz und der Friedhof Altenberg in Teilen geschlossen wird. Die Gemeinde Odenthal geht davon aus, dass noch weitere Schließungen von Friedhöfen oder Teilflächen notwendig werden.

Der Strukturwandel im Bestattungswesen ist in Odenthal deutlich zu erkennen. Der Trend geht zu pflegeärmeren oder pflegefreien Bestattungsformen. Um der Änderung der Bestattungskultur zu begegnen, hat auch die Gemeinde Odenthal pflegearme/pflegefreie Bestattungsformen eingerichtet. Um auch weiter konkurrenzfähig zu bleiben, sollte die Gemeinde ihre Friedhöfe und Bestattungsformen noch stärker im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit präsentieren.

Trotz der vergleichsweise geringen Frequentierung der Friedhöfe und der Trauerhallen erreicht die Gemeinde im Zeitvergleich einen guten Kostendeckungsgrad. Hierbei beeinflussten die Kompensationszahlungen für den Betrieb des Trostwaldes die Erträge positiv. Die Nutzer pflegearmer oder pflegefreier Grabformen werden angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt.

Da sich die Flächenverbräuche durch mehr Urnenbestattungen verringern, rechnet die Gemeinde Odenthal auch künftig mit deutlichen Flächenüberhängen. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen sind vergleichsweise niedrig. Möglich ist das durch inzwischen größere Rasenfelder mit pflegearmer Gestaltung.

Die Gemeinde sollte mit Hilfe von Kennzahlen messen, ob sie die selbst gesteckten Ziele für ihre Friedhöfe erreicht. Hierüber sollte sie gegenüber Verwaltungsführung und Politik berichten. Insgesamt gesehen ist die Gemeinde Odenthal im Friedhofswesen auf einem guten Weg. Die Gemeinde agiert zukunftsgerichtet und passt sich der geänderten Nachfrage im Bestattungswesen an.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Odenthal

0.2.1 Strukturen

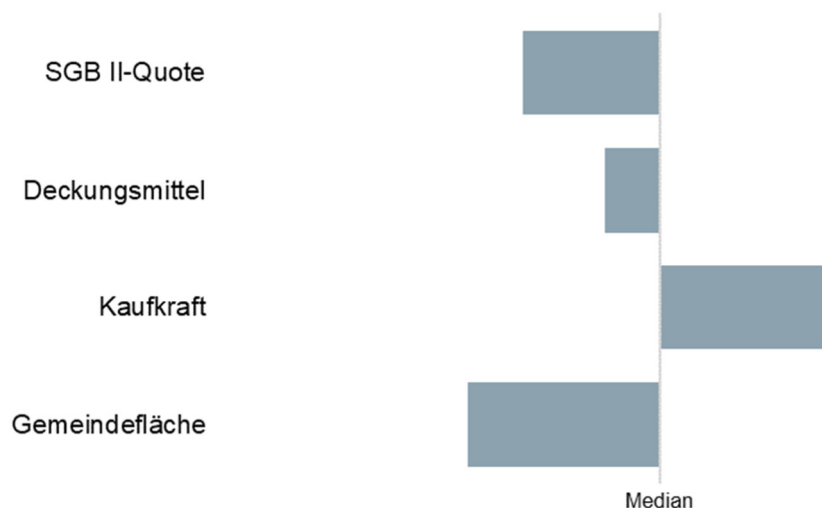
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Gemeinde Odenthal. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Odenthal 2022

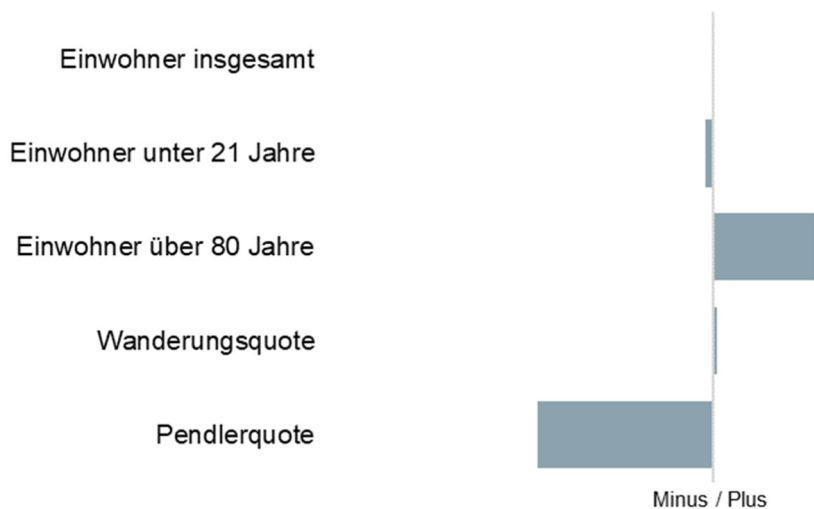


¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

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 und auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

Strukturmerkmale Gemeinde Odenthal 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.

Die Gemeinde Odenthal hat zum Stichtag 31. Dezember 2021 rund 15.100 Einwohner. In den davorliegenden fünf Jahren haben sich insgesamt kaum Veränderungen ergeben. Allerdings zeigen sich Verschiebungen in der Altersstruktur: so ist der Anteil der Einwohner unter 21 Jahre leicht gesunken, während der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren deutlich angewachsen ist. In der letzten Prüfung konnte bereits ein überdurchschnittlicher Altenquotient² festgestellt werden. Dies zeigt sich nun auch zunehmend in der Gruppe der über 80jährigen. Zuzüge und Fortzüge halten sich ausweislich der Wanderungsquote nahezu in der Waage; es gibt nur leichte Zugewinne durch Zuzüge, die durch die natürliche negative Bevölkerungsentwicklung (Überhang von Sterbefällen ggü. Geburten) vollständig kompensiert wird.

Aufgrund der Prägung des Gemeindegebietes durch Landschafts- und Naturschutzgebiete stehen trotz bestehender Nachfrage aus umliegenden Städten wie Köln kaum bauliche Entwicklungsmöglichkeiten zur Verfügung. Im Ergebnis konnte Odenthal jedoch die Einwohnerzahl insgesamt stabilisieren und einen Bevölkerungsrückgang verhindern. Die auch im Vergleich sehr

² Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren

hohe Zahl an Auspendlern zu den umliegenden Städten wie Bergisch-Gladbach, Köln, Leverkusen, Monheim am Rhein und Düsseldorf weist Odenthal als Wohn- und Schlafkommune aus. Es existiert nur ein kleines Gewerbegebiet, was Erträge aus der Gewerbesteuer und Angebote an Arbeitsplätzen im Gemeindegebiet deutlich begrenzt.

Wie bereits in der letzten Prüfung 2017 festgestellt, sind die Werte der SGB II-Quote und die Kaufkraft weiterhin herausragend. Im Vergleich der 108 Kommunen in der gleichen Größenklasse (10.000 bis 18.000 Einwohner) setzt Odenthal in der Kaufkraft den Maximalwert. In der SGB II-Quote gehört Odenthal zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. Insofern korrespondiert die vorhandene Kaufkraft mit einer geringen Arbeitslosigkeit in der Bevölkerung. Dennoch führt die hohe Kaufkraft nicht zu höheren allgemeinen Deckungsmiteln, die sich grundsätzlich aus Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen zusammensetzen. Im Betrachtungszeitraum seit 2016 hat Odenthal allerdings keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Insgesamt gehört Odenthal damit zu den Kommunen, die im Durchschnitt der letzten fünf Jahre mit einer deutlich geringeren Finanzausstattung als 75 Prozent der Vergleichskommunen ihre Aufgaben bewältigen müssen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Gemeinde Odenthal intensiv beraten. Die Empfehlungen wurden in die weitere Arbeit der Gemeinde übernommen.

Dies gilt auch für die empfohlene Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen in den Gebührenbereichen auf den Wiederbeschaffungswert. Mit dem Urteil des OVG NRW vom 17. Mai 2022 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen hierzu geändert, was in der Gemeinde Odenthal einen Überarbeitungsbedarf der Gebührekalkulationen ausgelöst hat.

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 auszugleichen³. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set 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-Durchschnittswerten⁴. 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**.

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)

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz. Die Gemeinde Odenthal hat zu einer Feststellung im Teilbericht Vergabewesen eine entsprechende Stellungnahme abgegeben.

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 Gemeinde Odenthal wurde im Zeitraum von April 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2021 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten der Jahre 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Lena Steinkamp, Pascal Cramer
Vergabewesen	Christina Hasse
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marion Keppler
Friedhofswesen	Marion Keppler

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Auf ein Abschlussgespräch im Verwaltungsvorstand wurde verzichtet. Die Gemeinde Odenthal hatte Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 15. Mai 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Stefan Loepke

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Gemeinde Odenthal gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die teilweise positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem erheblichen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Das Ziel sollte sein, Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.
F2	Die Gemeinde Odenthal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Ermächtigungsübertragungen hat sie seit 2020 begrenzt. Jedoch wird der so fortgeschriebene Haushaltsansatz auch weiterhin nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen.	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.
F3	Die Gemeinde Odenthal hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch die Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten formuliert werden.
F4	Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	E4	Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
F5	Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Odenthal, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Diese könnten in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Odenthal hat 2022 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet, die auch eine Vergabesoftware nutzen wird. Die erforderliche Aktualisierung der Vergabeordnung steht noch aus.	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderliche Aktualisierung ihrer Vergabeordnung kurzfristig umsetzen.
F2	Die Gemeinde Odenthal nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Baumaßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen die Veröffentlichungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) nicht vor.	E2.1	Bei beschränkten Ausschreibungen müssen die EX-Ante- und die Ex-Post-Veröffentlichungen vorgenommen werden.
		E2.2	Die Gemeinde Odenthal sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.
F3	Die Gemeinde Odenthal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	E3.1	Die Gemeinde Odenthal sollte regeln, wie und durch wen die Vergaben geprüft werden.
		E3.2	Für die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung sollte die Gemeinde Odenthal auch eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.
F4	Die Gemeinde Odenthal beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Person, die Mitarbeitenden beratend zur Seite steht.	E4	Die Gemeinde Odenthal sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dafür ist u.a. eine Dienstanweisung nötig.
F5	Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG 2022 gibt es bei der Gemeinde Odenthal nicht. Die Gemeinde Odenthal hat hierzu Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.	E5.1	Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Gemeinde Odenthal durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.
		E5.2	Die Abfrage nach § 6 Abs. 1 WRegG sollte in der Dienstanweisung Vergabe geregelt und z.B. durch die Bedarfsstellen durchgeführt und dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.3	Die Gemeinde Odenthal sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Die Gemeinde Odenthal nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch, hat dafür aber keine verbindlichen Regelungen getroffen.	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Gemeinde minimiert werden.
F7	Die Gemeinde Odenthal hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung geregelt. Systematisch angewendet werden diese allerdings nicht. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Die Zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.
		E7.2	Die Gemeinde Odenthal sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Es ist der Gemeinde Odenthal innerhalb weniger Jahre gelungen, die Grundlagen für eine zielgerichtete und systematische Steuerung der Schul-IT erheblich zu optimieren. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein gutes Niveau. Die Gemeinde als Schulträger und die Schulen setzen diesen Prozess mit dem Ziel fort, die Steuerungsmechanismen weiter zu verbessern.	E1.1	Die Gemeinde Odenthal sollte den in den letzten Jahren eingeschlagenen Weg bei der IT-Steuerung der Schulen weiterverfolgen und die bereits geplanten Verbesserungen in Bezug auf den Ressourcenüberblick und die Gestaltung von Ausstattungsprozessen umsetzen.
		E1.2	Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollten konkrete Kostenkalkulationen und Meilensteine für die Umsetzung vorgesehener Maßnahmen ausgewiesen werden. Als Schulträger sollte die Gemeinde Odenthal bei den Schulen darauf hinwirken, den konkreten Bedarf an Endgeräten nach Art und Anzahl in die Medienkonzepte aufzunehmen.
F2	Bei der Digitalisierung ihrer Schulen hat die Gemeinde Odenthal hinsichtlich der leistungsfähigen Anbindung aller Standorte und Gebäudeteile ein hohes Niveau erreicht. Präsentationstechnik steht fast flächendeckend zur Verfügung, die Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ist noch ausbaufähig.	E2	Nach dem erreichten guten Stand bei der Netzanbindung und Präsentationstechnik sollte die Gemeinde Odenthal die flächendeckende Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten in den Fokus stellen. Die Schulen sollten den konkreten Bedarf nach Art und Anzahl benennen, der sich aus den Anforderungen des pädagogischen Konzeptes ergibt.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Odenthal ist vergleichsweise hoch. Nennenswertes Verbesserungspotenzial besteht im Bereich organisatorischer Regelungen.	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bei einer Einäscherung veranlasst die Gemeinde Odenthal zeitgleich auch die Beisetzung der Urne. Eine sofortige Beisetzung ist im Rahmen der Gefahrenabwehr nicht erforderlich. Sie kann innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erfolgen.	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte zunächst nur die Einäscherung der Leiche zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr in Auftrag geben. Die Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung der Urne sollte genutzt werden, um den vorrangig Bestattungspflichtigen die Bestattung mit Androhung der Ersatzvornahme selbst aufzugeben.
F2	Die Gemeinde Odenthal erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr macht sie nicht geltend.	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung des Aufwands erheben, der der Kommune in Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entsteht.
F3	Die Gemeinde Odenthal hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Falldichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Odenthal arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings sind die Friedhofsflächen bislang nicht digitalisiert. Entsprechende Möglichkeiten hierfür bietet das vorhandene Fachverfahren.	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderlichen zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung.
F3	Die Gemeinde Odenthal hat ein Informationsblatt über die kommunalen Friedhöfe mit den jeweiligen Bestattungsarten erstellt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune kann verbessert werden.	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte die Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe intensiver ausgestalten. Hierdurch kann die Wahrnehmung der Friedhöfe in der Bevölkerung optimiert und die Nutzungsintensität gegebenenfalls gesteigert werden.
F4	In 2021 erreicht die Gemeinde Odenthal einen höheren Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen als die Hälfte der Vergleichskommune. Allerdings liegt dies insbesondere an den geringen Aufwendungen. Die Nutzungsintensität ist nur schwach ausgeprägt.	E4	Die Gemeinde Odenthal sollte auch weiterhin nachhaltige Lösungen für die Nutzung der Trauerhallen suchen. In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde auch die weitere Verwendung der Trauerhallen einbeziehen. Zumindest die Trauerhalle Odenthal sollte die Gemeinde aktiv bewerben, um die Nutzungsintensität zu steigern.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Gemeinde Odenthal hat einen hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Die Daten zu den Grünflächen sind nicht mehr aktuell. Ein Grünflächeninformationssystem setzt die Gemeinde nicht ein. Eine langfristige Planung für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen ist vorgesehen.	E5	Die Gemeinde Odenthal sollte Datentransparenz für die langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen herstellen (siehe auch Empfehlung zu Ziffer 5.4.3 Digitalisierung). Ein Grünflächeninformationssystem wäre hierfür hilfreich.
F6	Die Gemeinde Odenthal hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch eine Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.

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 Aspekte⁵ 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 Besonderheiten⁶ 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 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 Gemeinde Odenthal 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 (mhkbw.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)

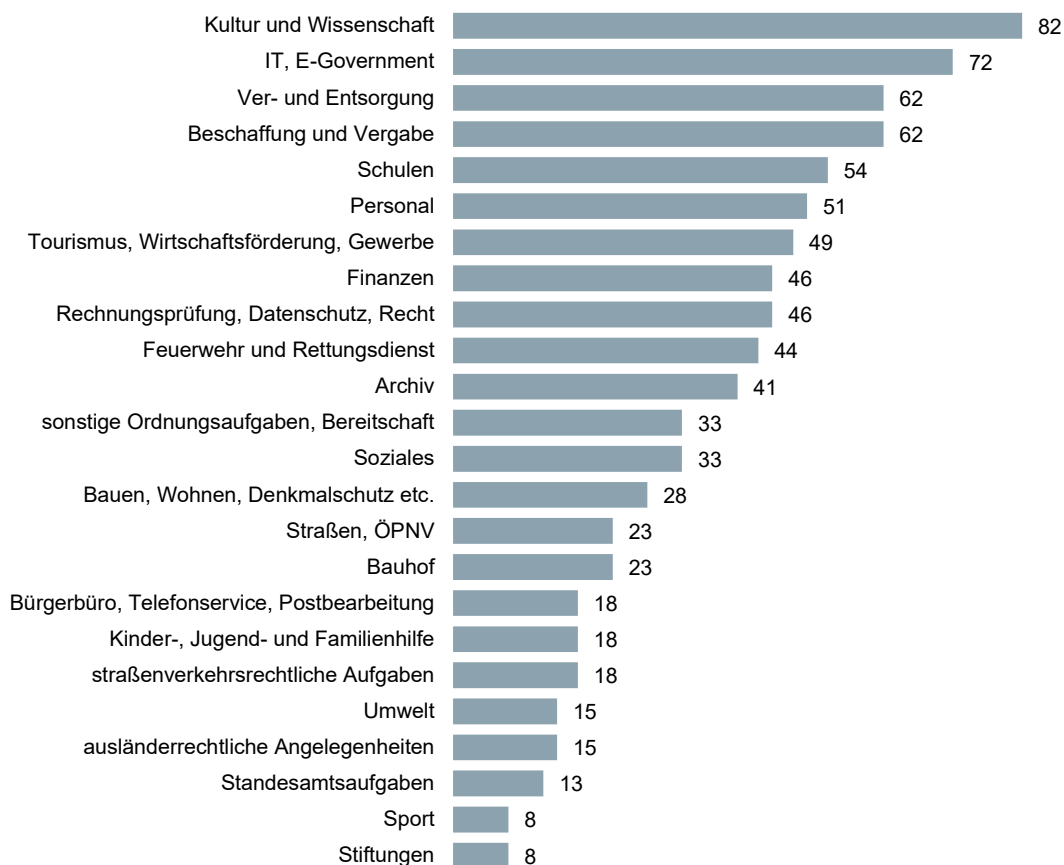
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 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 Aufgabenfeldern 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

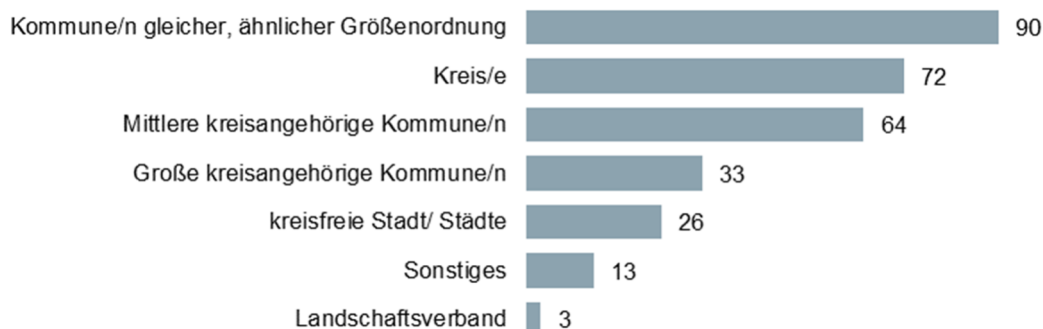


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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



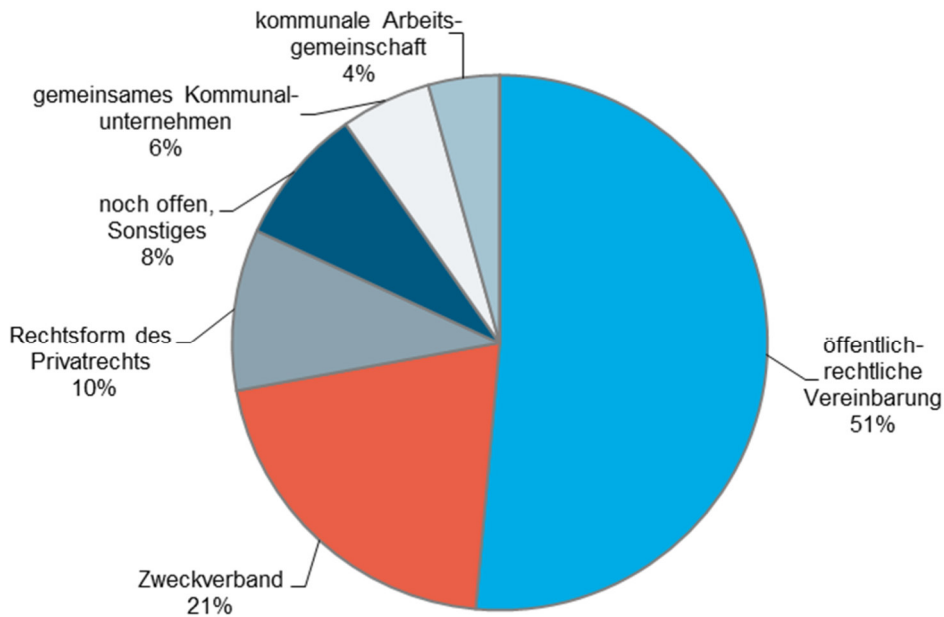
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen⁷.

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

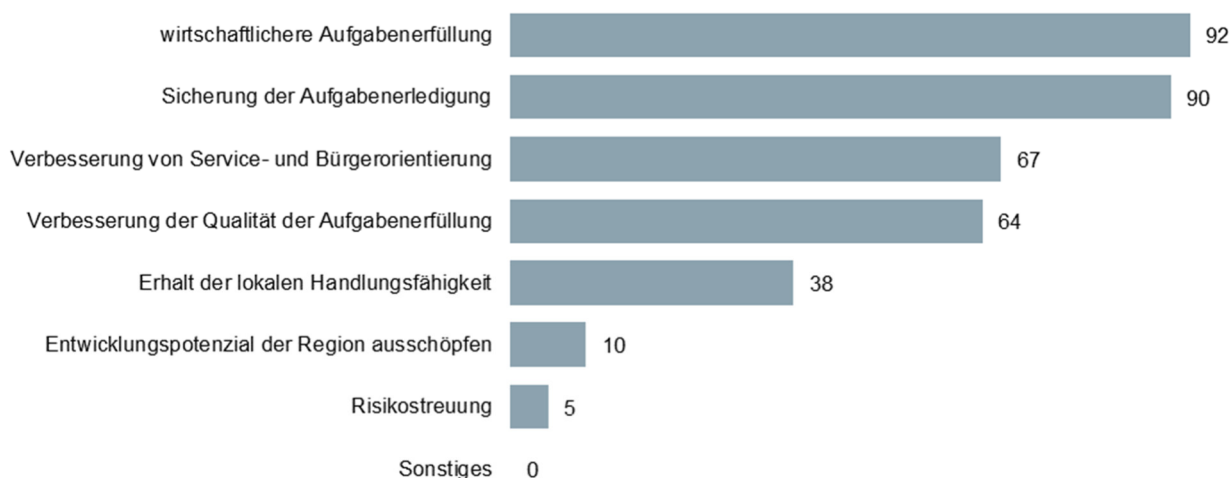


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung 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 händierend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

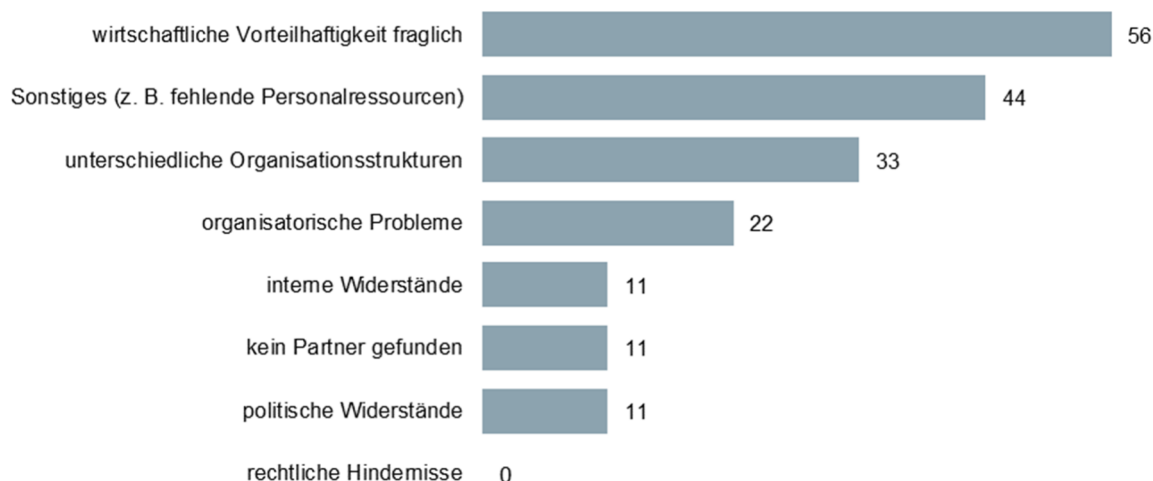


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

Die **Gemeinde Odenthal** hat sich bereits intensiv mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und bislang in zehn konkreten Themenfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Odenthal fest etablierte und erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung.

In Übereinstimmung mit dem landesweiten Trend liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- insbesondere in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie, Beihilfegewährung, Datenschutz, Recht, Aufgaben der Vollstreckung und Unterhalts-heranziehung sowie Beschaffungsaufgaben (KoPart eG)) sowie
- im Bildungsbereich durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule Bergisch Gladbach gemeinsam mit der Stadt Bergisch-Gladbach und der Gemeinde Kürten und
- im Bereich der Feuerwehr und des Rettungsdienstes, wo Odenthal für die beteiligten Kommunen als vorhaltende Stelle für den Digitalfunk inklusive Anpassung der Programmierung der Feuerwehrendgeräte (Alarmierungssystem) agiert.

Aktuell ist der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Bergisch Gladbach im Hinblick auf Dienstleistungen bei der freiwilligen Feuerwehr wie Schlauchwäsche, Reinigung der Dienstkleidung sowie der gemeinsamen Nutzung von Gerätschaften und einem Schlauchpool geplant. Darüber hinaus beteiligt sich die Gemeinde Odenthal an regionalen Entwicklungsprojekten wie der LEADER-Region „Bergisches Wasserland“ und der REGIONAL 2025 „Bergisches RheinLand“.

Vorrangige Ziele sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerledigung. Sämtliche aktuellen Kooperationen sind auskunftsgemäß erfolgreich und generieren Vorteile für die kommunale Aufgabenerledigung. Besonderen Erfolg hat die Durchführung der Vollstreckungsaufgaben durch die Stadt Leichlingen, da darüber die Außenstände deutlich reduziert werden konnten.

Gegenseitiges Vertrauen, Kooperation auf Augenhöhe und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung stehen für Odenthal als Erfolgsfaktoren an erster Stelle.

Die Zusammenarbeit im Bereich Wohngeld und Teilhabemanagement für Geflüchtete musste aufgrund Änderungen in der Personalstruktur aufgegeben werden. Vor dem Hintergrund der Wohngeldnovelle und einem zu erwartenden erhöhten Antragsaufkommen ist diese Entwicklung unglücklich. Der zunehmend schwieriger werdenden Gewinnung von Fachkräften kann zwar über interkommunale Kooperationen grundsätzlich begegnet werden. Gleichzeitig sind die bestehenden Kooperationen dem Risiko ausgesetzt, dass die jeweilige interkommunale Dienstleistung durch mangelndes Fachpersonal ebenfalls beeinträchtigt sein können, was sich hier gezeigt hat.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

Im Handlungsfeld örtliche Rechnungsprüfung verfolgt die gpaNRW das Ziel, eine flächen-deckende 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 einem Gespräch vor Ort erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungs-feld.

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 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestands-aufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Gemeinde Odenthal.

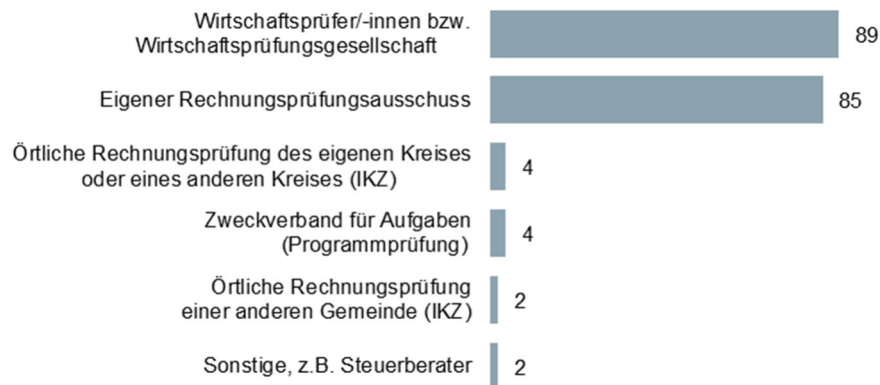
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung

Beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung der örtlichen Rechnungsprü-fung 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:

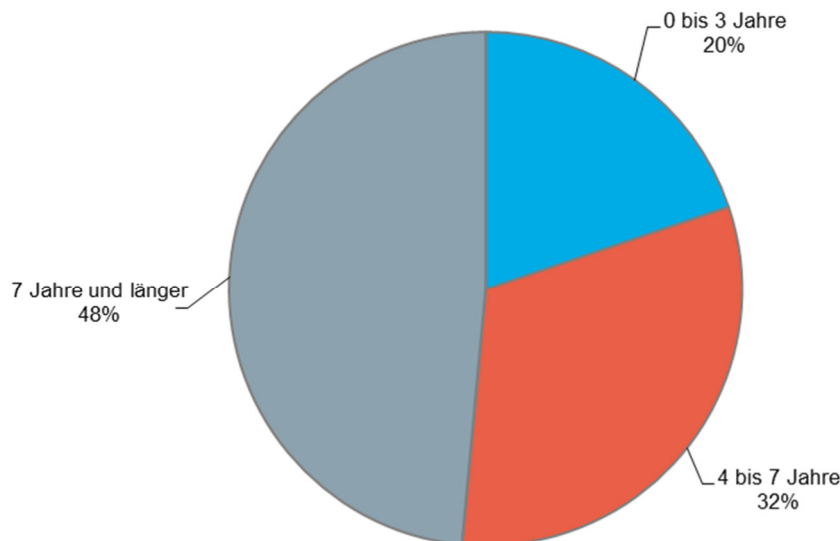
Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 41 von 46 Kommunen (89 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in zwei Fällen (4 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit 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.

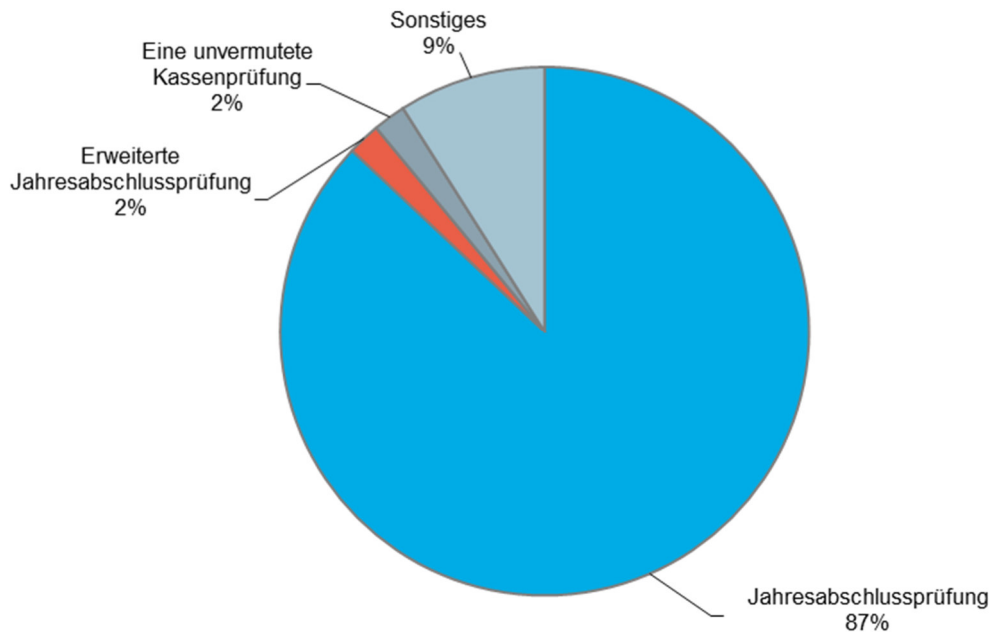
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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 aber 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 Wirtschaftsprüfer 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 18⁸ 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 720⁹ 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

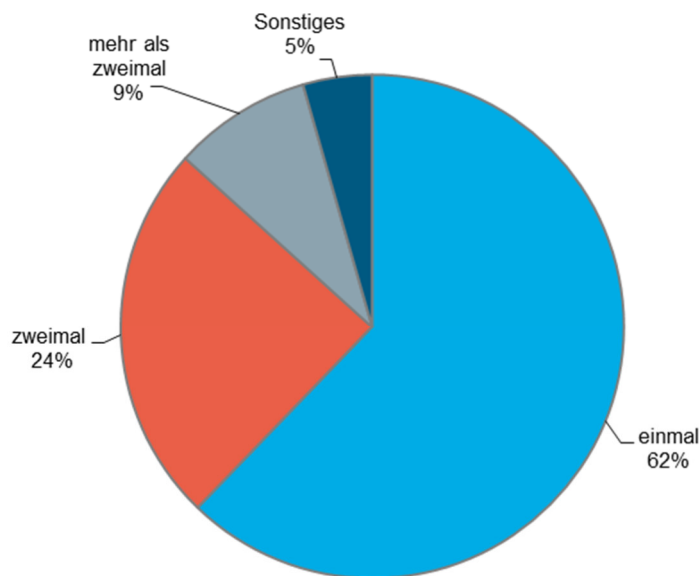
⁸ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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:

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 Prüfungsleitlinien¹⁰ 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 Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) kaum genutzt wird. Es können hierdurch insbesondere bei Vergaben prüfungsfreie Räume entstehen.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Odenthal

In der **Gemeinde Odenthal** werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung der aktuellen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte bei wechselnden Wirtschaftsprüfern mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft den Jahresabschluss der Gemeinde sowie die Gesamtabschlüsse der Gemeinde Odenthal, soweit diese zu erstellen waren. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Odenthal tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Odenthal entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW und der überwiegenden Mehrheit der bislang geprüften Kommunen dieser Größenordnung.

Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung. Dies wird im Teilbericht Vergabewesen inklusive Handlungsempfehlungen für die Gemeinde Odenthal dargestellt.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die **Gemeinde Odenthal** hat einen erhöhten Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Der Gemeinde gelingt es im Betrachtungszeitraum seit 2016 nur in wenigen Jahren, einen **Haushaltsausgleich** darzustellen. Positive Jahresergebnisse gehen hierbei zu erheblichen Teilen auch auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurück. Strukturell ist der Haushalt ebenfalls nicht ausgeglichen. Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde hat sich seit 2016 weiter reduziert. Der Eigenkapitalverzehr hat sich jedoch gegenüber den ersten Jahren nach der Eröffnungsbilanz verlangsamt. Die geplante Abschreibung der isolierten Corona-Schäden ab 2026 wird das Eigenkapital weiter belasten.

Die errechneten **Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune** der Gemeinde Odenthal sind deutlich überdurchschnittlich. Über 90 Prozent der Verbindlichkeiten gehen auf den Kernhaushalt zurück. Anders als die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen wird die Gemeinde jedoch aktuell nicht durch **Liquiditätskredite** belastet. Realisiert sich die Haushaltsplanung, wird sich das mittelfristig ändern: In der Planung werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Das könnte zu Liquiditätskrediten von bis zu 14 Mio. Euro führen. Auch die Investitionskredite könnten sich bis 2026 beinahe verdoppeln. Im Gegensatz zu den Liquiditätskrediten steht den Investitionskrediten durch das geschaffene Vermögen ein nachhaltiger Wert entgegen.

Ohne die durch die Corona-Pandemie geringer ausfallenden Einzahlungen und die inflationsbedingten Mehraufwendungen könnte die Gemeinde zusätzliche Kreditaufnahmen eher vermeiden. Gelingt es der Gemeinde Odenthal nicht, die Haushaltssituation durch laufende Konsolidierung nachhaltig zu verbessern, können sich insbesondere die Kreditaufnahmen langfristig negativ auswirken.

Haushaltssteuerung

Aufgrund der angespannten Haushaltslage hat die Gemeinde Odenthal eine Arbeitsgruppe **Haushaltskonsolidierung** eingerichtet. Der Gemeinde gelingt es überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Um die Haushaltssituation zu verbessern, hat die Gemeinde ab 2022 eine Erhöhung der Grundsteuer B-Hebesatzes beschlossen. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die steigende Jugendamtsumlage, werden den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter begrenzen.

Der Gemeinde Odenthal liegen alle wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft vor. Die Gesamt- und Jahresabschlüsse werden in der Regel fristgerecht aufgestellt. Auch unterjährig liegen der Stadt alle notwendigen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Den politischen Entscheidungsträgern wird regelmäßig zu den finanziellen Entwicklungen berichtet. Somit ist die Stadt jederzeit in der Lage gegenzusteuern, sollten die im Haushalt festgelegten Ziele gefährdet sein.

Regelmäßig überträgt die Gemeinde Odenthal **Ermächtigungen** für Aufwendungen und Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Gemeinde zu rund einem Drittel tatsächlich um. Zum Jahr 2020 hat die Gemeinde die investiven Ermächtigungsübertragungen schon deutlich reduziert. Dennoch sollte in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüfen.

Ein Grund für die umfangreich geplanten Investitionen sind die zahlreichen **Fördermaßnahmen**. Bei der Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln hat die Gemeinde jedoch noch Optimierungsbedarf. Die Gemeinde sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Für das Fördermittelcontrolling sollten die Fördermaßnahmen zentral festgehalten werden. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

Die Gemeinde Odenthal hat zurzeit keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement** schriftlich festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren. Daher sollte Odenthal grundlegende Festlegungen sowohl für die Aufnahme von Krediten als auch den Handlungsrahmen für etwaige Geldanlagen formulieren.

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 Gemeinde Odenthal ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Gemeinde Odenthal 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Odenthal nimmt im Regelfall eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vor. Die positiven Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum reichen nicht aus, um die Ausgleichsrücklage im ausreichenden Maß zu füllen. Damit unterliegt der Haushalt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Odenthal 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt		X	X			X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X			X	X		X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen Odenthal 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-283	68,20	344	-1.025	-1.042	871
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	68,20	412	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	28.879	28.922	28.872	28.217	27.018	27.703
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-283	0,00	0,00	-612	-1.042	871
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,97	keine Verringerung	keine Verringerung	2,12	3,69	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	0,97	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	3,50	3,69	pos. Ergebnis

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.200	-1.080	-3.650	83,62	-4.724
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.503	25.423	21.772	21.856	17.132
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.200	-1.080	-3.650	83,62	-4.724
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,23	4,08	14,36	keine Verringerung	21,70

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Fehlbetragsquote in Prozent	4,33	4,08	14,36	pos. Ergebnis	21,70

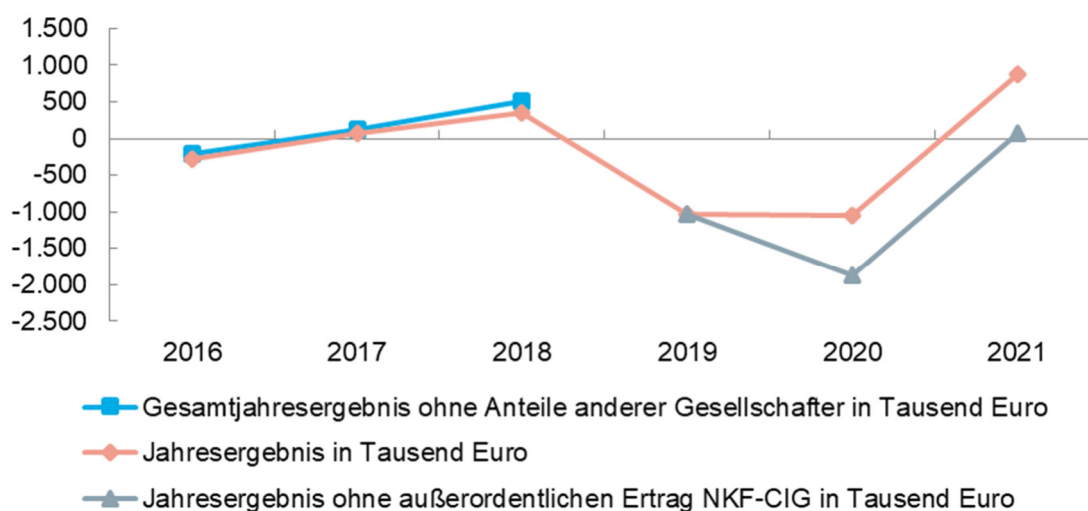
Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Odenthal unterliegen Schwankungen. Trotz teilweise positiver Jahresergebnisse ist der Haushalt strukturell nicht ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Gemeinde Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2021



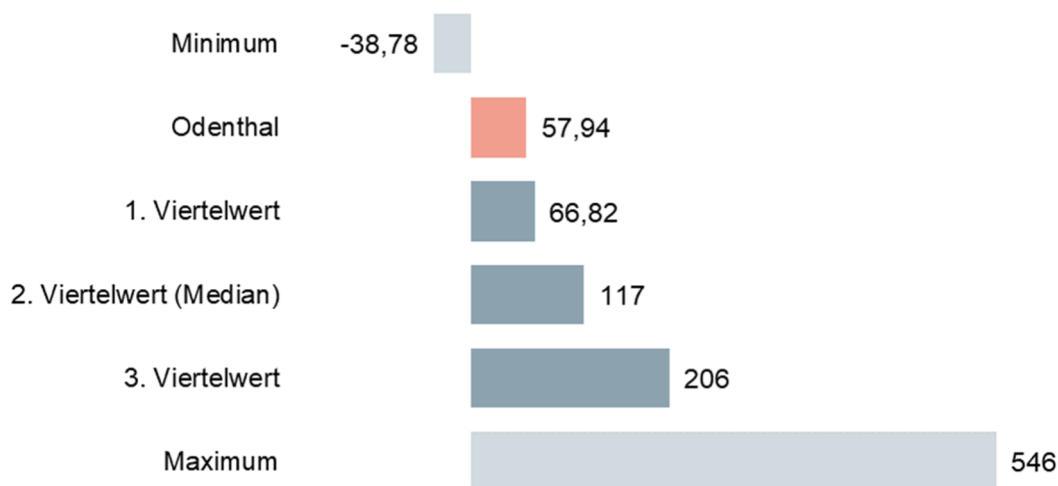
Nach dem NKF-CIG¹¹ hat die Gemeinde Odenthal die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Odenthal** zeigen deutliche Schwankungen auf. Diese sind zum Teil auf die Gewerbesteuer zurückzuführen. Diese fällt in den Jahren 2016 bis 2018 um rund 0,3 Mio. Euro höher aus als 2019 und 2020. 2021 liegt wiederum auf Niveau des Jahres 2018 – somit wird auch in diesem Jahr ein positives Ergebnis erzielt.

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

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 vor allem konjunkturabhängige Erträge deutlich zurückgegangen. Hinzu kommen pandemiebedingte zusätzliche Aufwendungen. Die Kommunen haben über das NKF-CIG die Möglichkeit, die pandemiebedingten Schäden zu isolieren. Die Gemeinde Odenthal hat Schäden in Höhe von 1,6 Mio. Euro neutralisiert und das Ergebnis auf diese Weise verbessert.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Trotz des positiven Ergebnisses ordnet sich die Gemeinde Odenthal eher im unteren Ende des interkommunalen Vergleichs ein. Weniger als ein Fünftel der verglichenen Kommunen hat ein niedrigeres Jahresergebnis je Einwohner. Auch in den vorhergehenden Jahren des Betrachtungszeitraums fielen die Jahresergebnisse je Einwohner oft geringer aus als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der interkommunale Vergleich einer Standortbestimmung dient. Das wichtigste Ziel ist es, ein positives Jahresergebnis zu erzielen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher auch die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je EW in Euro 2021

Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,79	-105	24,40	91,82	167	526	34

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Gemeinde Odenthal rund 50 Euro je Einwohner geringer aus. Dennoch wird der Haushaltsausgleich erreicht. Auch an der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich nichts.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Gleiches gilt für die Solidarumlage 2017. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 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 drei dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Odenthal	
Jahresergebnis	871
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.365
Bereinigungen Sondereffekte	1.419
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.913
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	9.847
= strukturelles Ergebnis	-1.066

Als Sondereffekte hat die gpaNRW die Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen sowie den Erlös aus Grundstücksverkäufen bereinigt. Auch die tatsächlich erzielten konjunkturabhängigen Erträge wie die Gewerbesteuer bleiben deutlich unter dem in der Berechnung verwendeten Mittelwert zurück. Dadurch fällt das strukturelle Ergebnis mit rd. 1,1 Mio Euro deutlich ungünstiger aus als das tatsächlich erzielte Ergebnis 2021.

2021 fällt das Jahresergebnis auch konjunkturbedingt besser aus als die strukturelle Haushaltssituation. Die konjunkturelle Lage ist in den nächsten Jahren besonders schwer abzuschätzen. Entwickelt sie sich positiv und steigen die konjunkturabhängigen Erträge, wirkt sich dies auch positiv auf das strukturelle Ergebnis aus. Steigen hingegen die Aufwendungen im gleichen oder stärkeren Umfang, etwa durch eine hohe Inflation, kann sich die strukturelle Haushaltssituation weiter verschlechtern.

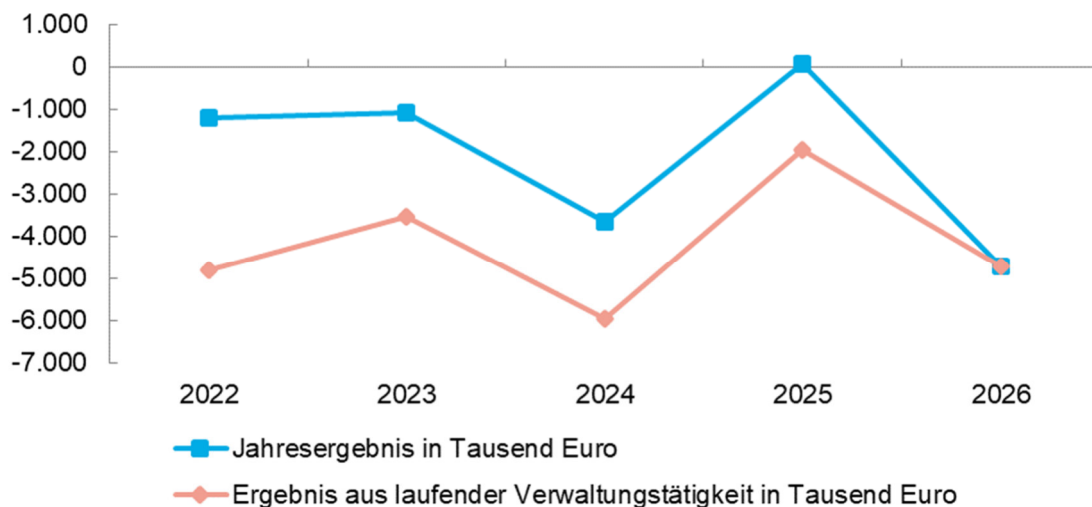
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Odenthal plant bis auf 2025 mit durchgängig negativen Jahresergebnissen. Die Planung wird durch hohe allgemeine Risiken bestimmt. Zusätzlich besteht ein Risiko bei der Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen.

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 Odenthal in Tausend Euro 2022 bis 2026



Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG.

Die **Gemeinde Odenthal** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 4,7 Mio. Euro. Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (roter Graph) stellt die Entwicklung ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG dar. Durch die außerordentlichen Erträge werden die Jahresergebnisse bis 2025 um insgesamt 10,4 Mio. Euro entlastet.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern)	4.357	5.703	1.346	5,5
Gewerbesteuern	3.985 (3.558)	5.392	1.407 (1.834)	6,2 (8,7)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	12.261 (11.720)	15.222	2.961 (3.502)	4,4 (5,4)
Zuwendungen und allg. Umlagen	3.960	3.097	-863	-4,8
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.995	7.393	398	1,1
außerordentliche Erträge NKF-CUIG ¹²	799	0,00	-799	-100,0
Übrige Erträge	4.294	2.276	-2.017	-11,9
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	7.327	8.158	832	2,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.155	9.647	1.492	3,4
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage und Jugendamtsumlage)	2.896	3.345	448	2,9
allgemeine Kreisumlage	6.733 (6.586)	8.853	2.120 (2.267)	5,6 (6,1)
Jugendamtsumlage	5.399	7.262	1.863	6,1
Übrige Aufwendungen	6.621	6.543	-78,86	-0,2

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsi-

¹² Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 09. Dezember 2022

cherheiten 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.

Erträge:

Höhere Erträge plant die Gemeinde insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die drei Positionen steigen bis 2026 deutlich. Anders als die meisten Kommunen kann die Gemeinde Odenthal nicht mit Erträgen aus Schlüsselzuweisungen planen: Aufgrund der hohen Steuerkraft ist die Gemeinde abundant und hat keinen Anspruch darauf.

- Die **Gewerbesteuer** plant die Gemeinde Odenthal auf Basis des Vorjahresergebnisses sowie aktuellen Entwicklungen. Sondereffekte wie hohe Nachzahlungen aus Vorjahren lässt sie hierbei außen vor. Mittelfristig schreibt sie die Ergebnisse auf Basis der Orientierungsdaten des Landes¹³ fort.
- Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant die Gemeinde ebenfalls anhand der Orientierungsdaten.
- Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** gehen überwiegend auf Gebührenerträge zurück. Durch ein Urteil vom OVG Münster¹⁴ ist die Verwendung kalkulatorischer Zinsen eingeschränkt worden. Das Land hat den Spielraum mittlerweile wieder durch eine Anpassung des § 6 KAG NRW erweitert. Bei Erstellung des Haushalts 2023 war § 6 KAG NRW noch in seiner alten Fassung. Eine Änderung war jedoch absehbar. Die Gemeinde Odenthal hat daher die Auswirkungen des OVG-Urteils nicht voll umgesetzt. Zukünftig kann es durch die geänderte Gesetzeslage zu weiteren Anpassungen des Gebührenhaushalts kommen.
- Nach dem NKF-CUIG können haushaltswirtschaftliche Auswirkungen aus der Corona-Pandemie sowie dem Krieg in der Ukraine bis 2026 im Haushalt durch **außerordentliche Erträge** isoliert werden. Die Gemeinde Odenthal plant diese Auswirkungen bis 2025 ein.

¹³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

¹⁴ Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 – Az. 9 A 1019/20-

Sollte das Jahr 2026 weiterhin negativ beeinflusst werden, kann ein außerordentlicher Ertrag in einer späteren Haushaltsplanung sowie auch im Jahresabschluss angesetzt werden.

Bei den geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Jedoch ergeben sich vor allem bei den Erträgen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Es ist somit für die Gemeinde besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die geplanten Ansätze im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen:

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Inflation ist ebenso schwer absehbar wie die hiermit im Zusammenhang stehenden Tarif- und Besoldungsanpassungen.

- Die **Personalaufwendungen** steigen mittelfristig um zwei Prozent jährlich an. Für 2023 wurde eine deutlich höhere Steigerung von über zehn Prozent eingeplant. Neben den laufenden Tarifverhandlungen wird damit auch zusätzliches Personal abgedeckt. Durch das seit April 2023 vorliegende Tarifiergebnis ist klar, dass die mittelfristige Steigerung nicht ausreichen wird. Dies kann möglicherweise aber durch die sehr hohe Steigerung zum aktuellen Jahr ausgeglichen werden. Dennoch ist die Planung zum Haushaltsjahr 2024 zu überprüfen.
- Die **Versorgungsaufwendungen** umfassen die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Aufgrund der umfangreichen versicherungsmathematischen Berechnungen sowie der Fluktuation ist es sehr schwer abschätzbar, wie sich die Rückstellungen zukünftig entwickeln. Die Gemeinde Odenthal hat daher bisher auf eine Veranschlagung in der Haushaltsplanung verzichtet. Abgesehen vom Jahr 2021 mussten bisher jedes Jahr teils größere Summen (2020: 567.000 Euro) der Rückstellung zugeführt werden. Die Gemeinde plant daher, zukünftig 300.000 Euro als Durchschnittswert der Vorjahre einzuplanen. Die Haushaltsplanung stellt sich daher ab 2024 im Einklang mit § 79 Abs. 1 GO NRW deutlich ungünstiger dar. 2022 und 2023 besteht das Risiko, dass das Jahresergebnis durch die Rückstellungen zusätzlich belastet wird.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind stark von der hohen Inflation betroffen. Besonders die Strom- und Heizkosten sind stark gestiegen. Die Gemeinde neutralisiert die Kostensteigerungen zumindest teilweise über außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG.
- Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** sowie der **Jugendamtsumlage** sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Auch in den nächsten Jahren steigen sie weiter an. Die Gemeinde Odenthal errechnet die Steigerungen anhand der geplanten Steuerkraft mit dem vom Kreis festgelegten Hebesatz.

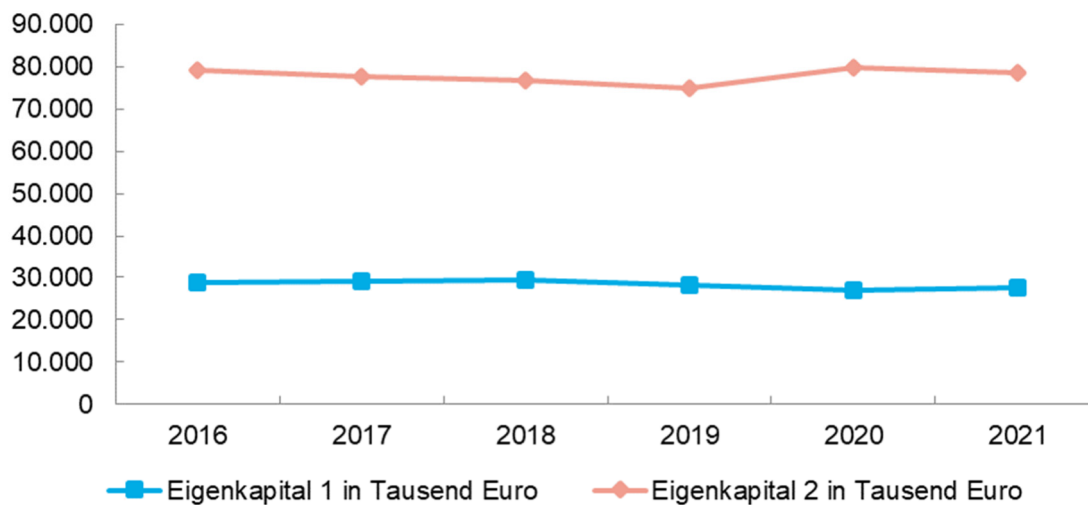
Bei den geprüften Aufwendungen hat sich lediglich bei den Pensions- und Beihilferückstellungen ein zusätzliches Risiko ergeben. Dieses wird die Gemeinde Odenthal im nächsten Haushaltsplan beheben.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Gemeinde Odenthal ist gering. Es ist im Betrachtungszeitraum leicht gesunken. Realisiert sich die Haushaltsplanung, schreitet der Eigenkapitalverzehr mittelfristig fort. Dennoch ist die Gemeinde nicht akut von einer Überschuldung bedroht.

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 Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2021



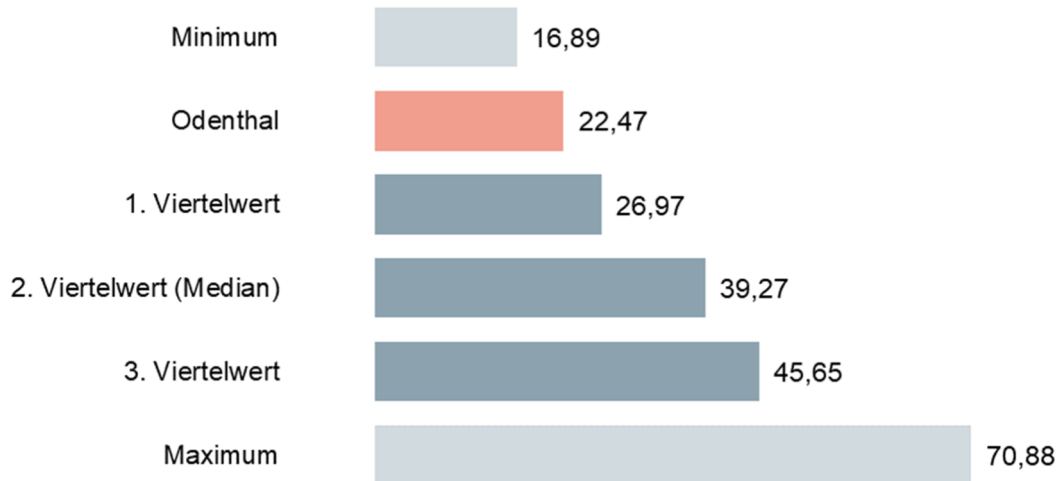
Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Odenthal** ist seit 2016 um 1,2 Mio. Euro gesunken. Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2015 konnte der Eigenkapitalverzehr deutlich verlangsamt werden. Dennoch reichen die Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum nicht aus, um das Eigenkapital stabil zu halten.

Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Das Eigenkapital 2 ist im gleichen Betrachtungszeitraum im deutlich geringeren Umfang gesunken (-0,5 Mio. Euro). Das ist auf den Anstieg von Sonderposten für Zuwendungen um 6,8 Mio. Euro im Jahr 2020 zurückzuführen.

Mit Ausnahme des Jahres 2025 plant die Gemeinde Odenthal bis 2026 mit negativen Jahresergebnissen. Das Eigenkapital könnte dadurch um weitere 10,5 Mio. Euro und damit um mehr als ein Drittel des Werts von 2021 absinken. Die Jahresergebnisse werden hierbei durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Ohne diese Isolierung der corona- und kriegsbedingten Schäden würde sich das Eigenkapital um weitere 9,2 Mio. Euro reduzieren. Ab 2026 könnte die Eigenkapitalverringerung jedoch im Nachgang erfolgen. Die Gemeinde Odenthal hat ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die aktivierten Schäden über bis zu 50 Jahre ab. Der Haushaltsausgleich würde dadurch in Zukunft weiter erschwert. Oder die Gemeinde bucht die aktivierten außerordentlichen Erträge in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Letztere Variante wird aktuell von der Gemeinde angedacht, um zukünftige Generationen nicht über Gebühr zu belasten. So oder so wird der aktuell stattfindende Eigenkapitalverzehr nur verlagert.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Nur zwei kleine kreisangehörige Kommune haben eine noch geringere Eigenkapitalausstattung als die Gemeinde Odenthal. Dennoch führt die im Vergleich geringe Eigenkapitalquote zu keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen der Haushaltsbewirtschaftung. Wie bereits ausgeführt ist die Gemeinde auch mittelfristig nicht von der Überschuldung bedroht.

Zieht man die Sonderposten in die Betrachtung mit ein, ordnet sich die Gemeinde etwas besser ein. Die Eigenkapitalquote 2 ist mit 63,81 Prozent höher als bei rund einem Viertel der Vergleichskommunen.

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG verstärken zunächst das Eigenkapital. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquote 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2021

Kennzahl	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	21,43	15,87	26,93	38,69	45,14	70,53	39
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	63,33	41,59	63,11	68,93	78,03	85,18	39

Wie auch schon bei den um die außerordentlichen Erträge bereinigten Jahresergebnisse, ändert sich der interkommunale Vergleich nur im geringen Umfang.

1.3.5 Schulden und Vermögen

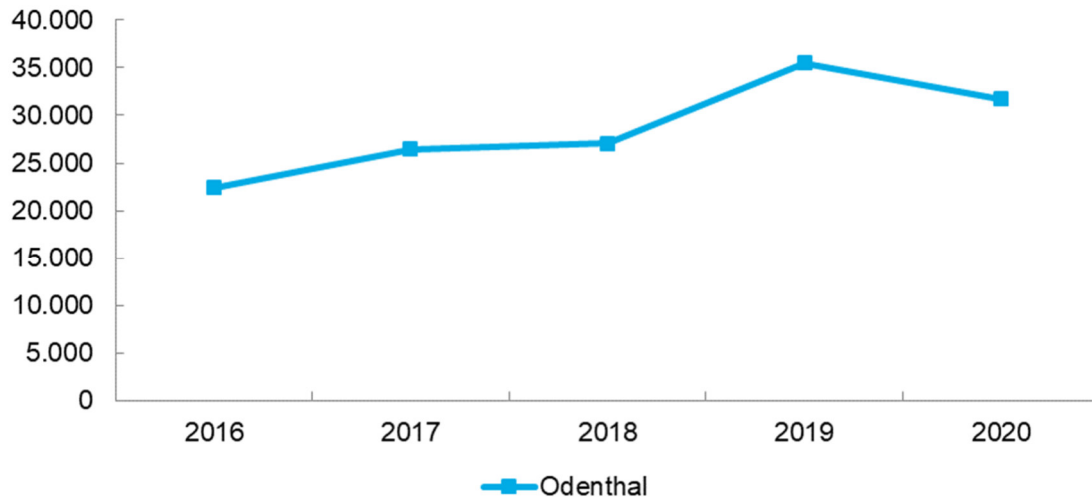
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die bestehenden Verbindlichkeiten und teilweise hohen Reinvestitionsbedarfe begrenzen die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde Odenthal bereits jetzt. Realisiert sich die Haushaltsplanung, kann sich der Handlungsspielraum vor allem durch steigende Liquiditätskredite zukünftig weiter verringern.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2020



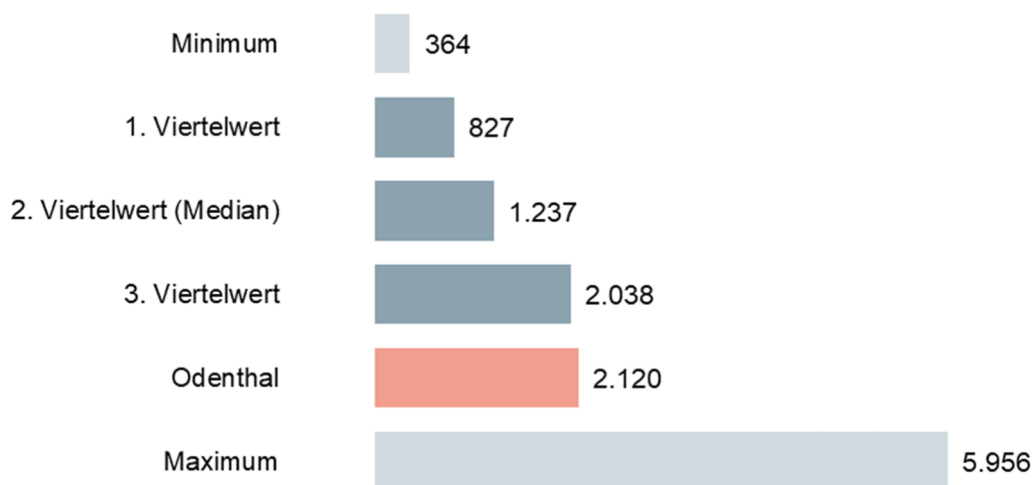
Bis 2018 Gesamtverbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss; ab 2019 errechnete Gesamtverbindlichkeiten Konzern Odenthal

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Gemeinde Odenthal** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sonder vermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Ver bindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen vergli chen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Aufschlüsselung der errechneten Gesamtverbindlichkeiten finden sich in Tabelle sechs des Anhangs.

Die so errechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern Odenthal sind seit 2016 um 9,3 Mio. Euro angestiegen. Vor allem 2019 ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Mit 8,6 Mio. Euro geht hierbei der Großteil auf die gestiegenen Verbindlichkeiten der Gemeinde Odenthal zurück. Der Kernhaushalt ist auch insgesamt dominierend bei den Gesamtverbindlichkeiten. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten des Wasserwerks liegen bei nur rund fünf Prozent.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben geringere Gesamtverbindlichkeiten als die Gemeinde Odenthal. Wie bereits festgestellt entfallen rund 95 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten auf den Kernhaushalt. Wir betrachten daher auch diese Kennzahlen im interkommunalen Vergleich.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2021

Kennzahl	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	1.973	0,00	772	1.203	1.668	4.651	40
Investitionskredite je EW in Euro	1.654	0,00	143	439	957	3.751	40
Liquiditätskredite je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	17,44	75,71	1.346	40

Trotz der hohen Verbindlichkeiten kann die Gemeinde Odenthal seit 2021 auf Liquiditätskredite verzichten. Über die Hälfte der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen sind hingegen auf Liquiditätskredite angewiesen. Ein Großteil der Verbindlichkeiten in Odenthal (rund 83 Prozent) entfallen auf Investitionskredite. Den Krediten steht mit den Investitionen ins Anlagevermögen ein Wert gegenüber. Inwieweit dennoch ein Handlungsbedarf im Vermögen zu erkennen ist, der zu weiter steigenden Krediten führen kann, betrachten wir im nächsten Kapitel.

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.

Die **Gemeinde Odenthal** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Im Betrachtungszeitraum seit 2016 erreicht die Gemeinde eine durchschnittliche Investitionsquote von 140 Prozent. Sie hat damit den Wert des Anlagevermögens um 5,6 Mio. Euro gesteigert. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Gemeinde Odenthal 2020

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	40	80	80	22,88	71,40
Verwaltungsgebäude	40	80	80	21,67	72,91
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	46,75	22,08
Schulgebäude	40	80	60	38,83	35,25
Schulsporthallen	40	60	50	18,80	62,40
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	8,00	86,67
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	23,00	54,00

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Gemeinde Odenthal hat für ihre Vermögensgegenstände überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Hierdurch hat sie niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeinde Odenthal sind teilweise erhöht. Hierbei sind deutliche Unterschiede erkennbar. Vor allem in die Schulen und Feuerwehrgerätehäuser hat die Gemeinde Odenthal in den vergangenen Jahren viel investiert. So zum Beispiel in die Grundschule Neschen, deren Sanierung erst 2020 fertiggestellt wurde. Trotz der umfangreichen Investitionen der letzten Jahre, ist das Investitionsprogramm in die Schulen noch nicht vollständig umgesetzt. Aktuell wird die Grundschule Odenthal neu gebaut. Diese ist durch das Hochwasser 2021 stark beschädigt worden und nicht mehr für Unterricht nutzbar. Statt einer reinen Sanierung hat sich die Stadt für einen Neubau entschieden. Die Kosten hierfür trägt das Land als Wiederaufbauhilfe nach der Flut.

In die Feuerwehrgerätehäuser hat die Gemeinde in den vergangenen Jahren verstärkt investiert. Hierbei ging es weniger um akut notwendige Investitionen. Stattdessen sollte durch eine attraktive Ausstattung das Ehrenamt der freiwilligen Feuerwehr gestärkt werden. Tatsächlich haben die Investitionen in die Gebäude und das Betriebsvermögen der Feuerwehr zu einem deutlichen Anstieg freiwilliger Kräfte geführt. Gleichzeitig hat die Gemeinde durch die modernisierten Gebäude zunächst keine Handlungserfordernisse bei Instandhaltungen und Instandsetzungen.

Hohe Anlagenabnutzungsgrade finden sich vor allem bei den Verwaltungsgebäuden und der Kindertagesstätte. Letztere hat 2023 nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren. Im aktuellen Haushaltsplan ist eine umfassende Sanierung ab 2023 geplant. Der Großteil der Maßnahme erfolgt 2024. Bei den Verwaltungsgebäuden – wie auch bei den Sporthallen – sind in den nächsten Jahren vermehrt energetische Sanierungen geplant. Meist ist eine neue Heizungsanlage oder zumindest ein hydraulischer Abgleich geplant. Hierbei handelt es sich um keine umfassenden Sanierungsmaßnahmen der Gebäudesubstanz. Somit ist zwar kein unmittelbarer, ungeplanter Handlungsbedarf erkennbar. Aufgrund des Alters einiger Gebäude können die Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen in den nächsten Jahren jedoch dennoch weiter ansteigen. Angesichts der sowieso inflationsbedingt steigenden Aufwendungen (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“) kann das Vermögen den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

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 Odenthal in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.226	-1.479	-3.870	-498	-2.257
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.781	-7.379	-6.208	-3.073	-1.168
= Finanzmittelüberschuss/fehlbetrag	-9.007	-8.858	-10.078	-3.571	-3.425
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.207	5.685	2.815	2.906	-613
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.800	-3.173	-7.263	-665	-4.038

Die **Gemeinde Odenthal** plant im gesamten Betrachtungszeitraum mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Es gelingt der Gemeinde somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit sowie die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite sind nach Verbrauch der liquiden Mittel aus Liquiditätskrediten zu finanzieren. Ende 2022 verfügt die Gemeinde noch über 1,3 Mio. Euro Liquidität. Somit ist die Finanzrechnung 2022 deutlich besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Realisiert sich die Haushaltsplanung ab 2023, verringern sich die eigenen Finanzmittel bis 2026 um rund 15,5 Mio. Euro. Abzüglich der liquiden Mittel 2022 besteht bis 2026 ein Bedarf an zusätzlichen Liquiditätskrediten von rund 14 Mio. Euro. Im Betrachtungszeitraum seit 2016 ist es der Gemeinde Odenthal gelungen, die bestehenden Liquiditätskredite vollständig abzubauen. Nach einem Höchstwert von zwei Mio. Euro in 2017 konnten die letzten Liquiditätskredite 2021 abgelöst werden. In den vergangenen Jahren haben sich vor allem die corona-bedingten Ertragsausfälle negativ auf die Liquidität ausgewirkt. In der Ergebnisrechnung konnte die Gemeinde die Ausfälle durch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG ausgleichen. Dies wirkt sich jedoch nur auf die Ergebnisrechnung aus und hat keinen positiven Effekt auf die liquiden Mittel.

Aufgrund umfangreicher Investitionsmaßnahmen (vgl. vorhergehendes Kapitel) plant die Stadt mit über 23 Mio. Euro zusätzliche Investitionskredite. Damit werden Investitionen zum Erhalt des Bilanzvermögens finanziert. Zudem senken die damit finanzierten Sanierungsmaßnahmen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Gleichzeitig steigen aber auch die jährlichen Tilgungsleistungen an. Die Investitionskredite würden sich gegenüber dem Stand zum 31. Dezember 2021 beinahe verdoppeln (24,9 Mio. Euro). Bei steigenden Tilgungsleistungen müsste auch ein deutlich höherer Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden, um die Tilgungen zu finanzieren. Ansonsten besteht das Risiko, dass sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite in den nächsten Jahren deutlich ansteigen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Odenthal 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

Der Gemeinde Odenthal gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die teilweise positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem erheblichen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.

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, der Solidarumlage nach dem Stärkungspaktgesetz und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW unter anderem

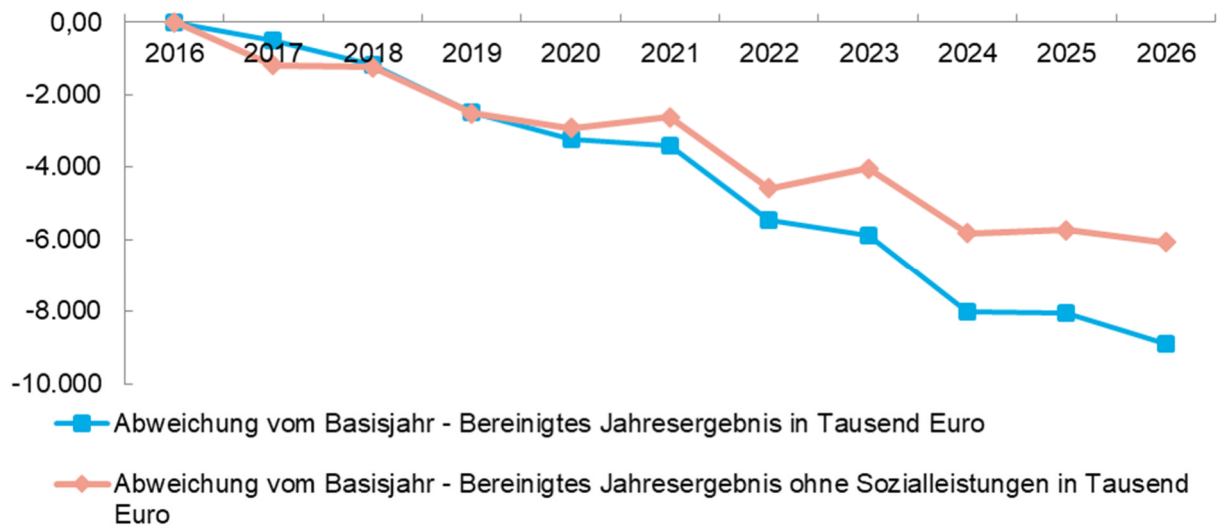
- die Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen 2021 sowie
- den Verkaufserlös aus Grundstückskaufverträgen.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Odenthal ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Odenthal langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie 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 2016 entwickeln. Die Tabellen sieben und acht der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2026



Bis 2021 Ist-Ergebnisse, ab 2022 Planwerte

Das Basisjahr 2016 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der **Gemeinde Odenthal** gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen entstehen unter anderem durch die allgemeine Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen. Das positive Jahresergebnis 2019 ist hier nicht ablesbar, da es maßgeblich auf einen Mehrertrag bei der Gewerbesteuer zurückgeht. Dennoch ist erkennbar, dass 2019 bis 2021 die Aufwandssteigerungen zumindest ausgeglichen werden können. Dies ist möglicherweise auch auf die laufende Aufgabenkritik der Gemeinde zurückzuführen. Sie hat hierfür 2022 auch einen Unterausschuss zur Haushaltskonsolidierung eingerichtet, der regelmäßig tagt. Eine Maßnahme der Konsolidierungsbemühungen ist die Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes 2022. Weitere Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 0,8 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -480.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 24.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 1,3 Mio. Euro

Die gestiegenen Aufwendungen der Sozialleistungen sind vor allem auf die Jugendamtsumlage zurückzuführen. Die Jugendamtsumlage wird vom Rheinisch-Bergischen Kreis erhoben und

geht unter anderem auf Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zurück. Ohne die gestiegenen Aufwendungen vor allem der Jugendamtsumlage könnte die Gemeinde die allgemeinen Aufwandssteigerungen im deutlich höheren Umfang ausgleichen. Die Belastung im Produktbereich 05 – Soziale Leistungen hat sich im Zeitverlauf sogar etwas reduziert.

Gleich ist den beiden Graphen, dass sie im Übergang zum Haushaltsplanungszeitraum ab 2022 deutlich absinken. Die Schere zwischen den beiden Graphen entwickelt sich im Haushaltsplanungszeitraum tendenziell weiter auseinander. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Odenthal wird somit vermehrt von sozialen Pflichtaufgaben beeinflusst. Hinzu kommt wie bei allen Kommunen die hohe Abhängigkeit von kaum zu beeinflussenden Ertragspositionen. Diese Abhängigkeit machen auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich. Trotz der Bilanzierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG plant die Gemeinde mit deutlich sinkenden Jahresergebnissen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Das Ziel sollte sein, Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Gemeinde Odenthal** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben – vor allem durch den nicht vorhandenen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen - die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Bei der Wahl der Grundsteuerhebesätze gilt der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung: Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Die Gemeinde Odenthal sieht einen akuten Konsolidierungsbedarf und hat daher auch eine Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung eingerichtet. Als Output hieraus hat die Gemeinde beschlossen, den Hebesatz der Grundsteuer B ab 2022 um 140 Punkte anzuheben. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Hebesatz eher unterdurchschnittlich.

Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Odenthal mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Odenthal	Rheinisch-Bergischer Kreis*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Hebesatz Grundsteuer A	270	295	380	292	247
Hebesatz Grundsteuer B	680 (540)	676	602	547	479
Hebesatz Gewerbesteuer	424	462	463	445	414

in Klammern: Hebesatz 2021

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Die Gemeinde Odenthal verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Gemeinderat regelmäßig informiert.

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

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

Der **Gemeinde Odenthal** liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation rechtzeitig vor. Sowohl beim Beschluss der Haushaltssatzung als auch der Feststellung des Jahresabschlusses hält die Gemeinde die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorgesehenen Fristen überwiegend ein. Die Fristen sind wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der aufgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Lediglich die Anzeige der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde erfolgt teilweise mit leichter Verzögerung.

Seit 2019 ist die Gemeinde nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat die Gemeinde Odenthal die Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2018 seit Anfang 2020 bestätigt. Zwar ist es Odenthal nicht gelungen, die Gesamtabschlüsse fristgerecht zu bestätigen. Jedoch ist der Beschluss zeitnah im darauffolgenden Haushaltsjahr nachgeholt worden.

Auch unterjährig liegen aktuelle Informationen vor. Die Gemeinde Odenthal hat ein Finanzcontrolling sowie ein darauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet. Das Controlling erfolgt zentral durch die Kämmerei. Im Bericht werden Abweichungen auf Basis der Ergebnisplanung dargestellt. Neben einer Gegenüberstellung zum Vorjahr wird auch eine Prognose zum Jahresende vorgenommen.

Den politischen Entscheidungsträgern im Gemeinderat wird quartalsweise zum Stand der Haushaltsentwicklung berichtet. In den Berichten werden vor allem die erheblichen Positionen des Haushalts (z.B. Gewerbesteuer, Personalaufwendungen) beleuchtet. Zudem erfolgt eine Prognose zum Jahresende.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Gemeinde Odenthal hat erst seit 2023 Regelungen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Die jetzt getroffenen Regelungen schaffen einen klaren Rahmen zur Übertragung von Ermächtigungen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Ermächtigungsübertragungen hat sie seit 2020 begrenzt. Jedoch wird der so fortgeschriebene Haushaltsansatz auch weiterhin nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen.

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

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

Die **Gemeinde Odenthal** hat in § 9 ihrer Haushaltssatzung 2023 folgende Regelungen zur Übertragung von Ermächtigungen getroffen:

- Konsumtive Ermächtigungsübertragungen sind nur zulässig für Maßnahmen, die bereits begonnen oder deren Auftrag vergeben wurden. Eine Übertragung der Ermächtigungen kann nur für ein Haushaltsjahr erfolgen.
- Investive Maßnahmen können ebenfalls nur für bereits begonnene Maßnahmen oder für Maßnahmen, die schon ausgeschrieben wurden, übertragen werden. Die übertragenen Mittel sind bis zum Ende der Maßnahme für ihren Zweck verfügbar. Wurde eine Maßnahme noch nicht begonnen, sind die übertragenen Mittel nur bis zum Ende des darauffolgenden Haushaltsjahres verfügbar.
- Eine Übertragung ist nur zulässig, soweit im Budget noch Mittel verfügbar sind.

- Die Ermächtigungsübertragungen sind vom Kämmerer zu genehmigen und nachvollziehbar zu begründen.

Vor dem Haushalt 2023 hatte die Gemeinde keine expliziten Regelungen nach Maßgabe des § 22 KomHVO festgelegt.

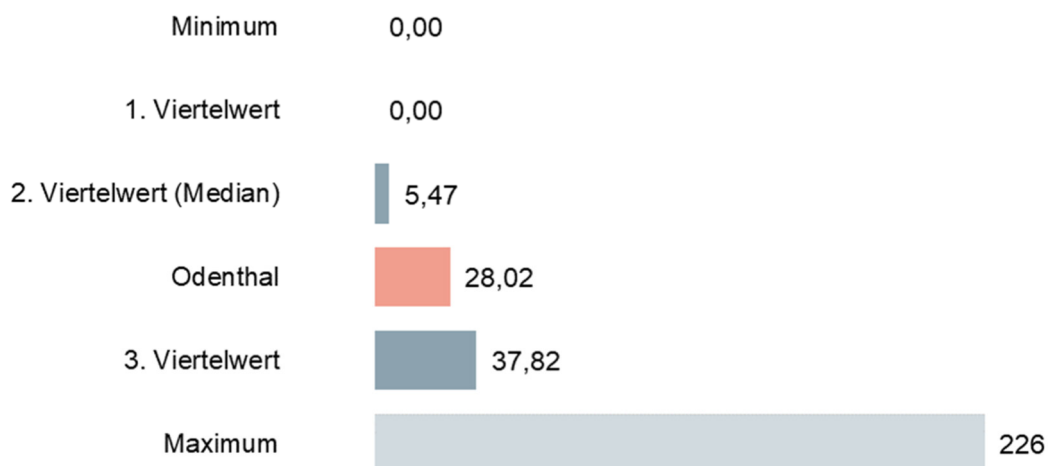
Die Umsetzung dieser Regelungen betrachtet die gpaNRW im Folgenden genauer.

Ordentliche Aufwendungen Odenthal 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	31.989	33.172	35.360	36.419	37.663
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	303	263	381	899	421
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,95	0,79	1,08	2,47	1,12
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	32.291	33.435	35.741	37.319	38.084
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,94	0,79	1,07	2,41	1,11
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	31.323	32.209	34.096	34.495	36.162
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,00	96,33	95,40	92,43	94,95

Die Gemeinde Odenthal überträgt regelmäßig konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der Haushaltsansatz wird hierbei nur im geringen Umfang erhöht. Im Betrachtungszeitraum liegt die Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes immer unter dem originären Haushaltsansatz. Der eher zurückhaltenden getroffenen Regelung in der Haushaltssatzung wird hier somit Rechnung getragen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen.

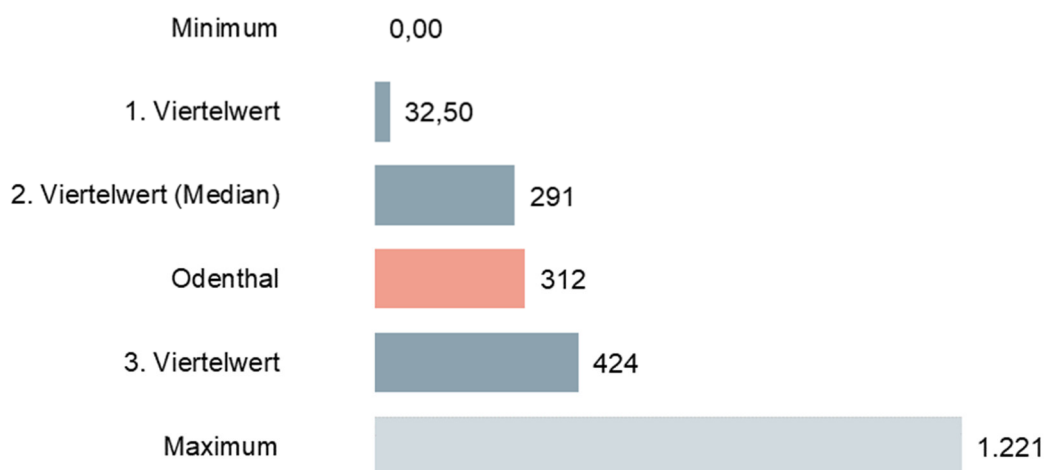
Viele kleine kreisangehörige Kommunen verzichten vollständig auf eine Übertragung von konsumtiven Ermächtigungen ins nächste Haushaltsjahr. Trotz der zurückhaltenden Regelung überträgt die Gemeinde Odenthal daher im höheren Umfang Aufwandsermächtigungen als rund 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Investive Auszahlungen Odenthal 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.408	10.142	11.261	1.897	9.890
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.782	5.828	10.655	8.257	4.692
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	17,12	57,47	94,62	435	47,44
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.190	15.970	21.916	10.155	14.582
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	14,62	36,49	48,62	81,32	32,18
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.758	4.128	8.680	6.684	3.103
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	39,03	25,85	39,61	65,82	21,28

Investive Ermächtigungen werden im deutlich höheren Umfang übertragen als konsumtive Ermächtigungen. Nach einem Übertragungs-Rekord 2019 ist der Umfang wieder gesunken. Dennoch werden Ansätze durch die Ermächtigungsübertragungen deutlich erhöht.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen.

Die deutliche Reduktion der Ermächtigungsübertragungen zeigt sich auch im interkommunalen Vergleich. 2019 hat die Gemeinde eine höhere Summe investiver Auszahlungsermächtigungen übertragen als über Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wird durchschnittlich nur zu 38 Prozent in Anspruch genommen. Somit wird gerade einmal ein Drittel des veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umgesetzt. Das ist auch auf die Höhe des geplanten Investitionsvolumens zurückzuführen. Verstärkt wird dies durch die verfügbaren Fördermittel: Um diese abrufen zu können, müssen Mittel zur Umsetzung der Maßnahme eingeplant werden. Dennoch ist die Entwicklung als grundsätzlich positiv zu betrachten. Der Umfang der investiven Ermächtigungsübertragungen hat sich nach dem Höhepunkt 2019 deutlich reduziert. Zudem sind mittlerweile Regelungen für die Übertragung getroffen worden.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. Um die Ermächtigungsübertragungen zu regulieren, setzt die Gemeinde Odenthal verstärkt auf Verpflichtungsermächtigungen für das nächste Haushaltsjahr. Auch dies ist ein Weg, um das erste Jahr der Haushaltsplanung nicht zu überfrachten. Dennoch reicht das aktuell noch nicht aus, um die investiven Ermächtigungsübertragungen merklich zu verringern. So wurden in das Jahr 2023 noch Ermächtigungen übertragen, die ursprünglich bereits für 2018 veranschlagt waren¹⁵.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.

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 Gemeinde Odenthal hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.

¹⁵ z.B. Maßnahme Amok-Alarm. Maßnahme wird 2023 umgesetzt.

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 **Gemeinde Odenthal** akquiriert vor allem im investiven Bereich regelmäßig Fördermittel. Die Akquise erfolgt dezentral durch die jeweils zuständigen Fachabteilungen. Dies betrifft das Schulamt, sowie die Beauftragten für Tourismus und Mobilität. Der überwiegende Teil wird durch den Geschäftsbereich Bauen und technische Dienste durchgeführt.

Die Gemeinde hat bisher keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Auch die Abläufe und Prozesse sind nicht zentral geregelt. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren sich eigenständig bei den Fördermittelgebern oder im Internet über aktuelle Förderprogramme. Aufgrund der Nähe zu den fachlichen Themen besteht eine große Chance, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Haushaltsprozess geprüft wird. Jedoch ist eine solche Prüfung nicht vorgeschrieben. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Abteilungen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Anlage einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen. Diese sollte auch wichtige Informationen über bereits umgesetzte Fördermaßnahmen enthalten.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nicht vor allem deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch die Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten formuliert werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.

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.

Für die Verwaltung und Bewirtschaftung von Fördermitteln sind in der **Gemeinde Odenthal** ebenfalls die Fachabteilungen zuständig. Nach der Akquise wird eine Förderakte sowie die Mittelabrufe und Verwendungsnachweise erstellt. Die Informationen über geförderte Maßnahmen liegen der Finanzabteilung zur Verbuchung und Planung von Sonderposten vor. Die Förderauflagen werden bei der fachlich zuständigen Organisationseinheit verwaltet.

Es gibt aktuell keine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen gesammelt werden. Dies würde die Verwaltung vereinfachen und einen Grundstein für ein fördermittelbezogenes Controlling bilden. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern. Zumindest teilweise laufen die Informationen zukünftig zentral über die Kämmerei: Die zuständige Sachbearbeitung aus dem Geschäftsbereich Bauen und technische Dienste wechselt in die Kämmerei. Somit wird ein Großteil der Fördermittel zukünftig in der Abteilung verwaltet, die auch für die Haushaltsplanung und Anlagenbuchhaltung zuständig ist.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung).
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere auch die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf diesen Daten aufbauend kann ein Berichtswesen eingerichtet werden. Aktuell sind keine Berichte zum Fortlauf der Projekte oder zur Einhaltung des Budgets vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für die Aufnahme von Krediten haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen. Dabei sollte die Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben könnten.

Kreditportfolio der Gemeinde Odenthal zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	24.868
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	28
Anzahl der Kreditgeber	5
Anzahl Derivate*	1

* Das entsprechende Grundgeschäft wurde in der Zwischenzeit vollständig abgelöst. Somit entfällt das Derivat und die Anzahl der Kreditverträge verringert sich um eins auf 27.

Die **Gemeinde Odenthal** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement festgelegt. Entsprechende Regelungen sind nach Aussage der Verwaltung in Arbeit. Eine Dienstanweisung für den Umgang mit Zinsderivaten gemäß Punkt 2.2.5 des Krediterlasses ist nicht vorhanden, obwohl bis zum 31. Dezember 2021 noch ein Derivat genutzt wurde. Dieses wurde in der Zwischenzeit inklusive Kredit-Grundgeschäft abgelöst.

Odenthal sollte einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Odenthal kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöhen sollte. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Odenthal ggf. als Vorlage heranziehen kann.¹⁶ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁷

→ Empfehlung

Wir empfehlen der Gemeinde Odenthal, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Diese könnten in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.

¹⁶ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁷ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Gemeinde jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereichen, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

So verfolgt die Gemeinde Wirtschaftlichkeit und Sicherheit als oberste Ziele des Kreditmanagements. Derivate meidet die Stadt ebenso wie Fremdwährungskredite. Die Sicherheit soll zudem durch Kreditaufnahmen bei Anbietern, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, erhöht werden. Bezüglich einer möglichen Streuung der Kredite zur Vermeidung von Klumpenrisiken hat die Gemeinde bisher noch keine Überlegungen angestellt.

Vor jeder Kreditaufnahme holt die Stadt Angebote der gleichen sieben Banken ein, die sie in Form einer Bieterliste abgespeichert hat. Hierbei erfragt sie auch Konditionen bei unterschiedlichen Laufzeiten. Ihre Entscheidung dokumentiert sie in einem Vergabevermerk. Die Entscheidungsbefugnis sowie operative Zuständigkeit für Investitions- sowie Liquiditätskredite liegt hierbei beim Kämmerer der Stadt, der von zwei Mitarbeiterinnen unterstützt wird. Das Vier-Augen-Prinzip wird zusätzlich durch Vorlage der Entscheidung beim Bürgermeister der Gemeinde Odenthal gewahrt.

Über die Entwicklung der Kredite berichtet der Kämmerer einmal pro Jahr mündlich dem Haupt- und Finanzausschuss. Hierbei geht er auf die Auswirkungen auf das Folgejahr ein. Ein schriftlicher Bericht existiert nicht. Im Vorfeld akuter Kreditaufnahmen wird der Rat über die wesentlichen Punkte der Kreditaufnahme informiert.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.

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

Geldmittel und Anlagen der Gemeinde Odenthal zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	1.700
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	2.800
Ausleihungen in Tausend Euro	2

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Odenthal dokumentiert sein, welche

Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die **Gemeinde Odenthal** beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁸ können Vorgaben getroffen werden.

¹⁸ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

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

Die Gemeinde Odenthal kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht.

Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Odenthal ggf. als Vorlage heranziehen kann.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Gemeinde Odenthal gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die teilweise positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem erheblichen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	53	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Das Ziel sollte sein, Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.	55
F2	Die Gemeinde Odenthal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Ermächtigungsübertragungen hat sie seit 2020 begrenzt. Jedoch wird der so fortgeschriebene Haushaltsansatz auch weiterhin nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen.	57	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.	60
F3	Die Gemeinde Odenthal hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	60	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch die Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten formuliert werden.	61
F4	Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	61	E4	Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	63	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Odenthal, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Diese könnten in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.	64
F6	Die Gemeinde Odenthal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	65	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	66

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Odenthal 2015	Odenthal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	94,90	102	95,55	101	103	107	121	37
Eigenkapitalquote 1	26,14	16,89	26,97	39,27	45,65	70,88	38	16,89
Eigenkapitalquote 2	71,47	42,18	63,01	69,07	77,64	85,35	38	42,18
Fehlbetragsquote	4,84		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	57,04	44,85	13,75	29,49	36,44	43,84	49,77	39
Abschreibungsintensität	10,61	8,87	5,15	8,14	9,27	10,97	13,60	35
Drittfinanzierungsquote	55,18	64,86	37,16	54,45	60,51	70,27	87,20	31
Investitionsquote	50,45	74,43	49,95	99,54	137	201	553	37

Kennzahlen	Odenthal 2015	Odenthal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	89,58	92,06	72,36	91,55	98,01	103	121	38
Liquidität 2. Grades	30,76	47,35	24,24	72,27	165	256	2.041	38
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	22,11	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,46	4,98	1,25	4,32	5,72	8,03	17,52	38
Zinslastquote	1,00	0,70	0,04	0,17	0,41	0,87	1,68	37
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	61,28	55,37	39,06	49,91	57,08	65,99	76,46	26
Zuwendungsquote	9,35	11,47	9,12	13,14	17,16	24,31	38,65	37
Personalintensität	16,34	15,46	11,18	17,07	18,54	20,50	25,68	37
Sach- und Dienstleistungsintensität	22,97	22,55	9,42	15,59	19,04	22,55	28,78	37
Transferaufwandsquote	42,36	41,56	33,29	40,35	42,67	47,75	59,81	37

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) Odenthal in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	68	344	-1.025	-1.042	871	

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Gewerbesteuern	3.927	3.932	3.677	2.268	3.985	3.558
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.853	11.204	11.700	11.214	11.830	11.360
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	261	334	369	403	430	359
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.216	1.340	1.364	3.076	1.197	1.639
Summe der Erträge	16.257	16.810	17.110	16.961	17.442	16.916
Steuerbeteiligungen	655	649	608	159	345	483
Allgemeine Kreisumlage	6.438	6.310	6.683	6.766	6.733	6.586
Summe der Aufwendungen	7.327	6.959	7.291	6.925	7.077	7.069
Saldo	8.930	9.851	9.819	10.036	10.365	9.847

Tabelle 4: Eigenkapital Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	28.879	28.990	29.284	28.217	27.018	27.703
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	28.879	28.990	29.284	28.217	27.018	27.703
Sonderposten für Zuwendungen	31.026	30.286	29.789	29.667	36.469	34.861
Sonderposten für Beiträge	19.277	18.505	17.725	16.965	16.214	16.120

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	79.183	77.781	76.798	74.849	79.701	78.684
Bilanzsumme	113.641	116.969	117.335	124.356	125.922	123.314

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	15.634	16.996	18.418
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	213	2.008	327
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.041	926	1.178
Sonstige Verbindlichkeiten	567	538	395
Erhaltene Anzahlungen	4.973	5.989	6.739
Gesamtverbindlichkeiten	22.428	26.458	27.057

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Odenthal in Tausend Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	34.197	30.511
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	735	590

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	316	413
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	2.323	2.215
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	35.468	31.723

*In der Berechnung sind die Verbindlichkeiten des Gemeindewasserwerks Odenthal eingeflossen.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-283	68,20	344	-1.025	-1.042	871	-1.200	-1.080	-3.650	83,62	-4.724
Gewerbesteuer	3.853	3.927	3.932	3.677	2.268	3.985	3.615	4.612	4.837	5.170	5.392
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.291	10.853	11.204	11.700	11.214	11.830	11.129	12.644	13.200	14.044	14.746
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	206	261	334	369	403	430	420	431	453	467	476
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.072	1.216	1.340	1.364	3.076	1.197	967	1.151	1.115	1.185	1.215
Summe der Erträge	15.422	16.257	16.810	17.110	16.961	17.442	16.130	18.838	19.605	20.866	21.829

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspakt-gesetz	283	234	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	6.444	6.438	6.310	6.683	6.766	6.733	6.861	7.770	8.052	8.511	8.853
Steuerbeteiligungen	637	655	649	608	159	345	298	381	390	400	445
Summe der Aufwendun-gen	7.364	7.327	6.959	7.291	6.925	7.077	7.159	8.151	8.442	8.911	9.298
Saldo der Bereinigungen	8.059	8.930	9.851	9.819	10.036	10.365	8.972	10.688	11.163	11.955	12.531
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	502	2.261	3.622	2.460	1.525	4.535	0,00
Bereinigtes Jahreser-gebnis	-8.342	-8.862	-9.507	-10.843	-11.579	-11.755	-13.793	-14.228	-16.338	-16.407	-17.255
Abweichung vom Basis-jahr	0,00	-520	-1.165	-2.501	-3.238	-3.413	-5.451	-5.886	-7.996	-8.065	-8.913

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Odenthal in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahreser-gebnis	-8.342	-8.862	-9.507	-10.843	-11.579	-11.755	-13.793	-14.228	-16.338	-16.407	-17.255
Teilergebnis Produktbe-reich Soziale Leistungen	-1.187	-1.011	-948	-651	-879	-708	-1.177	-798	-747	-775	-802
Teilergebnis Produktbe-reich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-52,39	-5,32	-54,40	-26,46	-103	-76,61	-71,40	-68,95	-294	-294	-161
Jugendamtsumlage	4.148	3.708	4.308	4.692	4.723	5.399	5.013	6.373	6.510	6.651	7.262

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus Sozialleistungen	-5.388	-4.724	-5.311	-5.369	-5.705	-6.184	-6.261	-7.241	-7.552	-7.721	-8.225
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-2.954	-4.138	-4.196	-5.474	-5.875	-5.572	-7.532	-6.987	-8.787	-8.686	-9.030
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.185	-1.243	-2.520	-2.921	-2.618	-4.578	-4.034	-5.833	-5.732	-6.077

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal 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 Gemeinde Odenthal hat 2022 eine **Zentrale Vergabestelle** gegründet und befindet sich (noch) im Aufbau der Strukturen. Vor diesem Zeitpunkt wurden Submissionen zentral durchgeführt. Die neue Zentrale Vergabestelle wird die Vergaben IT-gestützt durchführen. Der Aufgabenumfang wird in 2022 definiert und in eine aktuelle Vergabeordnung einfließen. Die im Herbst 2022 noch gültige Dienstanweisung Vergabe entspricht weder der neuen Organisation noch den aktuellen vergaberechtlichen Regelungen.

Eine einheitliche und zentrale Dokumentation aller Vergaben ist zurzeit nicht vorhanden. Die Zentrale Vergabestelle sollte aus unserer Sicht die einzelnen Vergabefälle vom Anfang bis zum Abschluss der Maßnahmen rechtlich betreuen und dokumentieren.

Die Gemeinde Odenthal hat keine örtliche Rechnungsprüfung gem. § 101 GO NRW eingerichtet. Es sollte geregelt werden, wie und durch wen die Prüfung von Vergaben wahrgenommen und wie die Rechnungsprüfung eingebunden wird.

Zur **Korruptionsprävention** gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Person, die Mitarbeitenden beratend zur Seite steht. Eine Schwachstellenanalyse sollte die korruptionsanfälligen Aufgabenbereiche identifizieren und präventive Maßnahmen aufzeigen. Auch für das **Sponsoring** fehlen verbindliche Regelungen. Sie sollten ebenfalls in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

Die Betrachtung der **Auftragsänderungen (Nachträge)** der Gemeinde Odenthal zeigt, dass die Abweichung der Auftrags- zu den Abrechnungssummen im Jahr 2021 vergleichsweise niedrig war. Dennoch sollte der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen werden. So können die bereits vergleichsweise geringen Abweichungen vom Auftragswert zukünftig gehalten oder weiter verbessert werden.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Vergabevermerke nicht immer den vergaberechtlichen Anforderungen an die Dokumentation genügen.

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 Gemeinde Odenthal 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 Gemeinde Odenthal hat 2022 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet, die auch eine Vergabesoftware nutzen wird. Die erforderliche Aktualisierung der Vergabeordnung steht noch aus.

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.

Die **Gemeinde Odenthal** hat zum 01. März 2022 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie ist dem Hauptamt angegliedert. Die gpaNRW sieht das positiv, denn durch die Zentrale Vergabestelle wird die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung strikt getrennt. Auch wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sichergestellt. Vor der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle wurden die Submissionen im Hauptamt durchgeführt. Damit war zumindest eine organisatorische Trennung von Ausschreibung und Submission gegeben.

Die Gemeinde ist ein öffentlicher Auftraggeber und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Eine Vergabeordnung liegt mit den „Richtlinien für die Vergabe von Aufträgen vom 12. Dezember 2006 mit Stand 08. November 2012“ zwar vor. Allerdings entspricht sie weder der neuen Organisation des Vergabewesens, noch den aktuellen vergaberechtlichen Vorgaben. Sie wird daher zurzeit überarbeitet. In der künftigen Vergabeordnung soll

die Vorgehensweise bei Vergabeverfahren mit der neuen Zentralen Vergabestelle dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderliche Aktualisierung ihrer Vergabeordnung kurzfristig umsetzen.

In dieser Vergabeordnung sollten folgende Regelungen enthalten sein:

Geltungsbereich:

Die Dienstanweisung sollte grundsätzlich für alle Fachbereiche/Ämter und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einer Kommune gelten. Nur dadurch kann gewährleistet werden, dass die Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.

Wertgrenzenregelung und Wahl der Verfahrensart:

Es sollten klare Wertgrenzen genannt werden, die zwischen nationalen und eu-weiten Vergabeverfahren unterscheiden. Die Wertgrenzen können in einer Anlage zur Dienstanweisung festgelegt werden. Anpassungen sind dann in der Regel leichter möglich.

Vergaberechtliche Grundlagen:

In der Dienstanweisung Vergabe sollten Verweise auf die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften und Verdingungsordnungen enthalten sein.

Hierzu gehören:

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)
- Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
- Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG NRW)
- Vergabegrundsätze für Gemeinden (Kommunale Vergabegrundsätze, RdErl vom 28. August 2018 in der jeweils aktuellen Fassung)

Aufgaben der Zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen:

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen sollten in der Dienstanweisung Vergabe geregelt werden.

Vergabeunterlagen:

Die Vergabeunterlagen müssen alle Angaben enthalten, die für einen potentiellen Bewerber oder Bieter entscheidend sind, ob er sich am Vergabeverfahren beteiligt oder nicht.

Die Leistungsbeschreibung sollte von der Bedarfsstelle erstellt werden. Diese ist fachlich zuständig. Die übrigen Dokumente sollten von der Zentralen Vergabestelle erstellt werden. Zudem trägt die Zentrale Vergabestelle die Verantwortung dafür, dass die Unterlagen vollständig und rechtlich korrekt sind.

Bekanntmachungen:

Beabsichtigte Auftragsvergaben sind bei Öffentlichen Ausschreibungen, Beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb sowie bei Verhandlungsvergaben mit Teilnahmewettbewerb in einer Auftragsbekanntmachung bekanntzugeben.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Odenthal nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Baumaßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen die Veröffentlichungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) nicht vor.

→ **Empfehlung**

Bei beschränkten Ausschreibungen müssen die EX-Ante- und die Ex-Post-Veröffentlichungen vorgenommen werden.

Die Gemeinde Odenthal hat den Rechtsverstoß zur Kenntnis genommen und Abhilfe zugesichert.

Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A informiert der Auftraggeber fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro netto. Diese Vorschrift dient dem Transparenzgebot. Man kennt diese Informationspflicht auch unter dem Begriff Ex-Ante-Veröffentlichung.

Neben dem Transparenzgebot liegt der Sinn der Ex-Ante-Veröffentlichung darin, dass Unternehmen bereits vor dem Beginn der Ausschreibung die Möglichkeit haben, sich über vorgesehene Ausschreibungsverfahren zu informieren. Interessierte Unternehmen können sodann ihr Interesse beim Auftraggeber bekunden und um Aufnahme in die Bieterliste ersuchen. Gerade in Zeiten voller Auftragsbücher bei Handwerkern und Bauunternehmen ist die Ex-Ante-Veröffentlichung daher eine gute ergänzende Möglichkeit, weitere potenzielle Bieter zu erreichen und damit mehr Wettbewerb zu schaffen. Das dies auch in der Praxis tatsächlich der Fall ist, wurde uns bereits mehrfach von anderen Kommunen bestätigt. Daher ist vor der Durchführung der beschränkten Ausschreibung ab den definierten Wertgrenzen, die Ex-Ante-Veröffentlichung für mindestens 14 Tage¹⁹ in einem Beschaffer-Profil und/oder auf der Internetseite des öffentlichen Auftraggebers anzuzeigen. Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen droht andernfalls sogar bei einer Überprüfung die Ablehnung bzw. Zurückforderung von Fördermitteln.

Daher sollten die Bedarfsstellen den Workflow zur rechtzeitigen Meldung von Vergabemaßnahmen bei der Beschaffungs- oder zentralen Vergabestelle unbedingt einhalten. Die Beschaffungs- bzw. Vergabestelle sollte ihrerseits auf der Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung bestehen. Bei zeitlich drängenden Maßnahmen kann die Gemeinde auch statt der beschränkten Ausschreibung die öffentliche Ausschreibung wählen. Bei der öffentlichen Ausschreibung ist auf Grund des hohen Maßes an Transparenz keine Ex-Ante-Veröffentlichung erforderlich. Allerdings müsste die Gemeinde dann im Vorfeld klären, welche Eignungsnachweise einzufordern sind. Anders als bei der beschränkten Ausschreibung ist bei der öffentlichen Ausschreibung die Eignung nämlich erst im Nachhinein zu prüfen.

¹⁹ Siehe zur Frist auch Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (VHB NRW)

In der Praxis kann die Ex-Ante-Veröffentlichung auch bereits frühzeitig vorgenommen werden, beispielsweise bei der Planung der im kommenden Quartal abzuwickelnden Maßnahmen. Sobald die Bedarfsstelle die Maßnahme vorbereitet, sollte von hier der Anstoß für die Ex-Ante-Veröffentlichung erfolgen. Diese Vorgehensweise sollte die Gemeinde fest im Vergabe-Workflow verankern.

Die **Ex-Post-Veröffentlichung** gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A gilt ebenfalls für beschränkte Bauausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto sowie für freihändige Vergaben ab 15.000 Euro netto und dient dem Transparenzgebot. Auch diese Veröffentlichungen hat die Gemeinde Odenthal nicht vorgenommen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.

Die Dienstanweisung Vergabe sollte regeln, wer für die Bekanntmachungen verantwortlich ist. Dies sollte die Zentrale Vergabestelle sein.

Teilnahmeanträge und Angebote:

Teilnahmeanträge und Angebote sollten grundsätzlich elektronisch angefordert werden. Die elektronische Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten ist ab dem 01. Januar 2020 verpflichtend. Für die Entgegennahme sollte dasselbe Medium genutzt werden wie für die Bekanntmachungen (Internetseite der Kommune oder Internetportale wie z.B. Vergabemarktplatz NRW). Es muss beachtet werden, dass die Teilnahmeanträge oder Angebote bis zum Ablauf der Angebotsfrist so verschlüsselt sind, dass diese erst nach Ablauf der Angebotsfrist einsehbar sind.

Submission:

Die Submission sollte grundsätzlich federführend durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden. Die zuständige Bedarfsstelle sollte bei der Submission mitwirken.

Auftragsänderungen und Nachträge:

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag erheblich vom ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet. Dies ist dann der Fall, wenn z.B.

- durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber oder Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
- sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert haben, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt,
- der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird (vgl. dazu auch § 132 GWB).

In der Dienstanweisung Vergabe sollten daher Regelungen getroffen werden, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen verfahren werden soll. Insbesondere sollte geregelt sein, dass die Zentrale Vergabestelle und/oder die örtliche Rechnungsprüfung beteiligt wird. Die Bedarfsstelle sollte nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann.

Die Gemeinde Odenthal will künftig eine Vergabemanagementsoftware einsetzen. In 2022 erfolgt die Auswahl und die Beauftragung eines oder einer Anbietenden. Damit wird die Zentrale Vergabestelle künftig u.a. bei der Durchführung der eVergaben, aber auch bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren unterstützt.

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.

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Odenthal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben 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.

Bei der **Gemeinde Odenthal** erfolgt keine Prüfung der Vergaben durch ein Rechnungsprüfungsamt oder eine dafür benannte geeignete Bedienstete oder einen geeigneten Bediensteten. Auch gibt es keine schriftlichen Regelungen, wie die Vergabeverfahren kontrolliert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte regeln, wie und durch wen die Vergaben geprüft werden.

Die Rechnungsprüfung wird in einigen anderen Kommunen auch mit einer interkommunalen Zusammenarbeit durch den jeweiligen Kreis oder benachbarte Kommunen wahrgenommen. Die Gemeinde Odenthal sollte auch diese Option einbeziehen.

➔ **Empfehlung**

Für die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung sollte die Gemeinde Odenthal auch eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.

Dann sollte festgelegt werden, wie die Rechnungsprüfung zu beteiligen ist und welche Befugnisse bezogen auf Vergaben die Rechnungsprüfung hat. Dies kann in einer Rechnungsprüfungsordnung oder in der Dienstanweisung Vergabe der Kommune geregelt sein.

Es sollten mindestens folgende Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bestehen:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden (Die Kommune kann Wertgrenzen festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt 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 nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, darf der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen 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.

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 Gemeinde Odenthal beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Person, die Mitarbeitenden beratend zur Seite steht.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

Bei der **Gemeinde Odenthal** ist die Korruptionsprävention organisatorisch in der Verwaltung nicht verortet. Die Gemeinde hat auch keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt. Ein Korruptionsbeauftragter ist nicht bestellt, der den Mitarbeitenden bei allen Fragen und Hinweisen zur Seite steht.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dafür ist u.a. eine Dienstanweisung nötig.

Gemäß § 10 KorruptionsbG²¹ ist ein Dienststellenleiter verpflichtet, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen.

➔ **Feststellung**

Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG 2022 gibt es bei der Gemeinde Odenthal nicht.

Die Gemeinde Odenthal hat hierzu Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.

Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit können zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

²⁰ 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)

²¹ § 10 KorruptionsbG vom 01. Juni 2022, bisher § 19 KorruptionsbG vom 31. Dezember 2013

- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

➔ **Empfehlung**

Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Gemeinde Odenthal durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in § 2.1.3 der „Allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung“ enthalten. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen und Geschenke nicht annehmen. Geringwertige Aufmerksamkeiten sind erlaubt.

Die Gemeinde Odenthal setzt die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 7 KorruptionsbG um. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Gemeinde Odenthal veröffentlicht sie auf ihrer Homepage. Sie kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach. Schriftlich geregelt ist das nicht.

Der § 8 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Gemeinde Odenthal setzt diese Bestimmung um, entsprechende Nachweise wurden im Rahmen der Prüfung vorgelegt. Eine Regelung, z.B. in der Hauptsatzung gibt es nicht. Sie sollte schriftlich fixiert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Anzeigepflichten nach § 7 und § 8 KorruptionsbG sollten schriftlich fixiert werden.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das **Wettbewerbsregister** am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu

demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

→ **Empfehlung**

Die Abfrage nach § 6 Abs. 1 WRegG sollte in der Dienstanweisung Vergabe geregelt und z.B. durch die Bedarfsstellen durchgeführt und dokumentiert werden.

Die neue **EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden** war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 27. Juli 2022 wurde der Gesetzesentwurf zum Hinweisgeberschutz vom Bundeskabinett beschlossen. Zuletzt beriet der Bundestag am 29. September 2022 über diesen Entwurf. Wann genau das neue Hinweisgeberschutzgesetz verabschiedet wird und in Kraft tritt, steht noch nicht abschließend fest. Spätestens aber drei Monate nachdem das Gesetz verkündet wird, tritt das HinSchG in seiner finalen Form in Kraft.

Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch auf Ratsmitglieder, Lieferanten und Kunden etc. ausgeweitet werden. Hinweisgebende können auch Personen sein, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder welches noch nicht begonnen hat.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Entwurfs des Hinweisgeberschutzgesetzes auf die öffentliche Verwaltung ist bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von geschützten Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines vertraulichen Workflows.

Der Gesetzesentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

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 Gemeinde Odenthal nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch, hat dafür aber keine verbindlichen Regelungen getroffen.

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

Die **Gemeinde Odenthal** nutzt Sponsoringleistungen, hat aber bisher keine verbindlichen Rahmenbedingungen z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Gemeinde minimiert werden.

Insbesondere sollten die nachfolgenden Punkte geregelt werden:

Der Sponsoringvertrag bedarf der Schriftform. Das wird teilweise auch in Odenthal umgesetzt, z.B. bei der Werbefläche eines kommunalen Fahrzeugs. Bei Kulturveranstaltungen fehlen schriftliche Vereinbarungen. Die Notwendigkeit der Schriftform hat steuerliche Gründe und dient zudem der transparenten Beweissicherung durch die schriftliche Dokumentation der Leistung der öffentlichen Verwaltung und der Gegenleistung des Sponsors.

Grundsätzlich ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren.

Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, so ist dies besonders zu begründen und bedarf der Zustimmung durch den Bürgermeister/die Bürgermeisterin. Grundsätzlich bergen längere Sponsoringlaufzeiten die Gefahr, kurzfristig keine Anpassung der Sponsoringstrategie durchführen zu können. Die Laufzeiten binden somit die Ziele und den Umfang des Sponsorings.

Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

In der Kündigungsklausel muss geregelt werden, wer die Folgekosten der Kündigung zu tragen hat. Idealerweise sollte jede Seite ihre Kosten selbst tragen. Eine Rückforderung bereits gewährter Leistungen sollte ausgeschlossen werden.

Unberührt von diesen Regelungen bleibt die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund (ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist).

Die Abwicklung eines Sponsoringvertrages ist kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Dies sollte in einer besonderen Bestimmung schriftlich geregelt werden.

Bei Sponsoringverträgen muss die öffentliche Verwaltung die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden.

Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachämter bzw. Dienststellen sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Geschäftsbereich I - Finanzen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Fachbereichs Finanzen gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages. Die Mittel aus Sponsoringaktivitäten sind zweckgebunden. Im Haushalt erfolgt die Vereinnahmung beim jeweiligen Fachbereich.

Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen des Sponsors als auch die Leistungen der Kommune festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. Um Folgekosten zu Lasten des kommunalen Haushalts zu vermeiden, ist eine korrekte Einordnung der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung des Sponsorings unumgänglich und somit wichtiger Bestandteil der Vertragsverhandlungen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher wird ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen empfohlen, der zudem auf den Internetseiten der Kommune der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

Die Sponsoringpartner sind im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen.

Sollte ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußern und davon sein Sponsoring abhängig machen, so ist der Sponsor als „anonym“ zu melden. Der Wunsch nach Anonymität und die Gründe hierfür sind in den Akten der zuständigen Stelle gleichwohl zu vermerken.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin über die Sponsoringaktivitäten der Kommune sollte durch den Geschäftsbereich I - Finanzen erstellt und dem Rat der Kommune bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt werden.

Wir empfehlen die Entscheidungsbefugnis bei Sponsoringverträgen nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors zu staffeln.

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.²² Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom Auftragswert sind bei der Gemeinde Odenthal im interkommunalen Vergleich im Jahr 2021 niedrig.

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 netto.

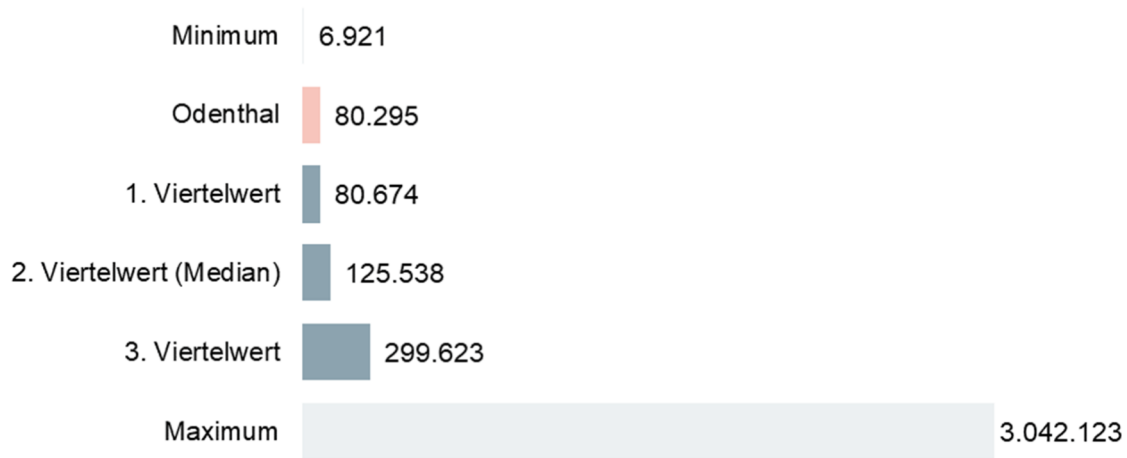
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.095.972	
Abrechnungssummen	8.057.741	0,47
Summe der Unterschreitungen	253.410	3,13
Summe der Überschreitungen	215.179	2,66

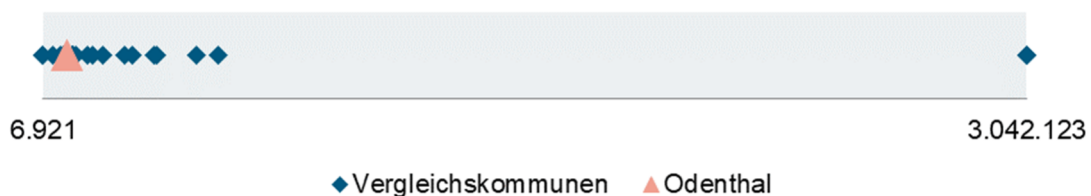
Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Odenthal fünf Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (3.771.840 Euro netto) in Höhe von 80.295 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Odenthal damit wie folgt ein.

²² Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Euro 2021



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



Im Jahr 2020 wurden bei einem Auftragswert von insgesamt 3.355.362 Euro netto Abweichung bei der Abrechnungssumme von 183.459 Euro festgestellt. Das entspricht 5,47 Prozent, ein ebenfalls niedriges Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Daher sollte die Leistungsbeschreibung sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung geregelt. Systematisch angewendet werden diese allerdings nicht. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

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

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die **Gemeinde Odenthal** bisher nicht eingerichtet. In der Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2012 ist im § 7.4 das Verfahren bei erforderlichen Nachtragsleistungen geregelt. Dort sind auch die Kriterien aufgeführt, die bei Nachträgen schriftlich anzugeben sind:

- Begründung der Notwendigkeit
- Kostenschätzung/Kostenberechnung
- Kostenauswirkung auf den Ursprungsvertrag und Haushaltsauswirkungen
- Die vor Ort getroffenen Absprachen sind schriftlich festzuhalten und dem Vergabevorgang beizufügen.

Eine vergaberechtliche Prüfung ist dort vorgesehen, allerdings wurde sie im Prüfungszeitraum 2020 und 2021 nicht umgesetzt. Künftig sollte die Dokumentation der Nachträge vollständig vorliegen. Dann kann die Zentrale Vergabestelle die Nachträge prüfen.

➔ **Empfehlung**

Die Zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Gründe für und der Höhe der Nachträge findet in der Gemeinde Odenthal nicht statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Gemeinde wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Odenthal 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 Gemeinde Odenthal liefern.

Aus Gründen der Vertraulichkeit wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Odenthal hat 2022 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet, die auch eine Vergabesoftware nutzen wird. Die erforderliche Aktualisierung der Vergabeordnung steht noch aus.	78	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderliche Aktualisierung ihrer Vergabeordnung kurzfristig umsetzen.	79
F2	Die Gemeinde Odenthal nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Bau- maßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen die Veröffentlichungen ge- mäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) nicht vor.	80	E2.1	Bei beschränkten Ausschreibungen müssen die EX-Ante- und die Ex- Post-Veröffentlichungen vorgenommen werden.	80
			E2.2	Die Gemeinde Odenthal sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungs- pflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	81
F3	Die Gemeinde Odenthal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	82	E3.1	Die Gemeinde Odenthal sollte regeln, wie und durch wen die Vergaben geprüft werden.	82
			E3.2	Für die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung sollte die Gemeinde Odenthal auch eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.	82
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Gemeinde Odenthal beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Person, die Mitarbeitenden beratend zur Seite steht.	83	E4	Die Gemeinde Odenthal sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dafür ist u.a. eine Dienstanweisung nötig.	84
F5	Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeits- plätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG 2022 gibt es bei der Gemeinde Odenthal nicht.	84	E5.1	Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Gemeinde Odenthal durchge- führt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Die Gemeinde Odenthal hat hierzu Stellung genommen und Abhilfe zugesichert.				
			E5.2	Die Abfrage nach § 6 Abs. 1 WRegG sollte in der Dienstanweisung Vergabe geregelt und z.B. durch die Bedarfsstellen durchgeführt und dokumentiert werden.	86
			E5.3	Die Gemeinde Odenthal sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	86
Sponsoring					
F6	Die Gemeinde Odenthal nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch, hat dafür aber keine verbindlichen Regelungen getroffen.	87	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Gemeinde minimiert werden.	87
Nachtragswesen					
F7	Die Gemeinde Odenthal hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung geregelt. Systematisch angewendet werden diese allerdings nicht. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	90	E7.1	Die Zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.	91
			E7.2	Die Gemeinde Odenthal sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.	91

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

In der Gesamtbetrachtung zeigen sowohl der inzwischen erreichte Stand als auch die im weiteren Verlauf zu erwartende Entwicklung des digitalen Lernens an den sechs Odenthaler Schulen ein positives Bild. Der frühere Ansatz, die fachliche Verantwortung für die Ausstattung mit IT zum Lernen und Unterrichten weitgehend bei den Schulen zu belassen und sich zur Umsetzung eines externen Dienstleisters zu bedienen, wurde aufgegeben. Mit der Einrichtung entsprechender Stellen in der zentralen IT der Gemeindeverwaltung, dem Abrufen von Mitteln des Digital-Paktes Schulen und umfangreichen Investitionen in die Netzinfrastruktur der Schulstandorte wurden gute Voraussetzungen geschaffen, um die Schul-IT zukunftssicher und wirtschaftlich auszurichten. Im Zusammenwirken aller Beteiligten wurde eine Medienentwicklungsplanung aufgestellt, die eine fachlich koordinierte Priorisierung von Maßnahmen und eine Standardisierung der Schul-IT gefördert hat. Dies ist nicht nur für einen sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb, sondern auch für „weiche“ Faktoren wie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Zuständigkeitsbereich des Schulträgers bedeutsam.

Einige Steuerungsmechanismen sind überdurchschnittlich gut ausgeprägt. Die Anforderungen an einen an zentraler Stelle vorhandenen Ressourcenüberblick werden derzeit noch nicht optimal erfüllt. Die ab dem Haushaltsjahr 2023 gesondert für die Schul-IT eingerichteten und durch die zentrale IT bewirtschafteten Kostenstellen werden die Situation aber absehbar verbessern.

Handlungsbedarf besteht bei der konkreten Ausgestaltung der Medienkonzepte als Grundlage für die Medienentwicklungsplanung. Für die vier Grundschulen wurde ein gemeinsames Konzept erstellt, die beiden weiterführenden Schulen haben für ihre jeweilige pädagogische Ausrichtung gesonderte Anforderungen definiert. In diesen drei Konzepten ist die zur Durchführung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens erforderliche Art und Anzahl pädagogischer Endgeräte (Tablets, Notebooks) noch nicht ermittelt und festgelegt. Damit fehlt der zentralen IT eine maßgebliche Steuerungsinformation zur Planung zukünftiger Beschaffungsprozesse.

Bei der IT-Sicherheit in den Schulen der Gemeinde Odenthal rundet ein im Vergleich der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen recht hoher Erfüllungsgrad das Bild ab. Spielraum zur Optimierung besteht vor allem im Bereich von Dokumentationen und Konzepten. Auf der technischen Ebene wird sich der bereits gute Stand nach Abschluss noch laufender Maßnahmen beim Ausbau der räumlichen Unterbringung von Netzwerkkomponenten und der Gebäudeverkabelung weiter verbessern.

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

Es ist der Gemeinde Odenthal innerhalb weniger Jahre gelungen, die Grundlagen für eine zielgerichtete und systematische Steuerung der Schul-IT erheblich zu optimieren. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein gutes Niveau. Die Gemeinde als Schulträger und die Schulen setzen diesen Prozess mit dem Ziel fort, die Steuerungsmechanismen weiter zu verbessern.

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:

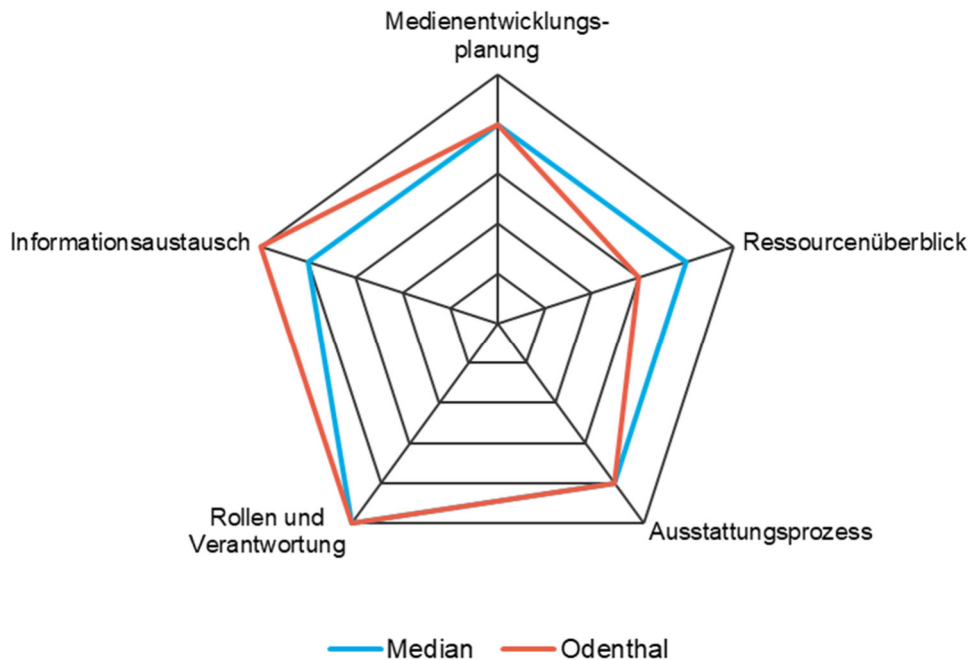
- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine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

- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **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.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Odenthal** ist mit sechs Schulen einschließlich einer Realschule und eines Gymnasiums unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen einer der größten Schulträger. Im Schuljahr 2021/2022 besuchten 646 Schülerinnen und Schüler in 28 Klassen die vier Grundschulen. Die beiden weiterführenden Schulen, die mit einem gemeinsamen Gebäudekomplex und Außengelände sowie der unmittelbar benachbarten Katholischen Grundschule Odenthal das Schulzentrum in der Ortsmitte bilden, haben zusammen fast 1.300 Schülerinnen und Schüler in 35 Klassen.

Das nachstehende Netzdiagramm bildet die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung dieser Schulen im Vergleich der bisher abschließend geprüften kreisangehörigen Kommunen dieses Größensegments ab. 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.

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



Die IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Odenthal zeigt im Gesamtbild der Einzelanforderungen eine gute Ausprägung. Aus heutiger Sicht erweist sich, dass dies die Konsequenz eines strategischen Umdenkens in Bezug auf die Digitalisierung in den Schulen ist. Hier ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch. Dies lässt sich im Rückblick anhand der bis vor wenigen Jahren gelebten Praxis auch für die Gemeinde Odenthal erkennen.

In der Vergangenheit wurde die Aufgabe der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT durch einen externen Dienstleister wahrgenommen. Das seinerzeit bestehende Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis wies einen maßgeblichen Nachteil auf: Die Anforderungen wurden häufig unzureichend koordiniert von den Schulen über die Schulverwaltung dem Dienstleister zugeleitet. Aus dessen Rolle und Perspektive heraus war es legitim und sachgerecht, auftragsgemäß zu liefern bzw. auszuführen, ohne die Frage eines standortübergreifenden Konzeptes der schulischen IT in Odenthal in den Fokus zu nehmen. Daher gab es weder für die Ausstattung der einzelnen Schulen, noch für die Schullandschaft in der Gesamtheit eine annähernd einheitliche Strategie. Eine hinreichende Standardisierung fehlte insofern gänzlich. Die flächendeckende Breitbandversorgung sowie bedarfsgerechte Ausstattung des gesamten pädagogischen Bereichs mit Hard- und Software als Voraussetzung für digitales Lernen war zwar im Bewusstsein aller Beteiligten verankert, aber noch nicht als verbindliche Anforderung beschrieben.

Im Jahr 2019 hat die Verwaltung den Gesamtprozess der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT erstmalig in einer Medienentwicklungsplanung für zunächst zwei Jahre dokumentiert und damit formalisiert. Im Vorfeld wurden die sechs Schulen beauftragt, Medienkonzepte zu erstellen. Darin wurden unter Berücksichtigung der jeweiligen pädagogischen Programme die An-

forderungen aus Anwenderperspektive beschrieben. Für die Grundschulen konnte ein einheitliches Konzept formuliert werden. Für das Gymnasium und die Realschule sind die pädagogisch bedingten Besonderheiten in ein jeweils im Detail abweichendes eigenes Medienkonzept eingeflossen. Die Ergebnisse mündeten in die derzeit noch gültige Version der Medienentwicklungsplanung für den Zeitraum 2019 bis Herbst 2021. Eine Aktualisierung mit jetzt fünfjährigem Planungshorizont wird gegenwärtig von der Gemeinde Odenthal in Zusammenarbeit mit ihrem IT-Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT) erarbeitet.

Die bisher vorliegende Medienentwicklungsplanung bezieht sich für eine pauschale Kostenkalkulation auf eine Publikation der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2017²³. Eine konkrete Projektplanung mit Meilensteinen und einer standortbezogenen Kostenplanung ist bisher jedoch noch nicht aufgestellt worden. Zudem fehlt bisher in den Medienkonzepten eine konkrete quantitative Bedarfsermittlung und -nennung in Bezug auf die Ausstattung mit pädagogischen Endgeräten.

Neben einer fundierten Planung der zukünftigen Ausrichtung, Gestaltung und Ausstattung der Schul-IT bildet der Überblick über die gegenwärtig vorhandenen Ressourcen einen elementaren Aspekt der Steuerung. Unter anderem kommt dabei dem Lizenzmanagement eine wichtige Rolle zu. Dessen Aufgabe und Ziel ist es, die Menge und Art der Lizenzen so zu beschaffen, dass die vorhandene Infrastruktur rechtssicher und wirtschaftlich lizenziert betrieben wird. Auch unter technischen Gesichtspunkten sind zentral verfügbare Informationen über die eingesetzten Ressourcen von Bedeutung: Sie tragen dazu bei, die Systemauslastung planen zu können, indem sie beantworten, welche Mengen und Arten von Speicher- und Serverkapazitäten benötigt werden. Damit wird der Ressourcenüberblick in der IT zu einer wichtigen Komponente zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft.

Die Gemeinde Odenthal verfügt in der Verwaltung über entsprechende zentrale und schulübergreifende Informationen, deren Aufbereitung und Bereitstellung für Steuerungszwecke ist jedoch derzeit noch mit höherem Aufwand verbunden. Bisher mussten die erforderlichen Informationen aus den Inventursystemen der einzelnen Schulen zusammengestellt werden. Daraus resultiert, dass der Ressourcenüberblick der im interkommunalen Vergleich in Odenthal derzeit noch etwas schwächer ausgeprägte Steuerungsaspekt ist. Für das Haushaltsjahr 2023 wurden erstmalig gesonderte Kostenstellen für die Schul-IT eingerichtet. Diese werden durch die zentrale IT bewirtschaftet und ermöglichen somit aus einer Hand die Budgetplanung sowie Inventarisierung der gesamten für die Schulen beschafften Hard- und Software. Insofern wird jeder derzeitige und künftige Beschaffungsvorgang den Anteil der IT-Ressourcen, über die ein unmittelbarer zentraler Überblick besteht, kontinuierlich erhöhen. Dies verbessert die Rahmenbedingungen für perspektivische Entscheidungen in Bezug auf die Medienentwicklung deutlich.

Nachdem die eingangs beschriebenen Nachteile in den Ausstattungsprozessen sowie bei den Rollen und Verantwortlichkeiten vom Schulträger und den Schulen erkannt waren, hat die Verwaltung gemeinsam mit den Odenthaler Schulen auch in diesen Punkten erhebliche Verbesserungen erreicht. So ist das gesamte Verfahren von der Bedarfsermittlung über die Beschaffung und Bereitstellung bis zum laufenden Betrieb inzwischen einheitlich und verbindlich geregelt. Unter fachlicher Einbindung der IT werden laufende Beschaffungsvorgänge durch das Schulamt koordiniert und durchgeführt. Die Budgetplanung als Grundlage für zukünftige Beschaffungen

²³ Bertelsmann-Stiftung (2017): Impulspapier „IT-Ausstattung an Schulen“.

erfolgt konsequent über Bedarfsmeldungen der Schulen an die zentrale IT. Standards für eine einheitliche IT-Ausstattung der Schulen sind zwar nicht im Sinne eines „Warenkorbs“ beschrieben und formalisiert. Der Rahmen der Medienentwicklungsplanung und die inzwischen etablierte enge Zusammenarbeit zwischen Schulen, zentraler IT und Schulverwaltung gewährleisten dennoch einen hohen Grad der Standardisierung. Mit der Einrichtung und Bewirtschaftung der entsprechenden Kostenstellen ab dem Haushaltsjahr 2023 wird der Prozess vollständig durch die zentrale IT koordiniert.

Nicht nur bei der Beschaffung und Bereitstellung von Schul-IT, sondern vor allem auch zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger und Schulen. Aufgaben sind klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste zu vermeiden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler.

Die Gemeinde Odenthal hat die Empfehlungen der Medienberatung NRW²⁴, die bis heute unverändert Gültigkeit besitzen, zur Grundlage der Zuständigkeitsregelungen im Support für die Schul-IT gemacht. Dementsprechend wird der First-Level-Support durch die Medienbeauftragten der jeweiligen Schule sichergestellt, für den Second-Level-Support ist die zentrale IT zuständig. Nach Angaben der Verwaltung hat sich die Zuteilung der Rollen und Funktionen gut etabliert, die Zuständigkeitstrennung funktioniert in der Praxis weitestgehend reibungslos.

Den generellen Informationsaustausch zum gesamten Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen stellt die Gemeinde Odenthal auf mehreren Ebenen sicher. Als interdisziplinäre Abstimmungsgremien sind unter anderem Arbeitsgruppen mit Beteiligung der zentralen IT, der Schulleitungen und Medienverantwortlichen zur Planung der zukünftigen Medienentwicklung eingerichtet worden. Der regelmäßigen und laufenden Kommunikation dienen wöchentliche Termine mit den Medienbeauftragten am Schulzentrum sowie monatlich stattfindende Gespräche zwischen Verwaltung und den Schulleitungen. In den Grundschulen findet der Informationsaustausch zwischen zentraler IT und den jeweiligen Medienbeauftragten bzw. Schulleitungen bedarfsabhängig statt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte den in den letzten Jahren eingeschlagenen Weg bei der IT-Steuerung der Schulen weiterverfolgen und die bereits geplanten Verbesserungen in Bezug auf den Ressourcenüberblick und die Gestaltung von Ausstattungsprozessen umsetzen.

→ **Empfehlung**

Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollten konkrete Kostenkalkulationen und Meilensteine für die Umsetzung vorgesehener Maßnahmen ausgewiesen werden. Als Schulträger sollte die Gemeinde Odenthal bei den Schulen darauf hinwirken, den konkreten Bedarf an Endgeräten nach Art und Anzahl in die Medienkonzepte aufzunehmen.

²⁴ Medienberatung NRW (2008): Wartung und Pflege von IT-Ausstattung in den Schulen. Eine Orientierungshilfe zur Zusammenarbeit von Schulen und Schulträgern, 3. überarbeitete Auflage.

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

Bei der Digitalisierung ihrer Schulen hat die Gemeinde Odenthal hinsichtlich der leistungsfähigen Anbindung aller Standorte und Gebäudeteile ein hohes Niveau erreicht. Präsentationstechnik steht fast flächendeckend zur Verfügung, die Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ist noch ausbaufähig.

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.*
- *Eine Kommune sollte ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen bereitstellen.*
- *Eine Kommune sollte eine möglichst flächendeckende Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *Eine Kommune sollte 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.*

Mit der Medienentwicklungsplanung für die Jahre 2019 bis 2021 hat die **Gemeinde Odenthal** den Fokus zunächst bewusst auf Standards bei der Digitalisierung aller Schulstandorte gerichtet. Die größte Priorität hatte dabei die Anbindung jeder Schule an ein leistungsfähiges Breitbandnetz mit einer festgelegten Datenrate von 0,5 Megabit/Sekunde pro Schüler.

Nach Umsetzung der mehrjährigen Ausbaumaßnahmen haben inzwischen alle Odenthaler Schulen eine Glasfaser-Internetanbindung mit insgesamt 1,6 Gigabit/Sekunde im Schulzentrum und jeweils einem Gigabit/Sekunde an den Grundschulen. Als Backup steht für jeden Glasfaseranschluss jeweils eine DSL-Leitung zur Verfügung. Die Glasfaserleitungen zwischen den Gebäudeverteilern und bei gebäudeübergreifenden Verbindungen haben eine Kapazität von 10 Gigabit/Sekunde, die sich bei Bedarf auf bis zu 40 Gigabit/Sekunde erhöhen ließe.

Für die Unterrichtsräume wurde eine bedarfsgerechte Ausstattung mit einer ausreichenden Zahl von Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie homogenen Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern als Standard definiert und umgesetzt. Mit den bisher schon weitestgehend umgesetzten Maßnahmen wurden zukunftssichere Rahmenbedingungen geschaffen. Auch auf die künftig zu erwartende steigende Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig auf das Netz zugreifen,

sind die Schulen damit vorbereitet. Um den Finanzierungsbedarf der Investitionen in die Netzwerk-Infrastruktur zu decken, wurden Mittel aus Phase 1 des DigitalPaktes Schulen abgerufen. Nach derzeitigem Sachstand sind die auf Odenthal entfallenden und vom Schulträger abrufbaren Mittel damit ausgeschöpft. Weitere Investitionen müssen aus eigenen Haushaltsmitteln getragen werden.

Ein gutes Niveau erreicht die Gemeinde Odenthal auch bei der Ausstattung der Klassen- und Unterrichtsräume mit Präsentationstechnik. Zu den digitalen Nachfahren von Kreidetafeln und Overheadprojektoren gehören insbesondere interaktive Tafeln/Whiteboards (IWBs), Beamer, Großbildschirme sowie Dokumentenkameras zur Übertragung von Bild- und Textvorlagen oder dreidimensionalen Objekten auf ein Präsentationsgerät. In Odenthal verfügt rechnerisch jede Klasse in allen sechs Schulen über ein interaktives Whiteboard. Da vor allem in den beiden weiterführenden Schulen auch klassenübergreifende Unterrichts- und Fachräume mit Präsentationstechnik ausgestattet sind, fällt die tatsächliche Quote etwas geringer aus.

Der zusätzlich vorhandene Bestand von 0,67 Beamern je Klasse gleicht dies jedoch aus. Mit dem Gesamtumfang der vorhandenen Präsentationstechnik wird die vollständig digitalisierte Vermittlung der Unterrichtsinhalte in den Odenthaler Schulen nahezu umgesetzt. Für die Zukunft sieht die Medienentwicklungsplanung ebenso wie bei der Netzwerkanbindung auch für die Präsentationstechnik einen einheitlichen Standard in allen Schulen und Unterrichtsräumen vor.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der quantitativen Ausstattung mit Präsentationstechnik nach Gerätearten in der Gemeinde Odenthal wie folgt dar:

Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Odenthal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/Whiteboards (IWB)	1,14	-	0,20	1,00	34
Beamer	0,61	0,05	0,21	0,50	34
Großformatige Bildschirme	0,04	-	0,04	0,51	34
Dokumentenkameras/Visualizer	0,50	-	0,25	0,58	34

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

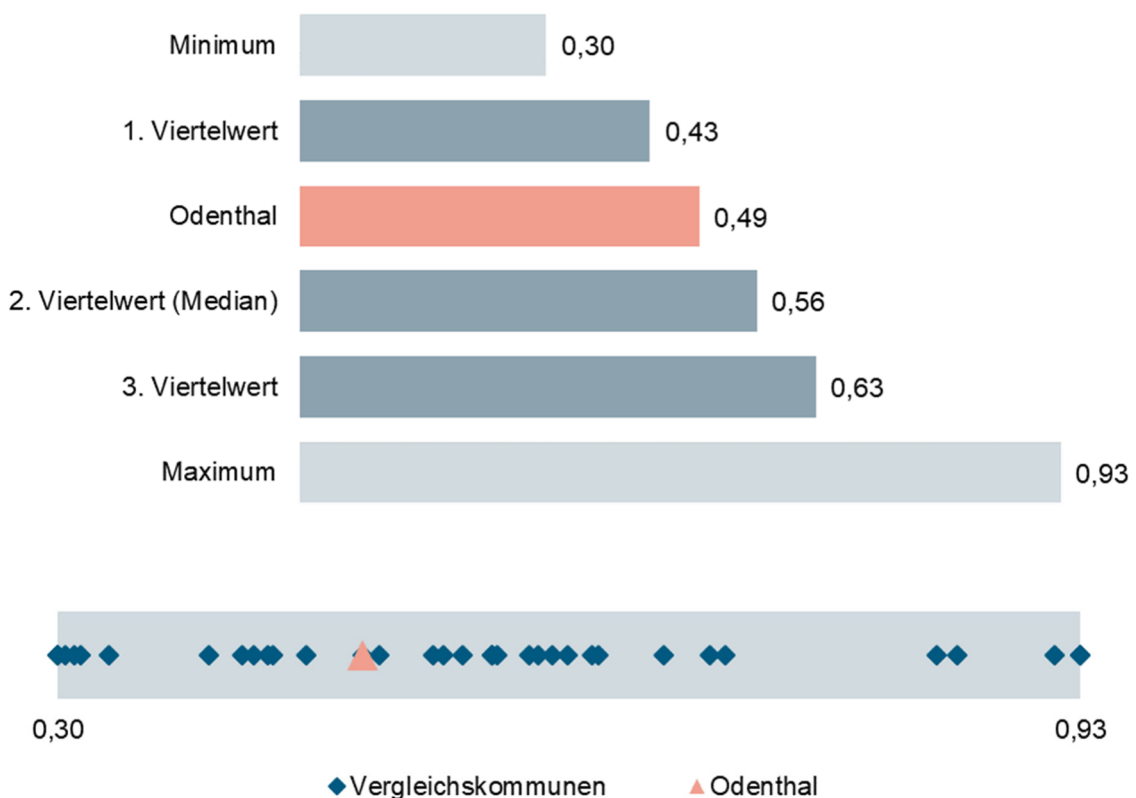
Geräteart	Odenthal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/Whiteboards (IWB)	0,62	0,03	0,51	0,93	22
Beamer	0,48	0,25	0,43	1,34	22
Großformatige Bildschirme	0,15	-	0,09	0,24	22
Dokumentenkameras/Visualizer	-	-	0,06	0,30	22

Zur erfolgreichen und effektiven digitalen Vermittlung von Unterrichtsinhalten ist nicht eine möglichst hohe Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten erforderlich. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen

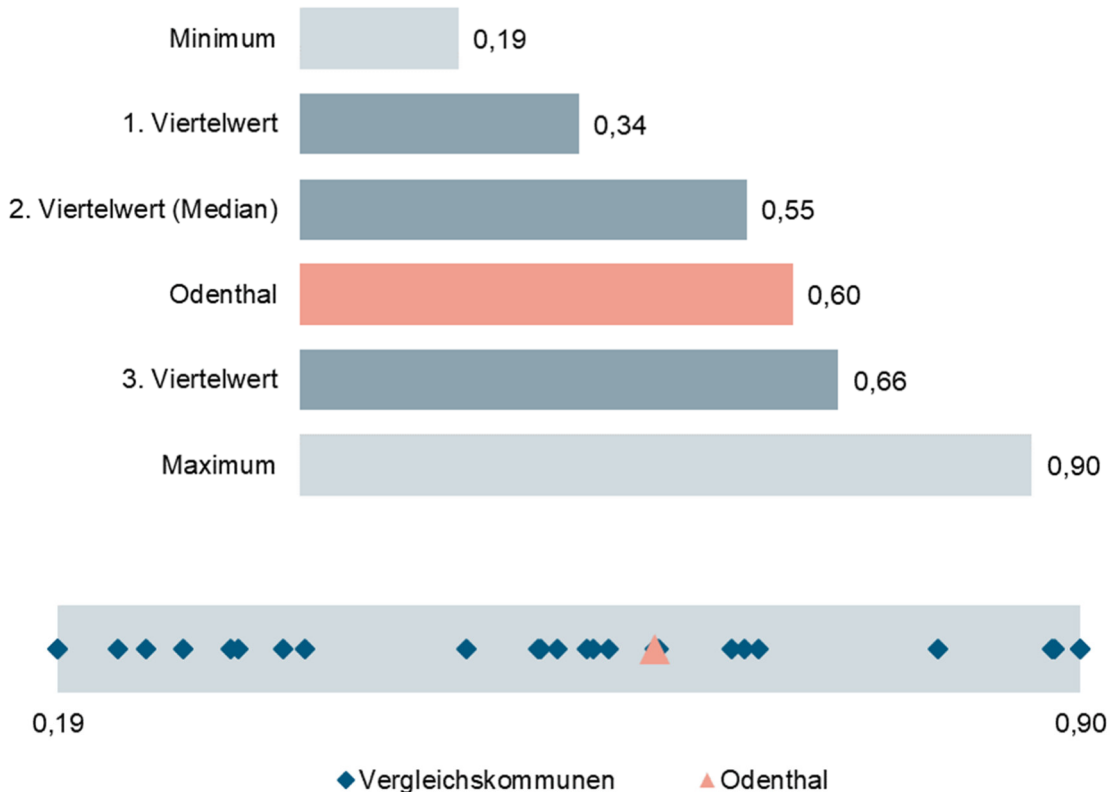
das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. Beispielsweise könnte die deutliche höhere Anzahl von Dokumentenkameras je Klasse in den Grundschulen dadurch begründet sein, dass Kindern im Grundschulalter Wissen häufiger durch Anschauung dreidimensionaler Gegenstände vermittelt wird als dies in weiterführenden Schulen der Fall ist. Derartige Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

Generell sollte eine sachgerechte Lernmittelausstattung den Anspruch erfüllen, dass nach den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes jeder Schülerin und jedem Schüler ein dem Stand der Technik entsprechendes pädagogisches Endgerät zur Verfügung steht. Im Schuljahr 2021/22 teilten sich in den Grundschulen der Gemeinde Odenthal rechnerisch zwei Kinder ein Endgerät. Im Gymnasium und der Realschule ist die Ausstattungsquote mit 0,6 pädagogischen Endgeräten je Schülerin und Schüler etwas höher. Die daraus resultierende Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigen die nachfolgenden Diagramme:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22



IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



Hier wird deutlich, dass im vergangenen Schuljahr keiner der geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier im Sinne einer Kennzahlensausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert hat. In diesen Befund müssen allerdings die in den Medienkonzepten zu beschreibenden Anforderungen der pädagogischen Ausrichtung mit einbezogen werden. So kann eine Ausstattung auch dann bedarfsgerecht sein, wenn zwar rechnerisch nicht der Schlüssel *ein Endgerät je Kind* erreicht wird, aber beispielsweise in den ersten und zweiten Klassen der Grundschulen der Einsatz von Tablets oder anderen Endgeräten generell nicht vorgesehen ist. Insofern spiegeln die vorstehenden Balkendiagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Gleichwohl fällt die Spannweite in der Kennzahlensausprägung auf. Ob deren Ursachen in bewusst berücksichtigten konzeptionellen Besonderheiten oder in einer zögerlichen Umsetzung der Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, lässt sich in der überörtlichen Prüfung derzeit nicht bewerten.

Die Gemeinde Odenthal berücksichtigt in ihrer Rolle als Schulträger, dass sich der konkrete Bedarf an der Ausrichtung der Schule bemisst. Sie verweist daher in der Medienentwicklungsplanung bezüglich der Ausstattung mit Endgeräten explizit auf die Medienkonzepte und verzichtet auf eine für alle Standorte geltende Standardisierung. Für die Grundschulen konnte ein gemeinsames und damit einheitliches Medienkonzept aufgestellt werden. Dies ist unter dem Aspekt einer

standortunabhängigen Gleichbehandlung und Chancengleichheit innerhalb der vier Schulen positiv zu bewerten. Nachteilig ist jedoch, dass die Nennung einer konkreten, zur Umsetzung des digitalen Lernkonzeptes notwendigen Spezifizierung und Anzahl von Endgeräten bisher nicht stattgefunden hat. Dies gilt für alle sechs Schulstandorte. Damit fehlt der zentralen IT eine maßgebliche Steuerungsinformation zur Planung zukünftiger Beschaffungsprozesse.

Eine Komponente der Schul-IT ist die technische Ausgestaltung und praktische Organisation des Druckens und Kopierens. Denn trotz der Erwartung, dass im Zuge der Digitalisierung der Anteil in Papierform vorliegender Unterrichtsmaterialien stetig abnehmen wird, sind diese im Schulbetrieb bis auf Weiteres unverzichtbar. Ein durchdachtes Druckmanagement sorgt dafür, Lernmaterial bei möglichst geringem Ressourceneinsatz – konkret: ohne Verschwendung von Papier und Toner sowie ohne unnötige Wegezeiten – im laufenden Schulbetrieb bereitzustellen. Seit 2021 steht allen Lehrkräften an den Odenthaler Schulen eine Lösung zur Verfügung, die es standortunabhängig ermöglicht Druckaufträge auf jedem beliebigen in das Netzwerk eingebundenen Drucker anzustoßen.

Aus Sicht der gpaNRW bestehen günstige Voraussetzungen dafür, dass die Odenthaler Schulen bei allen Digitalisierungsaspekten in absehbarer Zeit einen guten bis sehr guten Stand erreichen können. Zu dieser Einschätzung trägt letztendlich auch bei, dass Politik, Verwaltung und Schulen in der Gemeinde Odenthal eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens ansehen. Der konkrete Bedarf an Personalressourcen ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Wie auch bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe *IT an Schulen* eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben an externe IT-Dienstleister übertragen werden. In der Gemeinde Odenthal bestand vor einigen Jahren Konsens darüber, die bis dahin praktizierte fast vollständige Auslagerung an Dritte durch eine autarke, in der Gemeindeverwaltung verortete Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT abzulösen. Mit der Einrichtung der entsprechenden beiden Stellen und fachlich qualifizierter Besetzung wurden die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen, die grundlegende Umstellung des Betriebsmodells zu vollziehen.

→ Empfehlung

Nach dem erreichten guten Stand bei der Netzanbindung und Präsentationstechnik sollte die Gemeinde Odenthal die flächendeckende Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten in den Fokus stellen. Die Schulen sollten den konkreten Bedarf nach Art und Anzahl benennen, der sich aus den Anforderungen des pädagogischen Konzeptes ergibt.

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 BSI²⁵-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 allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

➔ **Feststellung**

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Odenthal ist vergleichsweise hoch. Nennenswertes Verbesserungspotenzial besteht im Bereich organisatorischer Regelungen.

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 Gemeinde Odenthal erfüllt sind.

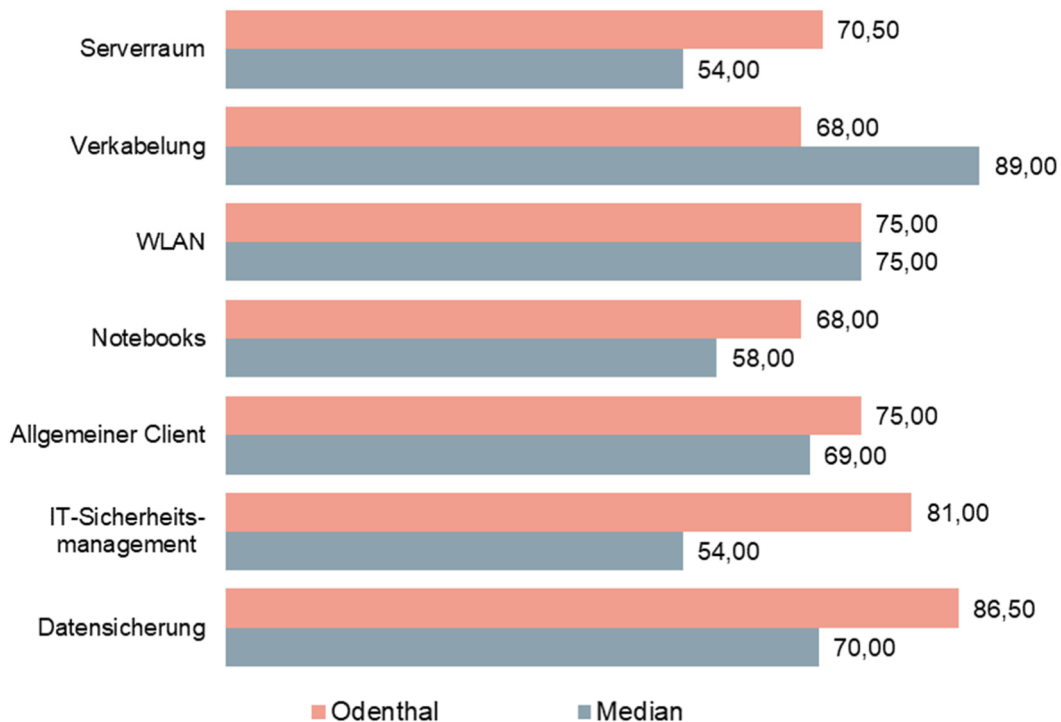
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht nur knapp 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die für alle sechs Schulen kumulierten Ergebnisse für die Gemeinde Odenthal wie folgt dar:

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv fällt in fast allen Einzelaspekten auf, dass die jeweilige Ausprägung den Median der Vergleichskommunen teilweise deutlich übertrifft. Die Vorteile einer zentralen, fachlich qualifizierten Planung, Bereitstellung und Betreuung der Digitalisierung zeigen für die Odenthaler Schulen demnach auch in Bezug auf die IT-Sicherheit Wirkung. Wenn die teilweise noch in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen bei der Gebäudeverkabelung und räumlichen Unterbringung der Infrastrukturkomponenten in näherer Zukunft abgeschlossen sind, bestehen auf der technischen und baulichen Ebene lediglich noch Verbesserungsmöglichkeiten im Detail.

Mit der vorrangigen Konzentration auf die Infrastruktur hat eine pragmatische und sachgerechte Priorisierung stattgefunden. Ein zwar nicht dringlicher, aber dennoch erkennbarer Handlungsbedarf besteht noch im Bereich organisatorischer Konzepte und Dokumentationen. Dazu gehören formelle und damit verbindliche Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu den Technikräumen oder die Modalitäten zur Durchführung der Datensicherung regeln. Soweit ein für die gesamte Gemeindeverwaltung 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 zur Wiederherstellung des laufenden Betriebs in die Lage versetzen.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.

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
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Es ist der Gemeinde Odenthal innerhalb weniger Jahre gelungen, die Grundlagen für eine zielgerichtete und systematische Steuerung der Schul-IT erheblich zu optimieren. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein gutes Niveau. Die Gemeinde als Schulträger und die Schulen setzen diesen Prozess mit dem Ziel fort, die Steuerungsmechanismen weiter zu verbessern.	97	E1.1	Die Gemeinde Odenthal sollte den in den letzten Jahren eingeschlagenen Weg bei der IT-Steuerung der Schulen weiterverfolgen und die bereits geplanten Verbesserungen in Bezug auf den Ressourcenüberblick und die Gestaltung von Ausstattungsprozessen umsetzen.	101
			E1.2	Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollten konkrete Kostenkalkulationen und Meilensteine für die die Umsetzung vorgesehener Maßnahmen ausgewiesen werden. Als Schulträger sollte die Gemeinde Odenthal bei den Schulen darauf hinwirken, den konkreten Bedarf an Endgeräten nach Art und Anzahl in die Medienkonzepte aufzunehmen.	101
F2	Bei der Digitalisierung ihrer Schulen hat die Gemeinde Odenthal hinsichtlich der leistungsfähigen Anbindung aller Standorte und Gebäudeteile ein hohes Niveau erreicht. Präsentationstechnik steht fast flächendeckend zur Verfügung, die Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ist noch ausbaufähig.	102	E2	Nach dem erreichten guten Stand bei der Netzanbindung und Präsentationstechnik sollte die Gemeinde Odenthal die flächendeckende Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten in den Fokus stellen. Die Schulen sollten den konkreten Bedarf nach Art und Anzahl benennen, der sich aus den Anforderungen des pädagogischen Konzeptes ergibt.	106
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Odenthal ist vergleichsweise hoch. Nennenswertes Verbesserungspotenzial besteht im Bereich organisatorischer Regelungen.	107	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte prüfen, wie sich durch formelle Regelungen – etwa einem Datensicherungskonzept oder Zugangsregelungen – auf der organisatorischen Ebene mit angemessenem Aufwand eine weitere Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erreichen lässt.	108

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal 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 Gemeinde Odenthal hat im Vergleichsjahr 2021 nur eine ordnungsbehördliche Bestattung. Die Falldichte liegt unter dem Median der Vergleichsstädte. Die Rechtmäßigkeit der Abläufe ist gewährleistet. Die bestattungsrechtlichen Fristen werden eingehalten und es erfolgt eine sachgerechte Ermittlung der Bestattungspflichtigen. Bei der Art der Bestattung berücksichtigt die Kommune neben eventuell vorliegenden Willensbekundungen auch die Angemessenheit und wirtschaftliche Aspekte.

Die Gemeinde Odenthal weist in den betrachteten Jahren keinen Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen auf. Kostenerstattungsansprüche werden konsequent durchgesetzt. Allerdings sollte die Kommune zusätzlich zu den Aufwendungen für die Bestattung noch eine Verwaltungsgebühr erheben. Hierdurch kann die Kommune den eigenen Verwaltungsaufwand reduzieren.

Bei der Beauftragung zur Einäscherung veranlasst die Gemeinde zeitgleich auch die Beisetzung der Urne. Die sofortige Beisetzung der Urne ist im Rahmen der Gefahrenabwehr jedoch nicht erforderlich. Hier kann die Gemeinde Odenthal die Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung nutzen, um die Möglichkeit zu haben, den vorrangig Bestattungspflichtigen die Bestattung selbst aufzugeben.

Darüber hinaus sollte die Gemeinde Odenthal Verfahrensstandards schriftlich festlegen, um eine schnelle Übersicht bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall zu ermöglichen. Festgelegte Standards helfen auch bei der Nachvollziehbarkeit im Fall einer gerichtlichen Überprüfung.

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 Gemeinde Odenthal haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der **Gemeinde Odenthal** gibt es ein Altenheim. Weitere Einrichtungen wie Krankenhäuser oder ein Hospiz sind nicht vorhanden. In dem betrachteten Prüfzeitraum von 2019 bis 2021 sind keine neuen Einrichtungen hinzugekommen. Wenn im Gemeindegebiet eine oder mehrere der benannten Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörige größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Odenthal 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	0	1	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0

Grundzahl	2019	2020	2021
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	1	1

Die Gemeinde Odenthal hatte 2020 und 2021 jeweils nur eine ordnungsbehördliche Bestattung, wobei die Kommune die Bestattung jeweils selbst durchgeführt hat.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Odenthal mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,67	0,67

Dadurch, dass die Gemeinde Odenthal 2020 und 2021 jeweils nur einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall hatte, bleibt die Kennzahl bei leichter Veränderung der Einwohnerzahlen in den beiden Jahren konstant.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,67	0,00	0,00	0,68	1,19	5,74	30

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannbreite der Kennzahl. Die Gemeinde Odenthal gehört zu der Hälfte der geprüften Kommunen mit einer geringen Anzahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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 Gemeinde Odenthal hält die bestattungsrechtlichen Fristen 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.

Der **Gemeinde Odenthal** sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt. Sie hat die vorgegebenen Fristen in den beiden Bestattungsfällen 2020 und 2021 eingehalten. Durch einen Bereitschaftsdienst stellt die Gemeinde sicher, dass das beauftragte Bestattungsunternehmen den Verstorbenen bzw. die Verstorbene auch an den Wochenenden oder an Feiertagen zur Kühlung in eine Leichenhalle transportieren kann.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Gemeinde Odenthal beginnt unverzüglich nach Kenntnis über einen Bestattungsfall mit der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei nutzt sie bestehende Handlungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse dokumentiert die Gemeinde entsprechend.

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 **Gemeinde Odenthal** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss.

Die Gemeinde Odenthal ermittelt die bestattungspflichtigen Angehörigen durch folgende Maßnahmen:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen bzw. der Verstorbenen,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung des bzw. der Verstorbenen zuständig war,
- Kontaktaufnahme mit dem Nachlassgericht,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der bzw. die Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in der der bzw. die Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem Betreuer,
- Sofern der Verstorbene bzw. die Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Befragung der Nachbarschaft,
- ggf. Recherche im Internet (u.a. soziale Medien).

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte des Verstorbenen bzw. der Verstorbenen geht die Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Ordnungsbehörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie über den Todesfall zu informieren. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben, lässt die Verwaltung die Benachrichtigung bzw. Ermittlung vor Ort bei Bedarf auch im Zuge der Amtshilfe vornehmen. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Behörde in der Fallakte. Für den Fall, dass der bzw. die Verstorbene Vermögen hinterlassen hat und somit eine Nachlasspflege eingerichtet werden sollte, schickt die Gemeinde eine schriftliche Zusammenfassung der Ergebnisse an das Amtsgericht. Wenn bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, prüft die Gemeinde, ob eine Bereitschaft zur Beisetzung durch die Angehörigen besteht.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die ordnungsbehördlichen Bestattungen führt die Gemeinde Odenthal grundsätzlich als Urnenbestattung durch. Kann die Gemeinde keine Willensbekundung ermitteln, legt sie bei der Bestattung insbesondere wirtschaftliche Aspekte zu Grunde. Bei zu erwartender Kostenersatzung berücksichtigt sie darüber hinaus die vorgefundenen Lebensumstände.

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 **Gemeinde Odenthal** ermittelt eine eventuelle Willensbekundung über die Bestattungsart durch die Durchsuchung von Räumlichkeiten, eine Befragung von Verwandten, Bekannten und Nachbarn sowie durch Nachfrage beim Nachlassgericht. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob der Verstorbene bzw. die Verstorbene Mitglied einer Glaubensgemeinschaft war. Die Mitgliedschaft in einer Glaubensgemeinschaft kann den Ausschluss einer Bestattungsform mit sich bringen.

Die Gemeinde Odenthal legt bei der Art der Bestattung grundsätzlich wirtschaftliche Aspekte zu Grunde. Hierbei achtet das Ordnungsamt auch darauf, dass die Bestattung angemessen ist und den vorgefundenen Lebensumständen des Verstorbenen bzw. der Verstorbenen entspricht. Liegt keine Willensbekundung vor, wird die Bestattung als Feuerbestattung durchgeführt.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ Feststellung

Bei einer Einäscherung veranlasst die Gemeinde Odenthal zeitgleich auch die Beisetzung der Urne. Eine sofortige Beisetzung ist im Rahmen der Gefahrenabwehr nicht erforderlich. Sie kann innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erfolgen.

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

Die **Gemeinde Odenthal** veranlasst bei einer Einäscherung zeitgleich auch die Beisetzung der Urne. Bei Feuerbestattungen ist zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr zunächst nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Die

Beisetzung der Urne ist erst innerhalb eines weiteren Zeitraumes von sechs Wochen erforderlich. Diesen Zeitraum kann die Gemeinde weiter nutzen, um Angehörige zu ermitteln und ihnen die Beisetzung der Urne in Eigenregie aufzugeben. Gleichzeitig gibt das den zur Bestattung verpflichteten Angehörigen mehr Zeit für die Planung der Beisetzung.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte zunächst nur die Einäscherung der Leiche zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr in Auftrag geben. Die Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung der Urne sollte genutzt werden, um den vorrangig Bestattungspflichtigen die Bestattung mit Androhung der Ersatzvornahme selbst aufzugeben.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Odenthal erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr macht sie nicht geltend.

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.

Wenn die **Gemeinde Odenthal** eine Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, macht sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Klageverfahren sind in diesem Zusammenhang bislang nicht anhängig. Bei Bedarf setzt sich die Gemeinde auch mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro²⁶. Eine entsprechende Verwaltungsgebühr wird durch die Gemeinde Odenthal bislang nicht erhoben.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung des Aufwands erheben, der der Kommune in Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entsteht.

²⁶ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zuvor zwischen 25 und 300 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 Gemeinde Odenthal hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Falldichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.

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

Die **Gemeinde Odenthal** hat aufgrund der geringen Fallzahl bislang keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Die Bestattungsfälle werden vom Leiter des Ordnungsamtes bearbeitet. Die Vertretung – insbesondere auch die telefonische Erreichbarkeit über eine Rufbereitschaft außerhalb der Öffnungszeiten – ist sichergestellt. Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. Verfahrensstandards, wie z.B. das Vieraugenprinzip bei Wohnungsbegehungen, hält die Gemeinde Odenthal ein. Die Gemeinde dokumentiert die jeweiligen Abläufe in der Fallakte.

Vorteile von festgelegten Verfahrensstandards sind eine schnelle Übersicht im Vertretungsfall sowie bei fehlender Routine. Darüber hinaus dienen Verfahrensstandards einer guten Nachvollziehbarkeit für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung. Deshalb sollte die Gemeinde Odenthal entsprechende Standards verschriftlichen. Gegebenenfalls kann die Gemeinde hierbei mit einer Checkliste und einem Arbeitsablaufdiagramm arbeiten. Hierin sollten alle erforderlichen Arbeitsschritte (Abläufe, Zuständigkeiten, Ansprechpartner, Fristen) dargestellt werden. Auch notwendige Formulare und ggf. Vordrucke, wie standardisierte Bescheide, sollten hinterlegt sein. Im Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte diese Arbeitshilfe fortgeschrieben werden.

Folgende Standards/Prozesse sollte die Ordnungsbehörde schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen sowie Überprüfung durch Vorgesetzte,

- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen,
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips,
- Dokumentation.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.

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.

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.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Gemeinde Odenthal weist in den betrachteten Jahren keinen Fehlbetrag im Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattung aus. Kostenerstattungsansprüche werden konsequent durchgesetzt.

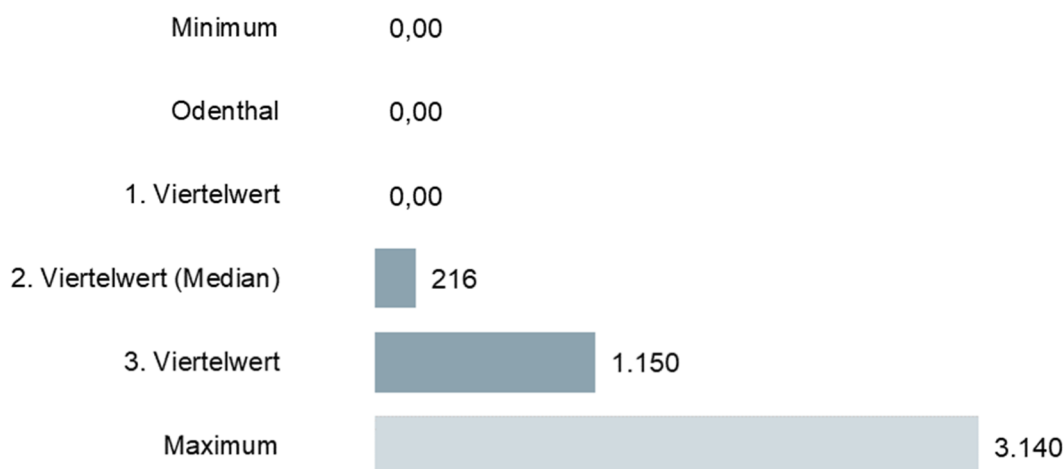
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	0,00	0,00

In der **Gemeinde Odenthal** ist in den betrachteten Jahren kein Fehlbetrag entstanden. Die Aufwendungen sind vollständig erstattet worden.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



*Mehrfachnennung bei null Euro

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine große Spannbreite der Kennzahl, die von den individuellen Gegebenheiten in den Kommunen abhängig ist. Der Gemeinde Odenthal gelingt es, ebenso wie 25 Prozent der geprüften Vergleichskommunen, ihre Aufwendungen durch Erträge zu decken.

4.6.2 Aufwendungen

- ➔ Die Gemeinde Odenthal hat 2021 höhere Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Höhe der Aufwendungen steht in Zusammenhang mit den Lebensumständen des Verstorbenen.

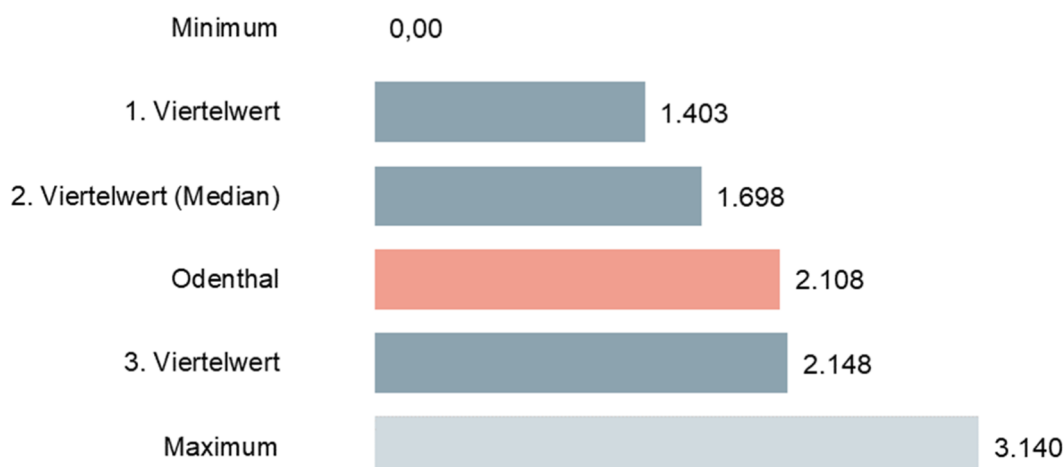
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Odenthal in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.751	2.108
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.751	2.108

Die Aufwendungen variieren in Abhängigkeit der vorgefundenen Lebensumstände. Die höheren Aufwendungen 2021 liegen in dem Bekanntheitsgrad des Verstorbenen und der zu erwartenden Erstattung der Aufwendungen begründet. Es war in diesem Fall eindeutig, dass die Bestattungskosten auf jeden Fall entweder durch Kostenerstattung oder durch Erträge aus dem Erbe gedeckt werden. Allerdings konnte die Klärung der Kostenübernahme nicht innerhalb der bestattungsrechtlichen Fristen erfolgen, so dass die **Gemeinde Odenthal** zunächst im Wege einer Ersatzvornahme tätig werden musste.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die Gemeinde Odenthal hat 2021 höher Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2020 liegen die Aufwendungen der Gemeinde Odenthal mit 100 Euro über dem Median der Vergleichskommunen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

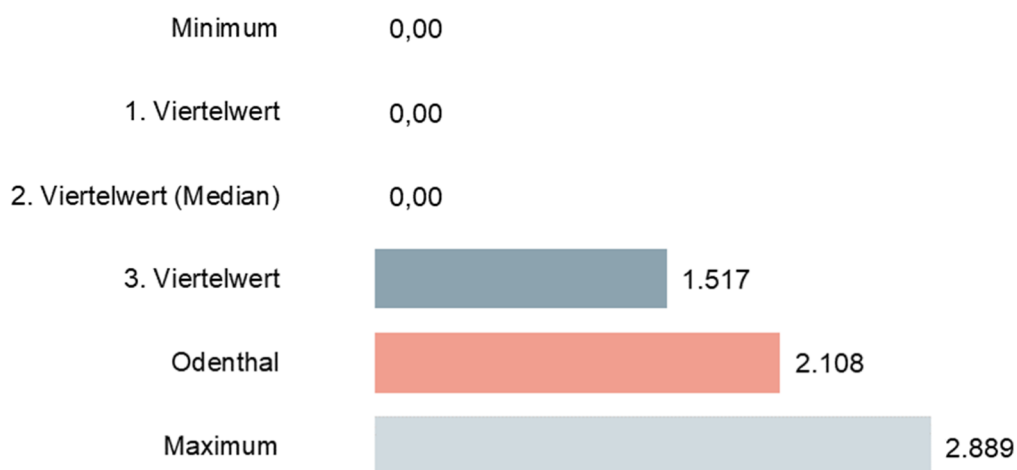
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Odenthal 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.751	2.108
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.751	2.108

In 2020 und 2021 sind die einzelfallbezogenen Aufwendungen vollständig erstattet worden.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



*Mehrfachnennung bei 0

Im interkommunalen Vergleich erzielt die **Gemeinde Odenthal** im Vergleichsjahr 2021 in Zusammenhang mit den erhöhten Aufwendungen eine vergleichsweise hohe Kostenerstattung.

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	Bei einer Einäscherung veranlasst die Gemeinde Odenthal zeitgleich auch die Beisetzung der Urne. Eine sofortige Beisetzung ist im Rahmen der Gefahrenabwehr nicht erforderlich. Sie kann innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erfolgen.	115	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte zunächst nur die Einäscherung der Leiche zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr in Auftrag geben. Die Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung der Urne sollte genutzt werden, um den vorrangig Bestattungspflichtigen die Bestattung mit Androhung der Ersatzvornahme selbst aufzugeben.	116
F2	Die Gemeinde Odenthal erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr macht sie nicht geltend.	116	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung des Aufwands erheben, der der Kommune in Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entsteht.	116
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Odenthal hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Fall-dichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.	117	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.	118

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal 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

Der Bereich Friedhofswesen wird in der Gemeinde Odenthal zentral in den Kommunalbetrieben bearbeitet. Das sichert eine gute Koordination und schnittstellenfreie Bearbeitung der Vorgänge.

Die Gemeinde stellt sich seit ca. 20 Jahren der Aufgabe, die Flächen ihrer Friedhöfe zu konzentrieren. 2012 hat die Kommune die Weichen dafür gestellt, dass der Friedhof Schwarzbroich 2063 ganz und der Friedhof Altenberg in Teilen geschlossen wird. Hierdurch will die Gemeinde die bestehenden Flächenüberhänge reduzieren. Die Gemeinde Odenthal geht davon aus, dass noch weitere Schließungen von Friedhöfen oder Teilflächen notwendig werden.

Der Strukturwandel im Bestattungswesen ist in Odenthal deutlich zu erkennen. Der Trend geht zu pflegeärmeren oder pflegefreien Bestattungsformen. Hierbei wird die Gemeinde mit Konkurrenzangeboten im Umfeld konfrontiert. Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen liegt in Odenthal 2021 bei rund 59 Prozent. Um der Änderung der Bestattungskultur zu begegnen, hat auch die Gemeinde Odenthal pflegearme/pflegefreie Bestattungsformen eingerichtet. Bereits jetzt werden Urnenbestattungen in der Kommune verstärkt in Anspruch genommen. Um auch weiter konkurrenzfähig zu bleiben, sollte die Gemeinde ihre Friedhöfe und Bestattungsformen noch stärker im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit präsentieren.

Trotz der vergleichsweise geringen Frequentierung der Friedhöfe und der Trauerhallen erreicht die Gemeinde im Zeitvergleich einen guten Kostendeckungsgrad. Hierbei beeinflussten die Kompensationszahlungen für den Betrieb des Trostwaldes die Erträge positiv. Aber auch die jährliche Überarbeitung der Rechnungsposten für die Gebührenkalkulation trägt zu dem hohen Kostendeckungsgrad bei. Die Nutzer pflegearmer oder pflegefreier Grabformen werden angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt. Die Gemeinde steuert dies über Äquivalenzziffern.

Da sich die Flächenverbräuche durch mehr Urnenbestattungen verringern, rechnet die Gemeinde Odenthal auch künftig mit deutlichen Flächenüberhängen. Die Gemeinde versucht dem zu begegnen, indem sie Grabfelder zentralisiert und gezielt freisetzt, um sie einer anderen Nutzung – z.B. als Rasenfläche – zuzuführen. Hierdurch hat die Gemeinde die Bestattungsfläche bereits gut komprimiert und ausgelastet. Der Grünanteil der Odenthaler Friedhöfe hat sich dementsprechend vergrößert. Weiteren Flächenüberhängen begegnet die Kommune durch die benannte Schließung bzw. Teilschließung von Friedhöfen.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen sind vergleichsweise niedrig. Möglich ist das durch inzwischen größere Rasenfelder mit pflegearmer Gestaltung. Darüber hinaus hat die Kommune eine gute Lösung für die Bewirtschaftung der Flächen durch einen gemeinnützigen Verein und eine 450-Euro-Kraft gefunden.

Die Friedhofsverwaltung will aktuell das Grabwahlverhalten analysieren. In diesem Zusammenhang sollte die Kommune auch die Grün- und Wegeflächen und die weitere Nutzung der Trauerhallen langfristig planen. Für die weitere strategische Planung wäre es sinnvoll, die Friedhofspläne zu digitalisieren. Bei der Planung sollte die Gemeinde nutzungsintensive Kernzonen in den Fokus stellen. Wegzuführung und Vegetationsarten zu weniger genutzten Teilbereichen der Friedhöfe sollte Odenthal pflegearm gestalten. Die Gemeinde sollte mit Hilfe von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Hierüber sollte sie gegenüber Verwaltungsführung und Politik berichten.

Insgesamt gesehen ist die Gemeinde Odenthal auf einem guten Weg. Die Gemeinde agiert zukunftsgerichtet und passt sich der geänderten Nachfrage im Bestattungswesen an.

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 unmittelbarem 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	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	4	1	1	2	5	14	23
Kommunale Friedhofsfläche in qm	42.179	24.560	36.525	43.878	60.173	84.970	23
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,81	1,54	2,68	3,37	4,46	6,77	23
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	59,09	42,28	71,50	87,18	95,37	109	23
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,16	1,26	2,04	2,39	3,09	5,74	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	83,75	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	2.221	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108

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

In der **Gemeinde Odenthal** existieren aktuell vier kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Die gpaNRW hat die kommunalen Friedhöfe während der überörtlichen Prüfung besichtigt. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht ein. Zu den Friedhöfen gibt es folgende Besonderheiten:

- Der Friedhof Schwarzbroich in Odenthal Voiswinkel wird 2063 geschlossen. Ein Reihengraberwerb ist noch bis 2034 möglich. Nach Ablauf der Bestattungs- und Ruhefristen sollen dort eventuell Baumbestattungen durchgeführt werden. Für eine Teilaufforstung sind

für 2024 Haushaltsmittel vorgesehen. Die vorhandene Infrastruktur wie Trauerhalle und Parkplatz sollen weiterhin genutzt werden.

- Auch für den Friedhof Altenberg ist für 2063 eine Teilschließung des oberen schwer zugänglichen Hangteils vorgesehen. Hier sind für 2023 Haushaltsmittel zur Rekultivierung eingeplant.
- Für den Friedhof Selbach zahlt die Gemeinde eine Pacht.
- Zusätzlich zu den kommunalen Friedhöfen wird der Trostwald Odenthal in Form eines Betreibermodells geführt. Die Gemeinde erhält hierfür eine Kompensationszahlung.

Von der Gesamtfläche der Friedhöfe (51.690 qm) sind aktuell 42.179 qm bewirtschaftet. Bei den restlichen 9.511 qm handelt es sich um nicht bewirtschaftete Reserveflächen.

Rund 59 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Hiermit gehört Odenthal zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil kommunaler Bestattungen. Es gibt in der näheren Umgebung attraktive Angebote verschiedenster Bestattungsformen, die entsprechend frequentiert werden. Insbesondere der Trostwald in der Gemeinde wird von der Bevölkerung stark angenommen. Aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen unterliegt die Gemeinde Odenthal einer Wettbewerbssituation.

Die kommunalen Friedhöfe haben durch ihre Grünflächen auch einen Erholungswert für die Bevölkerung. Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche liegt in Odenthal allerdings bei rund 84 Prozent. Somit sind ausreichend Erholungsmöglichkeiten im Gemeindegebiet vorhanden. Insofern müssen die Friedhöfe diesen Zweck nicht unbedingt erfüllen.

Die Gemeinde Odenthal beschäftigt sich bereits seit Jahren mit den strukturellen Rahmenbedingungen und der Änderung des Nachfrageverhaltens im Bestattungswesen. Auch aktuell ist eine Analyse des Grabwahlverhaltens vorgesehen.

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

- ➔ In der Gemeinde Odenthal ist die Friedhofsverwaltung zentral in den Kommunalbetrieben organisiert. Das vermeidet Schnittstellen und ermöglicht Synergien in der Arbeit.

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

Das Friedhofswesen ist in der **Gemeinde Odenthal** zentral in den Kommunalbetrieben organisiert. Von hier aus werden die Aufgaben rund um die Friedhöfe koordiniert und gesteuert. Innerhalb der Kommunalbetriebe sind die einzelnen Aufgaben und Arbeitsschritte klar voneinander

abgegrenzt. Schnittstellen oder Doppelarbeiten werden vermieden. Die Verantwortlichen sprechen sich wöchentlich zu den verschiedenen Aufgaben ab.

5.4.2 Steuerung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.

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 **Gemeinde Odenthal** hat keine konkreten Zielsetzungen für die Gestaltung ihrer Friedhöfe formuliert. Auch ein Kennzahlensystem ist nicht vorhanden. Gleichwohl beschäftigt sich die Kommune mit dem Grabwahlverhalten und den vorhandenen Flächen. Aufgrund von großen Flächenüberhängen sind bereits 2012 die Weichen dafür gestellt worden, dass der Friedhof Schwarzbroich in Odenthal Voiswinkel 2063 ganz und der Friedhof Altenberg in Teilen geschlossen wird. Die Gemeinde geht davon aus, dass noch weitere Schließungen von Friedhöfen oder Teilflächen notwendig werden. Alle zehn Jahre führt die Friedhofsverwaltung eine Friedhofsanalyse durch. Ziel ist es, dem Wandel der Friedhofskultur gerecht zu werden.

Im Rahmen der Haushaltsplanberatung (Gebührenhaushalt) erstattet die Friedhofsverwaltung regelmäßig Bericht über die Einnahmesituation und die erforderlichen Aufwendungen. Ein kontinuierliches Berichtswesen, das auf der Grundlage von Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert, ist in der Gemeinde aber nicht vorhanden.

Die Gemeinde Odenthal sollte konkrete Ziele für das Friedhofswesen fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Ziele erreicht werden, sollte Odenthal passende Kennzahlen definieren. Hierfür kann die Gemeinde die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend hierzu könnten diese Kennzahlen friedhofsbezogen erhoben und ausgewertet werden.

Um alle Entscheidungsträger regelmäßig und frühzeitig in die Entwicklungen im Friedhofsreich einzubinden, sollte die Gemeinde Odenthal ein Berichtswesen erstellen. In dem Bericht sollte die Gemeinde jährlich wesentliche Ziele, Kennzahlen und Entwicklungen darstellen.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.

5.4.3 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings sind die Friedhofsflächen bislang nicht digitalisiert. Entsprechende Möglichkeiten hierfür bietet das vorhandene Fachverfahren.

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.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Odenthal** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Mit Hilfe der Fachsoftware kann die Gemeinde Odenthal Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten.

Allerdings stehen der Friedhofsverwaltung noch keine digitalen Pläne der Friedhöfe zur Verfügung. Die Möglichkeit der Digitalisierung der Friedhöfe ist bei der Auswahl des Friedhofsprogrammes berücksichtigt worden. Die Umsetzung ist grundsätzlich möglich, erfordert aber zeitliche und personelle Ressourcen. Entsprechende Ressourcen hatte die Gemeinde Odenthal bislang nicht.

Eine digitale Übersicht der Friedhöfe würde die tägliche Arbeit erleichtern. Sachinformationen könnten mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Das ermöglicht einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und unterstützt die Friedhofsverwaltung aktiv in der Steuerung und Organisation. Insbesondere auch die Verknüpfung mit Informationen zu den Grünflächen ermöglicht wichtige Aussagen für die langfristige strategische Planung (siehe auch Ziffer 5.7 Grün- und Wegeflächen).

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderlichen zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal hat ein Informationsblatt über die kommunalen Friedhöfe mit den jeweiligen Bestattungsarten erstellt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune kann verbessert werden.

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

Die **Gemeinde Odenthal** hat ein Informationsblatt erstellt, das die Bestattungsarten der einzelnen Friedhöfe auflistet. Weitere Informationen beinhaltet der Flyer nicht. Auf der Internetseite der Verwaltung werden derzeit die Friedhofssatzung, die Gebührensatzung, die Kontaktdaten und die Öffnungszeiten der Friedhofsverwaltung angegeben. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Friedhöfen, Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, etc. sind nicht vorhanden. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit erfolgt nach Aussage der Gemeinde Odenthal ein intensiver Austausch mit den Bestattern.

Die Nutzungsintensität der kommunalen Friedhöfe liegt in Odenthal 2021 nur bei rund 59 Prozent (siehe Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen). Die Gemeinde Odenthal sollte deshalb versuchen, die Nutzungsintensität durch eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit zu steigern.

Das Informationsblatt über die Friedhöfe sollte durch die Kontaktdaten der Friedhofsverwaltung ergänzt, ausgelegt und auf der Internetseite der Gemeinde dargestellt werden. Eine entsprechende Darstellung des Flyers im Internet ist nach Aussage der Gemeinde Odenthal bereits vorgesehen. Zusätzlich hierzu sollte die Gemeinde Odenthal ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten auf ihrer Homepage vorstellen und beschreiben. Neue Grabarten sollte die Gemeinde gezielt bewerben. So können sich Interessierte frühzeitig oder im Bedarfsfall mit dem Leistungsangebot beschäftigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte die Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe intensiver ausgestalten. Hierdurch kann die Wahrnehmung der Friedhöfe in der Bevölkerung optimiert und die Nutzungsintensität gegebenenfalls gesteigert werden.

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 Gemeinde Odenthal erzielt im Zeitvergleich einen guten Kostendeckungsgrad. Überdeckungen bzw. Unterdeckungen gleicht die Kommune in einem Zeitraum von vier Jahren aus.

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

Die **Gemeinde Odenthal** überarbeitet die Kostenrechnung für die Gebührenkalkulation jährlich neu. Die Kalkulation wird im Kommunalbetrieb vorgenommen. Die Gebührensätze sind zuletzt im Dezember 2014 angepasst worden. Mit zunehmendem Wettbewerb rückt neben den Aspekten wie Friedhofsqualität und Angebotsvielfalt insbesondere auch das Preis-Leistungsverhältnis in den Vordergrund. Die Gemeinde Odenthal möchte konkurrenzfähig bleiben. Mit den Gebühreneinnahmen möchte sie die Nachfrage der Leistungen stabilisieren und dennoch einen hohen Kostendeckungsgrad erreichen.

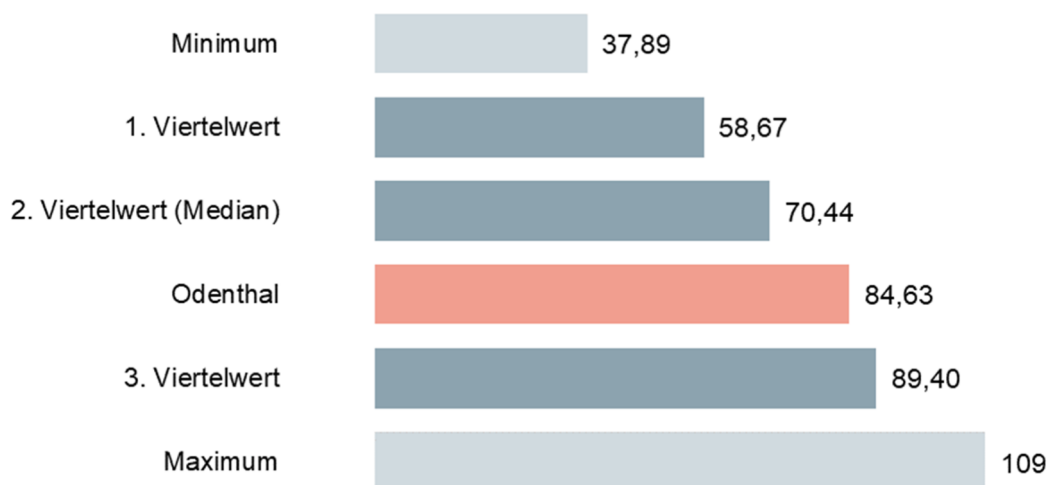
Die Gemeinde Odenthal berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022²⁷ diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus reagiert die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG mit einem weiterführenden Vorschlag zur Änderung des § 6 Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW.

Zurzeit stehen noch offene Fragen im Raum, die auch durch die Lektüre der Urteilsgründe und den Gesetzesentwurf zur Änderung des § 6 KAG NRW nicht abschließend beantwortet werden können. Die Gemeinde Odenthal sollte daher die weiteren Entwicklungen verfolgen und bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Die Erlöse aus Gebühren (ohne Berücksichtigung des öffentlichen Grünanteils) liegen 2021 bei rund 256.000 Euro; die Aufwendungen bei rund 302.000 Euro. Die Erträge werden hierbei positiv durch die Kompensationszahlungen für den Betrieb des Trostwaldes an die Gemeinde beeinflusst (in 2021: 19.185 Euro). Darüber hinaus erhält die Gemeinde weitere Erlöse in Zusammenhang mit der Nutzung von Friedhofseinrichtungen für den Trostwald (in 2021: 5.321 Euro).

²⁷ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 – 9 A 1019/20

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Odenthal erzielt im Vergleich einen höheren Kostendeckungsgrad als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Zeitvergleich variiert der Kostendeckungsgrad:

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
90	104	111	85

Die Aufwendungen für das Friedhofswesen steigen im Zeitvergleich kontinuierlich an, während die Erträge aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten schwanken. Die privatrechtlichen Leistungsentgelte für den Trostwald bleiben demgegenüber im Zeitvergleich relativ konstant.

Die Überdeckungen bzw. Unterdeckungen aus Vorjahren gleicht die Gemeinde Odenthal in einem Zeitraum von vier Jahren aus.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Odenthal steuert die Nachfrage nach pflegeärmeren Bestattungsformen über eine angemessene Beteiligung am Gebührenaufkommen.

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

Der Wandel der Bestattungskultur hat auch Auswirkungen auf die Gebührenerträge. Eine Kommune sollte daher die Nachfrage bei der Kalkulation der Gebühren berücksichtigen. Ein Instrument für die Anpassung an die Nachfrage ist die individuelle Bewertung der Vorteile einer Grabart über Äquivalenzziffern. Hierdurch wird sichergestellt, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren entfällt.

Für die Kostenverteilung setzt die **Gemeinde Odenthal** Flächen und Nutzungszeiten sowie Belegarten unter Berücksichtigung der Nutzungsintensität ins Verhältnis. Hierdurch steuert die Gemeinde das Gebührenaufkommen entsprechend der Nachfrage. Auch Nutzer kleinerer Flächen verbunden mit einem geringeren Pflegeaufwand werden hierdurch angemessen an den Gebühren beteiligt.

Laut Gebührensatzung der Gemeinde werden die festgelegten Gebühren für die Nutzung eines Grabes auf dem Friedhof Altenberg, Hangteil ab Feld fünf aufwärts um 50 Prozent reduziert²⁹. Hintergrund ist die erschwerte Zugänglichkeit durch die steile Hanglage.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

In 2021 erreicht die Gemeinde Odenthal einen höheren Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen als die Hälfte der Vergleichskommune. Allerdings liegt dies insbesondere an den geringen Aufwendungen. Die Nutzungsintensität ist nur schwach ausgeprägt.

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.

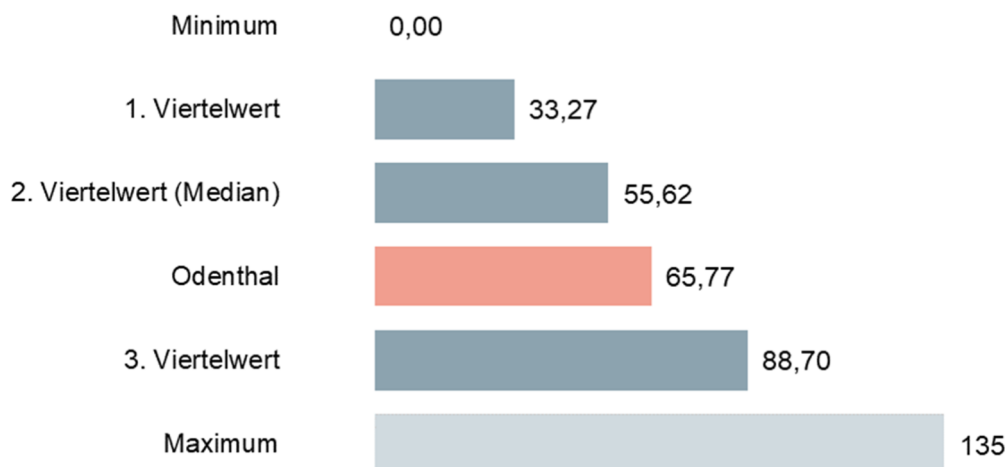
Auf den vier kommunalen Friedhöfen hält die **Gemeinde Odenthal** insgesamt drei Trauerhallen (Odenthal, Selbach, Voiswinkel) vor. Für den Friedhof Altenberg ist für 2025 ein Verabschiedungsplatz mit offenem Unterstand und Urnenwand vorgesehen.

Für die Trauerhallen liegen die Erlöse im Betrachtungsjahr 2021 bei 6.480 Euro und die Aufwendungen bei 9.852 Euro.

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

²⁹ Ortsrecht der Gemeinde Odenthal, 67-2, Gebührensatzung zur Satzung für die Friedhöfe der Gemeinde Odenthal vom 30. September 1977 in der Fassung der 18. Änderungssatzung vom 10. Dezember 2014, § 1

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



Neben Kommunen, die keine Gebühren für ihre Trauerhallen erheben, gibt es auch Vergleichskommunen, die ihre Trauerhallen einer anderen Nutzung zuführen (beispielsweise an Bestatter vermieten) und dadurch Einnahmen erzielen.

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



Die Gemeinde Odenthal hat 2021 einen höheren Kostendeckungsgrad für ihre Trauerhallen als die Hälfte der Vergleichskommunen. In 2020 lag der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen nur bei rund 39 Prozent. Grund hierfür waren Gebührenauffälle durch die Einschränkungen in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Die Aufwendungen für die Trauerhallen sind in Odenthal sehr niedrig. Sie beschränken sich auf Instandhaltungsmaßnahmen, Reinigungsaufwendungen und Aufwendungen für die Gebäudeversicherung. Für die Gebührenermittlung werden zusätzlich kalkulatorische Kosten berücksichtigt. Der Anteil der Aufwendungen für die Trauerhallen an den Gesamtaufwendungen für die Friedhöfe liegt in Odenthal bei rund drei Prozent. Damit stellt Odenthal im interkommunalen Vergleich den Minimalwert (der Median beträgt elf Prozent).

Die Gebühren für die Trauerhallen setzen sich aus der Sargraumunterstellungsgebühr und der Gebühr für die Trauerfeier zusammen. Werden vor einer Beisetzung im Bestattungswald Odenthal die Trauerhalle des Friedhofes Odenthal-Selbach oder der Vorplatz zu dieser Trauerhalle für eine Trauerfeier genutzt, sind Gebühren entsprechen der Gebührensatzung für die Friedhöfe

der Gemeinde Odenthal zu zahlen³⁰. In der Gebührenkalkulation ist darüber hinaus folgende Position enthalten: „Anteile Einnahmen Trauerwald zur Deckung Mindereinnahmen für die Nutzung der Trauerhallen“. Für die Kalkulation 2021 beläuft sich der Betrag auf rund 2.500 Euro.

Die Erlöse sind von der Anzahl der Nutzungen abhängig. Die Trauerhallen der Gemeinde Odenthal werden bislang nur in sehr geringem Umfang genutzt:

Nutzung der Trauerhallen 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
21	18	9	15

Der Rückgang der Nutzung 2020 ist auf Einschränkungen im Rahmen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Die Verabschiedung wird größtenteils bei Bestattern oder in der Kirche vorgenommen. Von den 91 Bestattungen in 2021 ist nur in 16 Prozent der Fälle eine Trauerhalle der Gemeinde Odenthal genutzt worden.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2021

Kennzahl	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen in Prozent	16	11	40	63	81	137	23

Die Trauerhallen der Gemeinde Odenthal werden vergleichsweise schlecht angenommen. Der Maximalwert wird in diesem Fall durch eine anderweitige Nutzung der Trauerhallen erzielt.

Der Gemeinde Odenthal ist die geringe Frequentierung der Trauerhallen bewusst. Investitionen in die Trauerhallen sind derzeit nicht vorgesehen. Seit August 2022 sind zwei der drei Friedhofshallen als Lagerräume für Materialien der Flüchtlingshilfe umfunktioniert, um Kosten einzusparen. Darüber hinaus werden Teile der Außenwand der Trauerhalle Odenthal als Urnenwand genutzt.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte auch weiterhin nachhaltige Lösungen für die Nutzung der Trauerhallen suchen. In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde auch die weitere Verwendung der Trauerhallen einbeziehen. Zumindest die Trauerhalle Odenthal sollte die Gemeinde aktiv bewerben, um die Nutzungsintensität zu steigern.

³⁰ Nutzungsordnung Bestattungswald, Stand: 10. Juli 2013, § 12, 2. Absatz

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

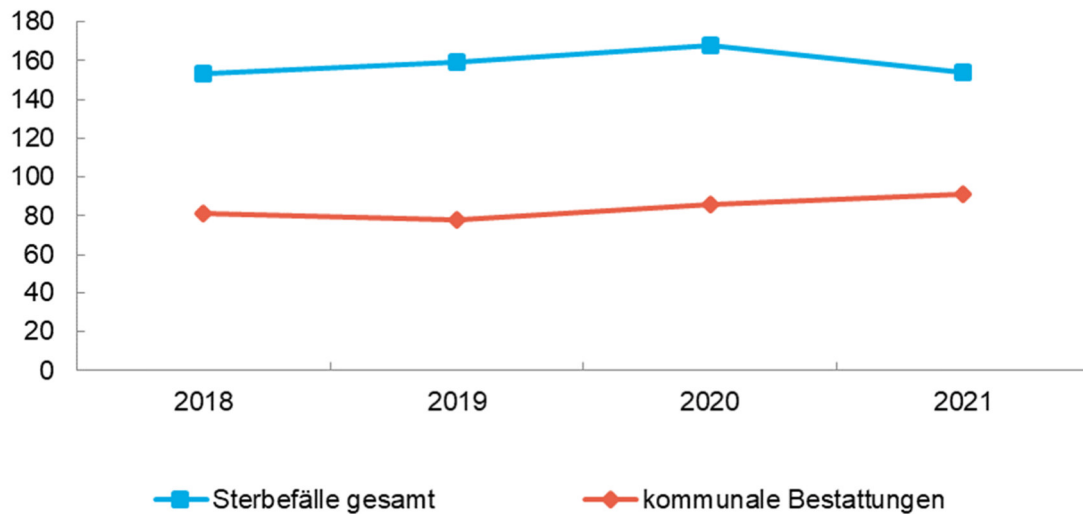
- ➔ Die Zahl der Sterbefälle wird sich in Odenthal nach den Prognosewerten von IT.NRW zukünftig nur leicht erhöhen. Allerdings nimmt hierbei die Nachfrage nach pflegearmen oder pflegefreien Bestattungsformen zu. Die Gemeinde Odenthal reagiert auf die Änderung des Nachfrageverhaltens und entwickelt Ideen zu möglichen Bestattungsformen.

Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei sind folgende Einflussfaktoren wesentlich:

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

Die Einwohnerzahl liegt in **Odenthal** 2022 bei 15.063 Einwohnern. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf 14.923 Einwohner verringern wird. Das entspricht rund einem Prozent. Die Zahl der Einwohner ab 80 Jahren wird sich lt. den Prognosewerten demgegenüber von 1.258 Einwohnern in 2022 auf 1.988 Einwohner 2040 erhöhen. Das entspricht einer Steigerung von 58 Prozent. Trotzdem geht die Gemeindemodellrechnung nur von einem leichten Anstieg der Sterbefälle aus (2021 – 155 Sterbefälle / 2040 – 160 Sterbefälle).

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Odenthal 2018 bis 2021



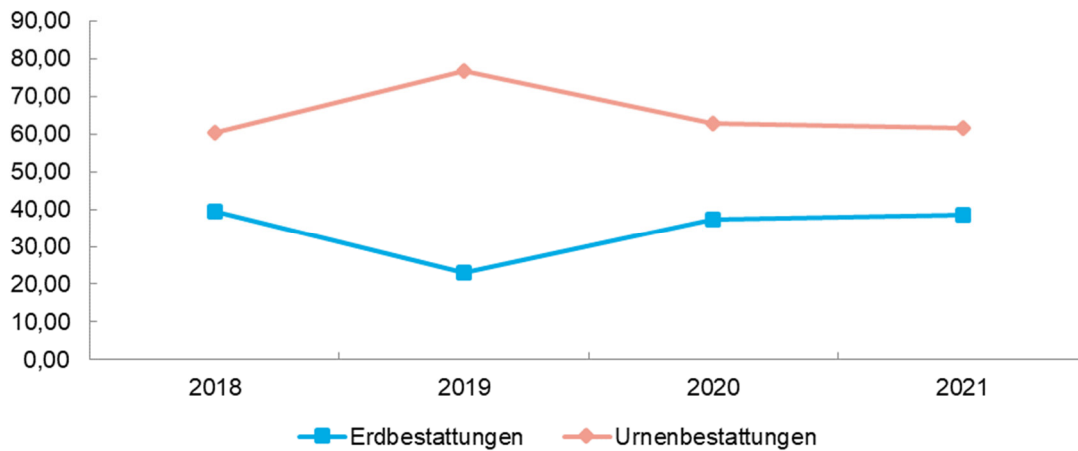
Die Zahl der Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen ist in den letzten beiden Betrachtungsjahren leicht angestiegen. Insofern wird das kommunale Angebot besser angenommen. Das ist positiv zu sehen. Dennoch liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen 2021 nur bei 59 Prozent. Hiervon erfolgt der überwiegende Anteil der Bestattungen in Urnengräbern:

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

Kennzahlen	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	38,46	16,67	32,99	41,67	45,26	62,37	23
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	61,54	37,63	51,32	56,99	65,57	83,33	23

Das macht den Wandel im Bestattungswesen – weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen - deutlich. Im interkommunalen Vergleich hat die Gemeinde Odenthal bereits mehr Urnenbeisetzungen als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Odenthal in Prozent 2018 bis 2021



Die Zahl der Urnenbestattungen liegt in der Gemeinde Odenthal konstant auf einem hohen Niveau und wird sicher auch zukünftig einen hohen Stellenwert bei den Bestattungsformen behalten.

Die Gemeinde Odenthal stellt sich hierauf ein. Neben Urnenwahlgräbern bietet die Gemeinde auch Urnen in Großgräbern, Urnenerdammern und Kolumbarien an. Urnenreihengräber werden in Odenthal nicht nachgefragt. In 2021 gab es nur eine Bestattung in einem Urnenreihengrab. Am stärksten werden die Urnenwahlgräber frequentiert (2021 – 42 Bestattungen).

Die Friedhofsverwaltung arbeitet an dem Ausbau des Angebotes. Beispielsweise sind für 2025 finanzielle Mittel für eine Urnenwand auf dem geplanten Verabschiedungsplatz auf dem Friedhof Altenberg eingeplant. Für die Urnengroßgräber hat die Gemeinde Odenthal ein neues Konzept erarbeitet. Die Gemeinde erwirbt Gräber mit historisch wertvollen Grabsteinen von den Eigentümern, entfernt die Inschriften und bietet auf der Grabfläche Urnenbestattungen an. Der Name der Verstorbenen wird durch eine Plakette kenntlich gemacht. Die Großgräber sind pflanzfrei.

Langfristig plant die Gemeinde Odenthal auch Baumbestattungen. In Zusammenhang mit der Schließung des Friedhofes Voiswinkel sollen beispielsweise nach Ablauf der Bestattungs- und Ruhefristen eventuell Baumbestattungen angeboten werden. Mittel zur Aufforstung im Erweiterungsteil des Friedhofes Voiswinkel sind für das Jahr 2024 eingeplant. Bislang werden Urnenbestattungen an Bäumen nur im Trostwald durchgeführt. Der Vertrag mit der Betreiberin läuft bis 2043, wobei eine Möglichkeit zur Verlängerung des Vertrages besteht.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die Gemeinde Odenthal erreicht einen hohen Auslastungsgrad der Bestattungsfläche. Die Grabstellen sind möglichst konzentriert. Neuvergaben erfolgen bewusst innerhalb bestehender Grabfelder.

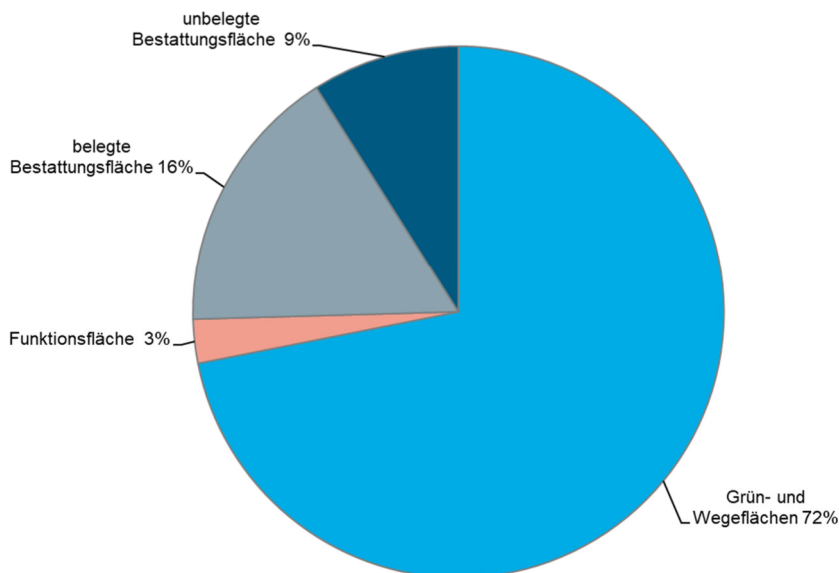
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche

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

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

Bei der **Gemeinde Odenthal** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

Aufteilung der Friedhofsfläche in Prozent



Im Kapitel Grün- und Wegeflächen (Ziffer 5.7) analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen dargestellt haben.

Durch den hohen Anteil der Grün- und Wegeflächen umfasst die Bestattungsfläche insgesamt nur 25 Prozent der Friedhofsfläche.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	64,67	10,83	24,30	38,78	45,75	89,33	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	60,95	9,60	22,13	33,22	42,94	84,60	15
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	3,72	1,01	1,72	2,55	4,19	5,56	15

Die Kennzahlen zeigen, dass die Gemeinde Odenthal ihre Bestattungsflächen bereits vergleichsweise gut komprimiert hat. Der überwiegende Anteil der Bestattungsfläche wird von Erdgräbern eingenommen. Es gibt zwar auch in Odenthal einzelne nicht mehr belegte Grabstellen auf Grabfeldern oder einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern. Insgesamt gesehen achtet die Gemeinde aber bewusst darauf, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb.

Eine weitere Komprimierung der Bestattungsflächen wird die Gemeinde mit der Schließung des Friedhofes Voiswinkel sowie der Teilschließung des Friedhofs Altenberg erreichen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- ➔ Die Gemeinde Odenthal betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Sie steuert die Vergabe der Grabstellen und berücksichtigt die Nachfrageentwicklung. Eine aktuelle Überprüfung des Nachfrageverhaltens ist vorgesehen.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Odenthal

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	20
Fünffahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	69

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Urnengräber 2021	46
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	18

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch wird für die Kommune erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 20 Neukäufen für Erdgräber stehen im Fünfjahresmittel 69 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit rund 50 Erdgräber an die Gemeinde Odenthal zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Zu berücksichtigen ist, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt noch freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der angenommenen Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren zunehmen werden.

Die Gemeinde Odenthal hat aktuell eine Überprüfung der Entwicklung des Grabwahlverhaltens vorgesehen. Eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik ist zuletzt 2019 erstellt worden.

Die Gemeinde Odenthal reagiert auf das geänderte Bestattungsverhalten und die damit verbundene Flächenauslastung im Rahmen folgender Maßnahmen:

- Gezielte Steuerung der Grabvergabe - Konzentration auf Kernzonen
- Ausbau nachgefragter Bestattungsformen
- Umnutzung von Friedhofsflächen, z.B. als Blühwiesen
- Schließung des Friedhofes Voiswinkel in 2063
- Teilschließung des Friedhofs Altenberg

Die gpaNRW bekräftigt die Gemeinde Odenthal darin, das friedhofsbezogene Bestattungsverhalten neu auszuwerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde weitere Maßnahmen zielgerichtet umsetzen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal hat einen hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Die Daten zu den Grünflächen sind nicht mehr aktuell. Ein Grünflächeninformationssystem setzt die Gemeinde nicht ein. Eine langfristige Planung für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen ist vorgesehen.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Odenthal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	71,89	14,45	40,15	47,41	55,75	71,89	16
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	56,77	33,84	45,83	52,38	63,87	67,63	14
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	43,23	32,37	36,13	47,62	54,17	66,16	14

Die Spannweite der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe.

Die **Gemeinde Odenthal** hat bislang den höchsten Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Hierbei sind die Grünflächen vergleichsweise stark ausgeprägt. Durch eine weitere Konzentration der Bestattungsflächen sowie geringere Flächenverbräuche durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen wird sich der Anteil der Grünfläche künftig noch weiter erhöhen.

Eine angemessene Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine gute Steuerung. Die Gemeinde Odenthal hat vor ca. 15 Jahren eine Bestandsaufnahme der Strukturen der Grün- und Wegeflächen vorgenommen. Eine aktuelle Datenlage ist nicht vorhanden. Insbesondere nutzt die Gemeinde kein Grünflächeninformationssystem. Die Voraussetzungen hierfür sind aber grundsätzlich über die Friedhofssoftware gegeben.

Für die Zukunft will die Gemeinde Odenthal eine langfristige Planung zu der Gestaltung der Grün- und Wegeflächen vornehmen. Hierbei verfolgt die Kommune folgende Zielsetzungen:

- Weitere Zentralisierung von Grabfeldern, um den Aufwand für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen möglichst gering zu halten,
- Stillgelegte Flächen im Sinne der Nachhaltigkeit zum Umwelt und Naturschutz mit neuem Baumbestand aufforsten und
- Barrierearme/-freie Ausgestaltung der Wegeflächen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte Datentransparenz für die langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen herstellen (siehe auch Empfehlung zu Ziffer 5.4.3 Digitalisierung). Ein Grünflächeninformationssystem wäre hierfür hilfreich.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**

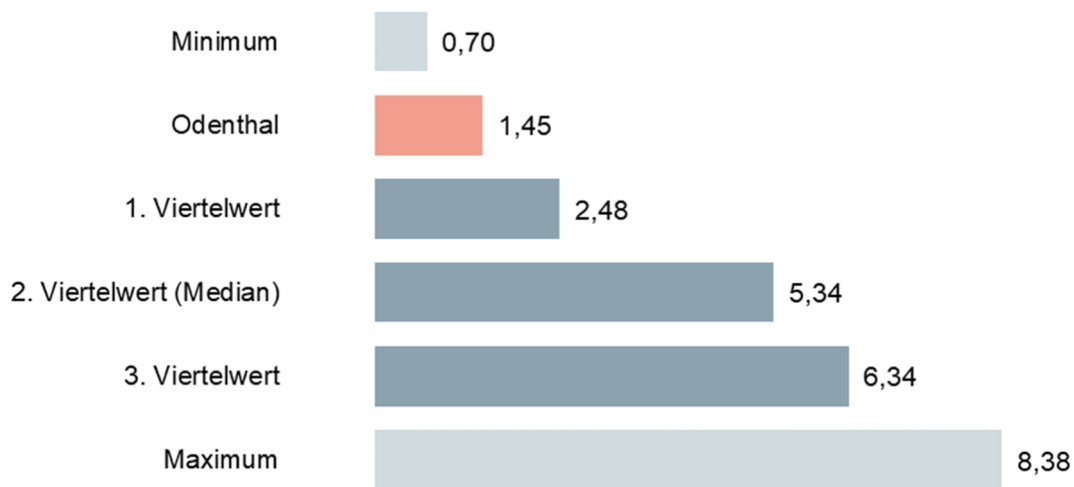
Die Gemeinde Odenthal hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch eine Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.

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.

Die Pflege des Friedhofsgrüns führt in der **Gemeinde Odenthal** ein gemeinnütziger Verein zur Unterstützung von Menschen mit psychischer Behinderung durch. Unterstützung erhält der Verein bei schwierigen Aufgaben vom Bauhof der Gemeinde Odenthal. Für die Pflegearbeiten ist ein Leistungsverzeichnis erstellt worden. Für die Erledigung der Aufgaben wurde ein Festbetrag vereinbart. Die Friedhofsverwaltung kontrolliert die Pflege der Grün- und Wegeflächen. Sofern Auffälligkeiten im Pflegestandard festgestellt werden, erfolgt hierzu zeitnah ein Austausch mit dem Verein. Für kleinere Arbeiten rund um die Friedhöfe hat die Gemeinde darüber hinaus eine Arbeitskraft auf 450-Euro-Basis eingestellt.

Die Friedhofsverwaltung hat Erweiterungsflächen (beispielsweise auf dem Friedhof Voiswinkel) durch einen Zaun abgetrennt. Diese Flächen werden derzeit nicht bewirtschaftet und fließen daher nicht in die nachfolgende Grafik ein.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Gemeinde Odenthal hat im Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen.

Wie bereits dargestellt, versucht die Gemeinde Odenthal, die Bestattungsflächen möglichst zu komprimieren. Nicht genutzte Grabfelder werden zu Rasenflächen umfunktioniert. Diese können grundsätzlich wirtschaftlicher gepflegt werden. Auch künftig will die Gemeinde vorhandene Grünflächen möglichst pflegearm gestalten, beispielsweise als Naturwiesen.

Besonders arbeitsaufwendig ist der Friedhof Altenberg. Die steile Hanglage im alten Teil des Friedhofes erschwert die Grünpflege. Diesbezüglich hat der gemeinnützige Verein im Mai 2022 darum gebeten, vom Vertrag der Pflege für den Friedhof Altenberg zurückzutreten, bzw. alternativ die Pflege durch ein Zusatzangebot für eine halbe Stelle weiter zu betreiben. Es ist vereinbart worden, dass der Verein die Friedhofspflege weiter betreibt, der Bauhof aber künftig die Mäharbeiten auf dem alten Teil des Friedhofes durchführt. Für 2023 soll die Pflegesituation neu besprochen werden. Aufgrund der Preissteigerungen und der bereits drei Jahre zurückliegenden letzten Preisanpassung ist keine Kürzung des Leistungsentgeltes an den Verein erfolgt. Darüber hinaus sind für die Erneuerung der Wegeflächen auf dem Friedhof Altenberg für das Jahr 2024 Haushaltsmittel eingeplant. Insofern werden sich die Unterhaltungsaufwendungen künftig erhöhen.

Um die Unterhaltungsaufwendungen auch weiterhin auf einem niedrigen Niveau zu halten, sollte sich die Gemeinde Odenthal bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können z.B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z.B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprechender gestaltet sein. Bei den Wegpflegeleistungen sollte sich die Gemeinde Odenthal auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentrieren. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollte die Gemeinde reduzieren. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplitterte Wege) sollten sukzessive zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken und/oder Rasentragschichten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.

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 Gemeinde Odenthal arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	127	E1	Die Gemeinde Odenthal sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.	127
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings sind die Friedhofsflächen bislang nicht digitalisiert. Entsprechende Möglichkeiten hierfür bietet das vorhandene Fachverfahren.	128	E2	Die Gemeinde Odenthal sollte die erforderlichen zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung.	128
F3	Die Gemeinde Odenthal hat ein Informationsblatt über die kommunalen Friedhöfe mit den jeweiligen Bestattungsarten erstellt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune kann verbessert werden.	83	E3	Die Gemeinde Odenthal sollte die Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe intensiver ausgestalten. Hierdurch kann die Wahrnehmung der Friedhöfe in der Bevölkerung optimiert und die Nutzungsintensität gegebenenfalls gesteigert werden.	84
Gebühren					
F4	In 2021 erreicht die Gemeinde Odenthal einen höheren Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen als die Hälfte der Vergleichskommune. Allerdings liegt dies insbesondere an den geringen Aufwendungen. Die Nutzungsintensität ist nur schwach ausgeprägt.	87	E4	Die Gemeinde Odenthal sollte auch weiterhin nachhaltige Lösungen für die Nutzung der Trauerhallen suchen. In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde auch die weitere Verwendung der Trauerhallen einbeziehen. Zumindest die Trauerhalle Odenthal sollte die Gemeinde aktiv bewerben, um die Nutzungsintensität zu steigern.	87
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Gemeinde Odenthal hat einen hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Die Daten zu den Grünflächen sind nicht mehr aktuell. Ein Grünflächeninformationssystem setzt die Gemeinde nicht ein. Eine langfristige Planung für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen ist vorgesehen.	141	E5	Die Gemeinde Odenthal sollte Datentransparenz für die langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen herstellen (siehe auch Empfehlung zu Ziffer 5.4.3 Digitalisierung). Ein Grünflächeninformationssystem wäre hierfür hilfreich.	142

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gemeinde Odenthal hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch eine Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.	142	E6	Die Gemeinde Odenthal sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.	144

➔ 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