

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Borchten
im Jahr 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borchten	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Borchten	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	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Borchten	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	30
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Borchten	34
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.1.1 Haushaltssituation	35
1.1.2 Haushaltssteuerung	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	66

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	67
1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	76
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	82
2.	Vergabewesen	90
2.1	Managementübersicht	90
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
2.3	Organisation des Vergabewesens	92
2.3.1	Organisatorische Regelungen	92
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	94
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	96
2.5	Sponsoring	99
2.6	Nachtragswesen	101
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	101
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	102
2.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
3.	Informationstechnik an Schulen	106
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	107
3.3	IT an Schulen	107
3.3.1	IT-Steuerung	108
3.3.2	Stand der Digitalisierung	111
3.3.3	IT-Sicherheit	116
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	120
4.1	Managementübersicht	120
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	121
4.3	Örtliche Strukturen	121
4.4	Rechtmäßigkeit	123
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	123
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	124
4.4.3	Art der Bestattung	125
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	125
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	126
4.5	Verfahrensstandards	127
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	128
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	128
4.6.2	Aufwendungen	130
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	131
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	133

5.	Friedhofswesen	134
5.1	Managementübersicht	134
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	137
5.4.1	Organisation	137
5.4.2	Steuerung	137
5.4.3	Digitalisierung	138
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	138
5.5	Gebühren	139
5.5.1	Kostendeckung	140
5.5.2	Grabnutzung	142
5.5.3	Trauerhallen	142
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	147
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.7	Grün- und Wegeflächen	150
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	150
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	152
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
	Kontakt	156

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borchten

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borchten 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 Borchten hat großen Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Die Jahresergebnisse sind seit 2015 überwiegend defizitär. Trotz guter Rahmenbedingungen kann Borchten die Jahresfehlbeträge nur durch Verringerung der allgemeinen Rücklage ausgleichen. Alle Haushalte unterliegen einem aufsichtsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt. Auch für die kommenden Jahre plant die Gemeinde mit zum Teil erheblichen Fehlbeträgen. Dabei ist die Ausgleichsrücklage bereits seit 2015 verbraucht. Noch sind das Eigenkapital im interkommunalen Vergleich hoch und die Verbindlichkeiten vergleichsweise niedrig. Die fortgeschrittene Abnutzung einiger Gebäude sowie die Erfüllung gesetzlicher Ansprüche in der Ganztagsbetreuung von Kindern machen in den kommenden Jahren jedoch weitere umfangreiche Investitionen erforderlich. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde werden steigen. Die stark gestiegenen Energiepreise, die anhaltend hohe Inflation und der Anstieg des Zinsniveaus stellen jeweils für sich genommen weitere Haushaltsbelastungen dar. Absehbar führt eine unveränderte laufende Verringerung der allgemeinen Rücklage in die Haushaltssicherung mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Dabei sind Konsolidierungserfolge durchaus erkennbar. Die Gemeinde Borchten kann allgemeine Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen und Einmaleffekte zum Teil ausgleichen. Die Jahresfehlbeträge reduzieren sich im Zeitverlauf daher stetig.

Hier sollte Borchten anknüpfen. Nachhaltige Ertragszuwächse konnte die Gemeinde etwa durch Anpassungen der Realsteuerhebesätze oder die Akquise von Fördermitteln erzielen. Die Gemeinde Borchten gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren einwohnerbezogenen Aufwendungen. Gleichzeitig liegen die einwohnerbezogenen ordentlichen Erträge im interkommunalen Vergleich noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Zur **Haushaltssteuerung** müssen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung aktuelle und Informationen vorliegen. Die Kämmerei unterrichtet regelmäßig mündlich über die Entwicklung der wesentlichen haushaltsrelevanten Positionen. Ihr Berichtswesen könnte die Gemeinde verbessern, indem sie die wesentlichen Inhalte schriftlich zusammenfasst. Sie kann diese Zusammenfassungen schrittweise zu einem unterjährigen Finanzberichtswesen ausbauen.

Ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung stellt die Übertragung von **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre dar. Die Gemeinde Borcheln überträgt nur investive Ermächtigungen in nachfolgende Haushaltsjahre. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer ihrer Übertragungen hat die Gemeinde bisher jedoch nicht getroffen. Diesbezügliche Vorgaben sollte sie festlegen und vom Gemeinderat bestätigen lassen. Bei den investiven Auszahlungen überträgt Borcheln in Relation zum Haushaltsansatz mehr Ermächtigungen als die meisten Vergleichskommunen zum Berichtszeitpunkt. Zugleich gehört die Gemeinde zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Inanspruchnahme.

Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann die Gemeinde Borcheln die Haushaltsbelastung mindern und zusätzliche Liquidität generieren. Strategische Rahmenbedingungen für ihr **Fördermittelmanagement** hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Sie kann mehr Verbindlichkeit erreichen, wenn sie dessen Grundsätze schriftlich fixiert. Fördermittel akquirieren die Fachbereiche in Borcheln dezentral. Die Gemeinde Borcheln sollte sich einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über alle Fördermaßnahmen schaffen. Hilfreich dazu ist eine zentrale Förderdatei oder -datenbank. Mit der Umsetzung der Empfehlungen hat die Gemeinde Borcheln noch während der Prüfung begonnen.

Für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** hat sich die Gemeinde Borcheln bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen gegeben. Nach eigener Aussage verfolgt Borcheln ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Dessen Grundzüge sollte Borcheln beispielsweise in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixieren. Die Vorgaben kann Borcheln dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das kommunale Anlagemanagement übertragbar.

Die Gemeinde Borcheln hat durch die interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der **Vergabeverfahren** gemacht. Erforderliches Fachwissen hat sie mit der Einrichtung von zwei dezentralen Vergabestellen gebündelt. Eine Dienstanweisung liegt vor. Diese sollte regelmäßig an die gesetzlichen Änderungen angepasst werden. Bisher gibt es in der Gemeinde Borcheln keine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung (vgl. auch Anhang Rechnungsprüfung).

Die durchgeführte **Maßnahmenbetrachtung** zeigt Verbesserungsbedarf bei der Dokumentation von Vergabeverfahren. Die Gremienbeteiligung sollte im Vorfeld einer Ausschreibung erfolgen. Ergänzend dazu sollte die Gemeinde in den entsprechenden Gremien regelmäßig über durchgeführte Vergabeverfahren berichten.

Auch für den Bereich der **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde eine entsprechende Dienstanweisung erstellt. Im Rahmen der allgemeinen Korruptionsprävention sind noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben. So hat die Gemeinde Borcheln bislang keine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Bediensteten durchgeführt.

Für **Sponsoringleistungen** hat die Gemeinde Borcheln bislang noch keine Rahmenbedingungen verschriftlicht. Das Thema Sponsoring kann kurzfristig relevant werden, verbindliche Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Abweichungen vom Auftragswert sind niedriger als bei den meisten anderen Kommunen. Dennoch sollte die Gemeinde Borcheln über ein **Nachtragsmanagement** die zentrale Vergabestelle

der Stadt Paderborn oder zumindest die dezentrale Vergabestelle standardmäßig einbinden. Es sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen damit Auswertungen der Nachträge im Hinblick auf Umfang und beteiligte Unternehmen möglich sind.

Die Ausstattung mit **Informationstechnik in Schulen** stützt sich nicht auf einen formal dokumentierten fortlaufenden Prozess oder Medienentwicklungsplan (MEP). Damit fehlt der Gemeinde eine wichtige Steuerungsgrundlage für einen nachhaltigen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Das können auch die vorhandenen technisch pädagogischen Einsatzkonzepte (TPEK) nicht ersetzen. Die Ausstattung mit IT-Endgeräten ist an der Sekundarschule wie auch an den Grundschulen in Borchten im interkommunalen Vergleich noch wenig ausgeprägt. Bei der Präsentationstechnik in den Klassen sieht es dagegen insbesondere an der Sekundarschule anders aus. Diese zählt landesweit zu den Schulen, die eine der umfangreichsten und modernsten Ausstattung bereitstellen. Allerdings fehlt der Gemeinde Borchten ein zentraler Überblick über den gesamten Ausstattungsbestand in den Schulen. Bei der IT-Sicherheit an den Borchener Schulen zeigt sich insgesamt technisches und organisatorisches Optimierungspotenzial.

In Borchten ist die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** gering. Bei der Durchführung handelt die Gemeinde rechtmäßig. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, fordert die Gemeinde Borchten alle entstandenen Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid und erhebt eine angemessene Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand. Beim Ablauf orientieren sich die Mitarbeiter an bereits durchgeführten Fällen. Prozessabläufe sind bisher nicht definiert. Regelungen zur Rufbereitschaft und für den Vertretungsfall hat Borchten getroffen. Die Gemeinde führt regelmäßig Preisabfragen durch. Einäscherungen und Bestattungen werden angemessen und wirtschaftlich durchgeführt.

Für die Aufgaben im **Friedhofswesen** verwendet die Gemeinde Borchten eine Fachsoftware. Sämtliche Friedhöfe sind mit ihren Flächen erfasst. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt. Die Gebühren des Friedhofswesens wurden 2022 neu kalkuliert. Diese Kalkulation erfolgt regelmäßig alle vier Jahre. Dabei werden Grabwahlmöglichkeiten und die Art der Pflege berücksichtigt. Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens ist im Vergleichsjahr 2021 gering. Die durchgeführten Sanierungen der Trauerhallen belasten das Ergebnis. Allerdings wird sich der Kostendeckungsgrad durch die in 2022 durchgeführte Gebührenerhöhung verbessern. Das Flächenmanagement im Friedhofswesen orientiert sich am Bestand und Bedarf. Dadurch können freie Grabflächen wieder belegt werden. Die Gemeinde Borchten bietet neue Grabarten, z. B. pflegefreie Gräber oder Kolumbarien an. Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind folgerichtig sehr niedrig. Allerdings sind in den Jahren 2020 und 2021 Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen zurückgestellt worden, die nachzuholen sind.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Borchten

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 Borchten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmal der Gemeinde Borchten 2022



Die SGB II-Quote der Gemeinde Borchten liegt wie schon zur Zeit der letzten Prüfung ebenso unter dem Median wie die allgemeinen Deckungsmittel. Während die erste Kennzahl die Gemeinde entlastet, ist die geringe Ertragskraft das Ergebnis niedriger Realsteuerhebesätze (vgl.

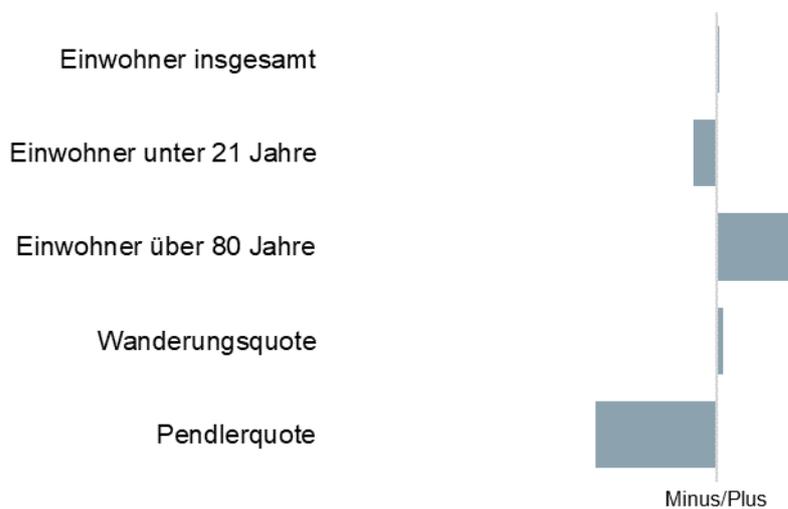
¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

dazu auch Teilbericht Finanzen). Die Kaufkraft ist durchschnittlich. Zwar ist die Gemeindefläche etwas größer als bei den Vergleichskommunen. Dennoch fehlen nach Aussage der Gemeinde aufgrund der Einschränkungen durch die Regionalplanung Flächen für Gewerbebetriebe und zur Wohnbebauung.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale der Gemeinde Borchten 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 stabile, tendenziell leicht positive Entwicklung der Einwohnerzahlen bestätigen die Aussagen der Gemeinde während der letzten Prüfung. Zuzüge von Familien, insbesondere durch die Neubaugebiete und aufgrund der Nähe zur Kreisstadt Paderborn werden in der positiven Wanderungsquote sichtbar. Ebenso nimmt der Anteil der jüngeren Bevölkerungsgruppen deutlich weniger stark ab als in den Vergleichskommunen. Dennoch sind auch in Borchten die demografischen Veränderungen einer älter werdenden Bevölkerung sichtbar. Die Möglichkeiten zur Gewerbeansiedlung und damit für weitere Arbeitsplätze sind in Borchten begrenzt. Die hohe Auspendlerquote dokumentiert dies deutlich.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein. Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW regelmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze 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

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

Schwerpunkthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

³ 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)

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 Borcheln hat die gpaNRW von April 2022 bis März 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Borcheln überwiegend das Jahr 2021. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Borcheln berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Felix Küttner
Vergabewesen	Britta Wetter
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Sabine Ewald
Friedhofswesen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 21. März 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 24. Mai 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Verbesserung der Jahresergebnisse seit 2015 ist jedenfalls auch Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde Borcheln. Trotz günstiger Entwicklung der schwankungsanfälligen Ertrags- und Aufwandspositionen reichen die bisher ergriffenen Maßnahmen jedoch noch nicht aus, um den Haushalt nachhaltig auszugleichen.	E1	Die Gemeinde Borcheln sollte die Krisenfestigkeit des Haushaltes weiter stärken und ihren Konsolidierungskurs fortsetzen. Die strukturelle Unterdeckung, hauswirtschaftliche Risiken und geplante Jahresdefizite sowie steigende Verbindlichkeiten und sinkende Rücklagen könnten künftige Haushalte ansonsten unter erheblichen und kurzfristigen Konsolidierungsdruck setzen.
F2	Die Gemeinde Borcheln hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Ihren Jahresabschluss stellt die Gemeinde Borcheln dagegen in der Regel fristgerecht fest.	E2	Die Gemeinde Borcheln sollte den Haushalt künftig zu einem früheren Zeitpunkt aufstellen und die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde einhalten.
F3	Die Verwaltung berichtet dem Rat mündlich zur unterjährigen Haushaltsentwicklung und den Prognosen zum Jahresende. Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen damit zumindest die grundlegenden Informationen zur Haushaltssteuerung vor.	E3	Die Verwaltung der Gemeinde Borcheln sollte nicht nur mündlich über die unterjährige Entwicklung relevanter Haushaltspositionen berichten. Wesentliche Positionen und deren Prognosen sollte die Gemeinde vor Berichterstattung schriftlich zusammenfassen. Die Zusammenfassungen kann Borcheln nach Einführung der Berichtsoftware zu einem umfassenderen Finanzbericht ausbauen.
F4	Die Gemeinde Borcheln hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument zu nutzen hat der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber die Gemeinden zu einer solchen Regelung verpflichtet.	E4	Die Gemeinde Borcheln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder -Vereinbarung regeln.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Gemeinde Borchten überträgt nur investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der investiven Ermächtigungen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Soweit die Gemeinde keine konsumtiven Ermächtigungen überträgt, fördert dies die Grundsätze der Haushaltstransparenz und -klarheit. Dieser Vorteil wird durch die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen jedoch relativiert.	E5	Die Gemeinde Borchten sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F6	Die Fördermittelakquise der Gemeinde Borchten ist tendenziell dezentral organisiert. Strategische Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	E6	Die Gemeinde Borchten sollte den strategischen Vorgaben ihrer Fördermittelakquise mehr Verbindlichkeit verschaffen und Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.
F7	Die Gemeinde Borchten bewirtschaftet ihrer Fördermaßnahmen dezentral. In der Kämmererei der Gemeinde besteht ein guter Überblick über die laufenden Förderprojekte und deren Umsetzung. Ein einheitliches Fördercontrolling und -berichtswesen existiert jedoch noch nicht.	E7	Die Gemeinde Borchten sollte eine zentrale Fördermitteldatenbank einrichten. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen zu potenziellen, laufenden und abgeschlossenen Fördermaßnahmen mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist sammeln.
F8	Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Kreditmanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen, der die erforderlichen Mindestinhalte regelt, hat Borchten bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	E8	Wir empfehlen der Gemeinde Borchten, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.
F9	Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Anlagemanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	E9	Die Gemeinde Borchten sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Mit der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn hat die Gemeinde Borchten einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Die Gemeinde hat eine Dienstanweisung zum Vergabewesen erlassen. Diese entspricht allerdings nicht der aktuellen Rechtslage.	E1.1	Die Gemeinde Borchten sollte ihre Vergabedienstanweisung erweitern und die konkreten Wertgrenzen benennen, die für eine EU-Weite Ausschreibung im Oberschwellenbereich maßgeblich sind.
		E1.2	Die Gemeinde Borchten sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen in regelmäßigen Abständen aktualisieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Borcheln verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine zusätzliche Prüfung des Vergabeverfahrens kann einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	E2	Die Gemeinde Borcheln sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung ihrer Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Gemeinde Borcheln teilweise erfüllt. Sie hat bislang noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.	E3.1	Die Gemeinde Borcheln sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung in regelmäßigen Abständen aktualisieren.
		E3.2	Die Gemeinde Borcheln sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen.
F4	Der Verpflichtung zur Veröffentlichung gemäß § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind in der Vergangenheit nicht alle Gremienmitglieder nachgekommen.	E4.1	Die Gemeinde Borcheln sollte ihre Ehrenordnung an die aktuellen Regelungen des KorruptionsbG NRW anpassen und sicherstellen, dass alle Gremienmitglieder ihrer Veröffentlichungspflicht vollumfänglich nachkommen.
		E4.2	Die Gemeinde Borcheln sollte Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW treffen und sicherstellen, dass die vorgesehene Aufstellung aus Absatz 2 rechtzeitig vorgelegt wird.
F5	Die Gemeinde Borcheln hat bislang noch keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.	E5	Die Gemeinde Borcheln sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.
F6	Die Gemeinde Borcheln bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E6.1	Die Gemeinde Borcheln sollte in das Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle oder zumindest die dezentrale Vergabestelle standardmäßig einbinden.
		E6.2	Die Gemeinde Borcheln sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Abweichungen vom Auftragswert festlegen.
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Borcheln zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Gemeinde Borcheln kann die Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte verbessern, indem Sie standardisierte Vordrucke verwendet. Eine einheitliche Verwendung von Vordrucken erhöht die rechtssichere Sachbearbeitung.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Gemeinde Borcheln sollte die Gremienbeteiligung im Vorfeld einer beabsichtigten Ausschreibung durchführen. Außerdem sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.
		E7.3	Die Gemeinde Borcheln sollte die Entscheidung über die Auswahl des Vergabeverfahrens ausdrücklich treffen und entsprechend dokumentieren.
		E7.4	Die Gemeinde Borcheln sollte künftig die Bieter, deren Angebote ausgeschlossen wurden, unverzüglich unterrichten und dies entsprechend dokumentieren.
IT an Schulen			
F1	Der fehlende Medienentwicklungsplan in der Gemeinde Borcheln birgt die Gefahr von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	E1.1	Die Gemeinde Borcheln sollte auf der Grundlage der pädagogischen Medienkonzepte der Schulen einen schulübergreifenden MEP erstellen.
		E1.2	Die Gemeinde Borcheln sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.3	Die Gemeinde Borcheln sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den MEP mit aufnehmen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend in IT-Sicherheitsrichtlinien und –konzepten definiert sein.
		E1.4	Die Gemeinde Borcheln sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung für den First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.
		E1.5	Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte fortlaufend in die Medienentwicklungsplanung der Gemeinde Borcheln eingebunden werden.
F2	Bei der Sekundarschule ist die Gemeinde Borcheln insbesondere bei der Präsentationstechnik bei der Digitalisierung weit vorangeschritten. Die Digitalisierung der Grundschulen befinden sich dagegen noch in einer früheren Phase des Umsetzungsprozesses.	E2	Die Gemeinde Borcheln sollte die wirtschaftliche Nutzungsdauer der IT Endgeräte an den Schulen benennen und die Kosten für den Geräteaustausch in den Haushaltsplanungen einkalkulieren.
F3	Die Gemeinde Borcheln weist bei den organisatorischen und technischen IT-Sicherheitsmaßnahmen an ihren Schulen noch Defizite auf.	E3	Die Gemeinde Borcheln sollte die digitale Infrastruktur an den Schulen vollumfänglich über Sicherheitsmaßnahmen schützen. Das betrifft sowohl Sicherheits- und Notfallkonzeptionen wie auch technische Sicherheitsmaßnahmen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Borchen sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle zeitlichen Spielräume genutzt werden.	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Borchen die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.
F2	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Borchen nicht.	E2	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Borchen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Borchen bisher noch nicht festgelegt.	E1	Die Gemeinde Borchen sollte strategische Ziele definieren aus denen sich dann die operativen Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür könnte eine langfristige Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Borchen dann in einem Berichtswesen darstellen.
F2	Die Gemeinde Borchen nutzt die Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Gemeinde Borchen zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Borchen im Vergleichsjahr 2021 sehr gering. Auch in den Jahren 2018 bis 2020 ist der Kostendeckungsgrad sehr niedrig. Es bleibt die Veränderung des Kostendeckungsgrades nach der Gebührenanpassung in 2022 auszuwerten.	E3	Die Gemeinde Borchen sollte ihren Kostendeckungsgrad regelmäßige Gebührenanpassungen und eine Überprüfung der Aufwandsseite verbessern.
F4	Die Gemeinde Borchen hat fünf Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen können die Aufwendungen bei weitem nicht decken. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 31 Prozent im Vergleichsjahr 2021.	E4	Die Gemeinde Borchen sollte ihre Gebührenkalkulation für die Trauerhallen neu aufstellen und einen höheren Kostendeckungsgrad erreichen.
F5	Der Gemeinde Borchen liegen die Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege sowie die entsprechenden Flächendaten vor. Eine Definition von Pflegestandards als Arbeitsauftrag an den Bauhof hat Borchen bisher nicht erstellt.	E5	Die Gemeinde Borchen sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen unterschiedliche Pflegestandards definieren. Diese helfen, Sanierungsstaus zu vermeiden und konkretisieren für den kommunalen Bauhof seine Aufgaben. Auch können die Bauhofleistungen und der Finanzmitteleinsatz über Pflegestandards gesteuert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Borcheln hat bei der Anlage der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt. Allerdings ist durch zu geringe Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen ein Sanierungsstau entstanden.	E6	Die Gemeinde Borcheln sollte unterlassene Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen nachholen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁵ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

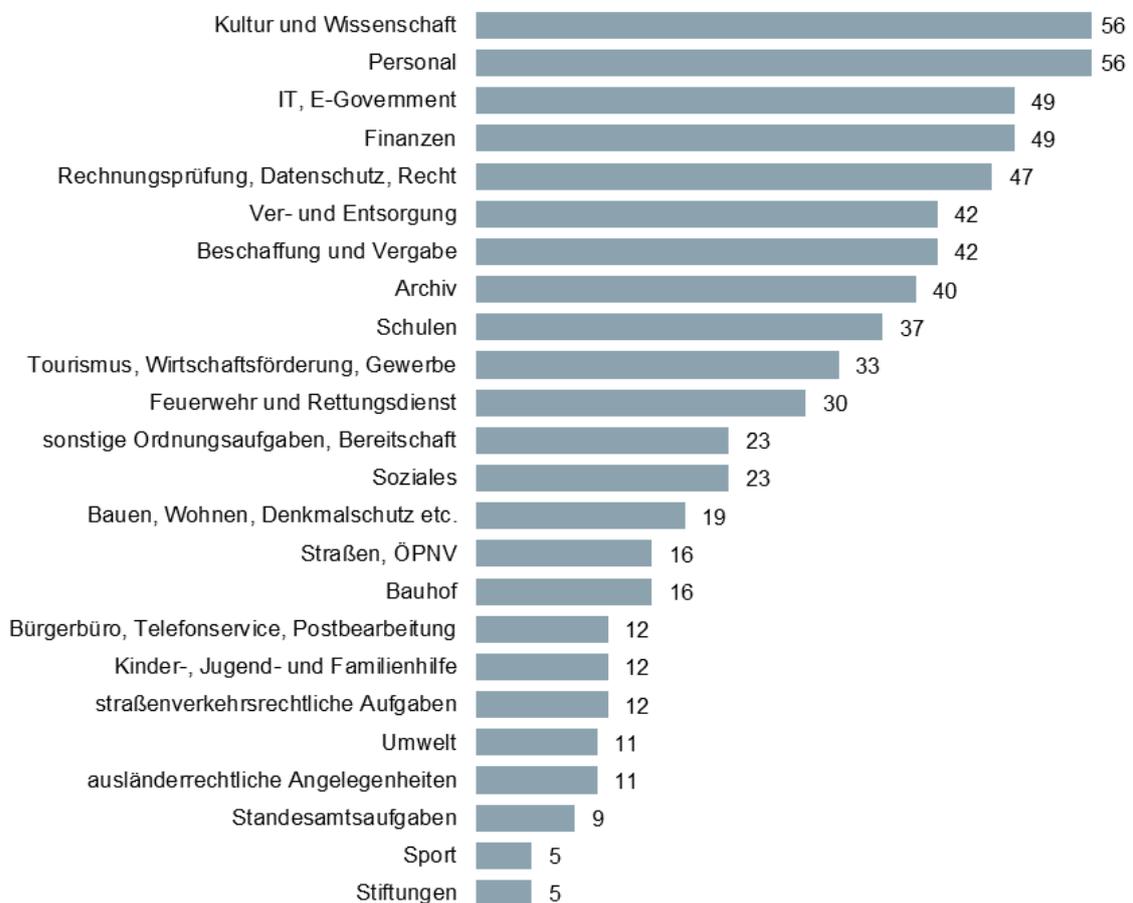
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 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 Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant sind.

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



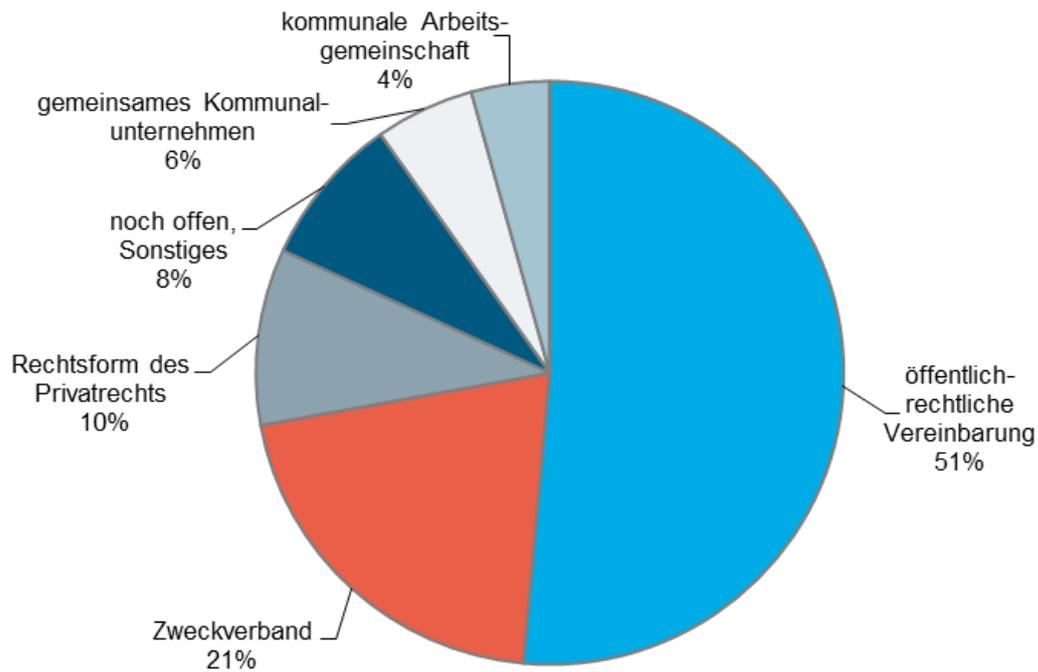
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁶.

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

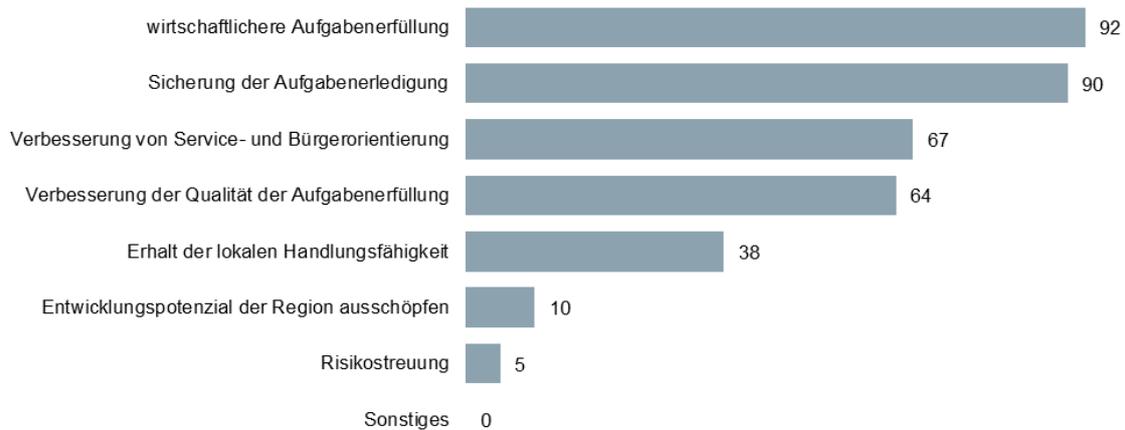


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

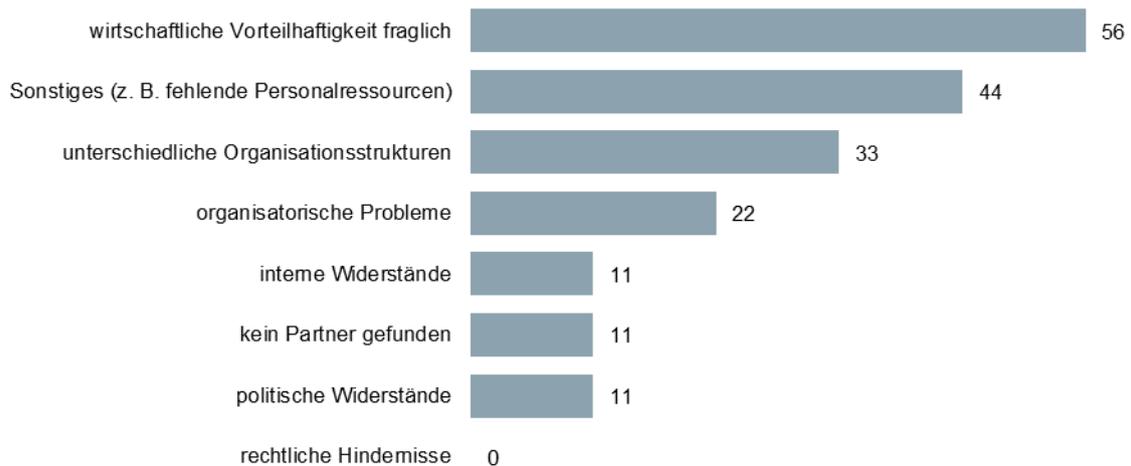


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch

hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Borchten

Die Gemeinde Borchten hat die Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) erkannt und nutzt zahlreiche Kooperationen. Mit der VHS Borchten als Zweigstelle der VHS der Stadt Paderborn, mit dem Rechenzentrum GKD Paderborn und gemeinsamen Beschaffungen in der KoPart eG führt auch die Gemeinde Borchten die am häufigsten genannten Handlungsfelder auf (vgl. 0.8.1.1). Eine weitere Aufgabe im Feld E-Government ist der Ausbau des Breitbandnetzes. Unter Federführung des Kreises Paderborn ist eine Genossenschaft gegründet worden. Zweck war die Abwicklung der Förderanträge, ebenfalls durch den Kreis Paderborn. Inzwischen ist die Genossenschaft weitgehend ohne Funktion. Den konkreten Ausbau des Breitbandnetzes koordinieren die Kommunen selbst.

Häufig genannt und damit ebenfalls durch interkommunale Zusammenarbeit geprägt ist das Aufgabenfeld der Ver- und Entsorgung. Hierzu hat sich die Gemeinde dem Zweckverband Wertstofffassung Paderborner Land angeschlossen und ist an der Klärschlamm OWL GmbH beteiligt. Damit werden auch in Borchten unterschiedliche Rechtsformen (0.8.1.4) für die interkommunale Zusammenarbeit genutzt.

Die Gemeinde Borchten nutzt IKZ aber auch für Arbeitsteilungen bei der täglichen Aufgabenerledigung. Die Beihilfesachbearbeitung hat sie an die kvw-Westfalen abgegeben. Mit der Stadt Lichtenau hat sie Vertretungsregelungen für das IT-Personal organisiert. Das Fallmanagement für Soziales des Kreises Paderborn unterhält ein Büro in Borchten und steht dort als Ansprechpartner zur Verfügung. Der Maschinenaustausch der Bauhöfe ist keine formelle IKZ. Die Zusammenarbeit findet bedarfsorientiert mit den Nachbarkommunen statt.

Die Gemeinde Borchten ist vom Erfolg der praxisnahen Kooperationen überzeugt und plant weitere Maßnahmen. Das Kreis- und Stadtarchiv soll auch die entsprechenden Aufgaben für Borchten übernehmen.

Besonders positiv bewertet die gpaNRW die Zusammenarbeit mit der Stadt Paderborn beim Vergabewesen. Hierdurch hat die Gemeinde eine wesentliche Grundlage dafür geschaffen, ihre Vergabeverfahren rechtssicher und wirtschaftlich durchzuführen (vgl. auch Teilbericht Vergabewesen). Bei der Frage zu besonders erfolgreichen IKZ-Maßnahmen wird diese Zusammenarbeit auch von der Gemeinde selbst angeführt. Insbesondere das erforderliche Fachwissen kann Borchten nach eigener Aussage ohne IKZ kaum vorhalten. Überhaupt verbindet die Gemeinde Borchten mit IKZ das Ziel, Fehlerquellen durch den Einsatz von Spezialisten zu minimieren und schließlich Kosten und Personal einzusparen.

Durch die Mitgliedschaft im Regionalforum Südliches Paderborner Land e.V. nutzt die Gemeinde Borchten auch die Rechtsform des eingetragenen Vereins. Dies ist ein LEADER-Projekt der Gemeinde Borchten sowie der Städte Bad Wünnenberg, Büren, Lichtenau und Salzkotten. Schon zum vierten Mal erhalten die Projektträger in dieser Region Fördermittel um Projekte anzustoßen. Das gemeinsame Interesse der Mitglieder besteht darin, die zukunftsfähige Entwicklung der Region zu unterstützen. Zusätzlich hat das Regionalforum den Auftrag erhalten, ein Netzwerk für die nachhaltige Regionalentwicklung zu erarbeiten und auszubauen.

UrbanLand ist Überschrift und zugleich Zielvision eines Strukturentwicklungsprogramms, das aktuell in der Region Ostwestfalen-Lippe (OWL) umgesetzt wird. UrbanLand steht für ein ausbalanciertes Verhältnis von städtischen und ländlichen Räumen mit dem Ziel, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der gesamten Region zu bieten. Die REGIONALE 2022 ist das Instrument, mit dem das Programm umgesetzt wird. Beteiligt ist auch die Gemeinde Borchen.

Es gibt Arbeitsgruppen und die Beteiligung an dem Innovationsprojekt zum autonomen Fahren der Stadt Paderborn (vgl. Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Paderborn, Abschnitt Interkommunale Zusammenarbeit).

Bei geplanten Kooperationen soll eine Umsetzung möglichst kurzfristig erfolgen. Für die Zusammenarbeit beim Archiv wartet die Gemeinde Borchen auf die Zusage der Stadt Paderborn. Dort wird derzeit geprüft, ob das notwendige Personal vorhanden ist, um die Aufgaben übernehmen zu können.

Die Themen IT und E-Government werden am zweithäufigsten genannt, wenn es um bestehende Kooperationen geht. Auch in Borchen ist das so. Gleichzeitig sieht die Gemeinde hier auch das größte Potenzial für weitere Kooperationen und fühlt sich ein Stück weit allein gelassen. Bei der Digitalisierung und der Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes gibt es zu viele individuelle Lösungen mit anschließenden Schnittstellenproblematiken. IKZ kann nach Auffassung der Verantwortlichen in Borchen hier deutliche Synergieeffekte erzeugen.

Weitere Verbesserungen durch IKZ sieht die Gemeinde in technischen Bereichen, z.B. Bauhöfe, Stadt-/Gemeindewerke. Darüber hinaus bietet IKZ viele Chancen in arbeitsteiligen Bereichen, in allen Backoffice-Tätigkeiten und überall dort, wo eine Dienstleistung nicht unmittelbar im persönlichen Kontakt mit den Bürgern erbracht wird.

Nicht jede Anregung kann umgesetzt werden. Sehr intensiv hat sich die Gemeinde mit dem komplexen Thema Fördermittelmanagement auseinandergesetzt und zusammen mit den Nachbarkommunen eine IKZ geprüft. Aufgrund der Aufgabenfülle, der individuellen Fördermaßnahmen und der Verantwortung wird von Borchen und den Nachbarkommunen die Schaffung einer Stelle für einen Fördermittelmanager im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit nicht für realistisch und sinnvoll erachtet. Die Fördermittelmanager der einzelnen Kommunen werden sich weiterhin interkommunal austauschen.

Ohnehin ist die Umsetzung von IKZ-Projekten nicht immer einfach. Eine fehlende Wirtschaftlichkeit, vor allem durch die Umsatzbesteuerung bei nicht hoheitlichen Aufgaben lassen viele Projekte nicht lohnenswert erscheinen. Eine fehlende strategische Ausrichtung und wenig Interesse der kommunalpolitischen Entscheidungsträger stellen für die Gemeinde Borchen weitere Schwierigkeiten dar. Die aktive inhaltliche Auseinandersetzung der kommunalpolitischen Gremien mit IKZ kann durchaus verstärkt werden. Wenn Anreize fehlen, besteht wenig Interesse die eigene Selbstständigkeit, Zuständigkeit oder Verantwortung auf- oder abzugeben. Nicht selten ist Zeit- und Personalmangel bei der Umsetzung von IKZ hinderlich, wobei gerade die Hinderungsgründe durch die Kooperation beseitigt werden sollen.

Die Gemeinde Borchen setzt deshalb zur Unterstützung bei der Umsetzung auf Transparenz. Sie regt an, Best-Practice-Beispiele offen zu kommunizieren und transparent darzustellen. Hilfreich ist es, gute Beispiele zu veröffentlichen und zu verbreiten. Auch die Möglichkeit einer Stichwortsuche zum Thema IKZ wird angeführt. Weiter gibt es den Vorschlag, für ausgewählte Maßnahmen eine IKZ als Voraussetzung für finanzielle Förderungen vorzuschreiben. Dazu

sollte nach Auffassung der Gemeinde Borcheln allerdings die Handhabung der Förderrichtlinie vereinfacht und praxisnäher gestaltet werden.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

Über einen Online-Fragebogen erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 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 Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Gemeinde Borcheln

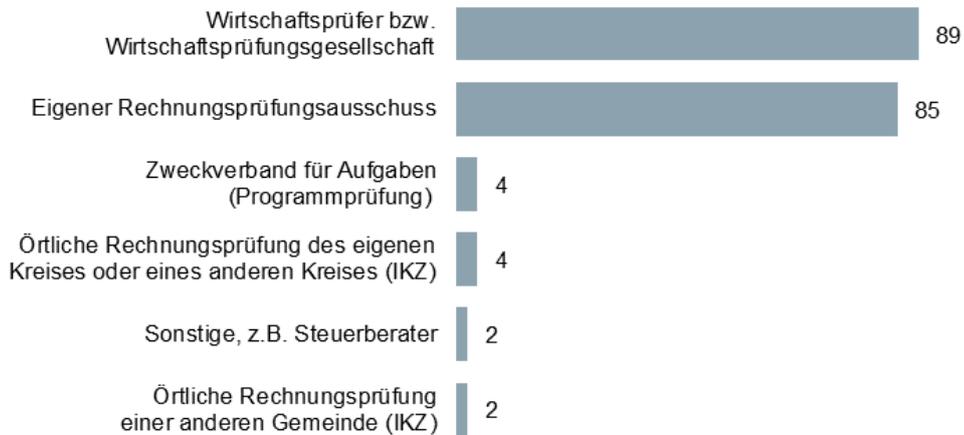
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

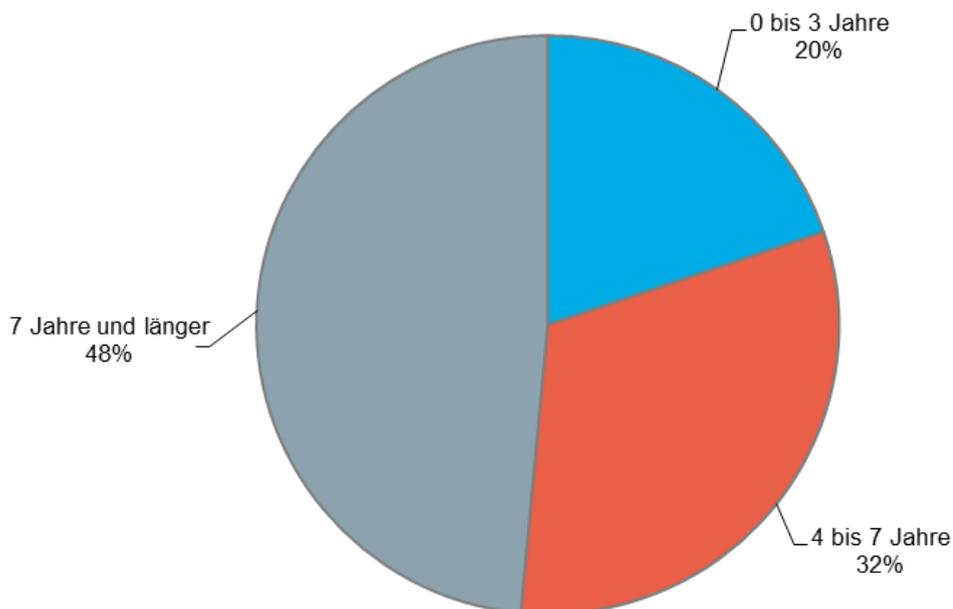
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 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.

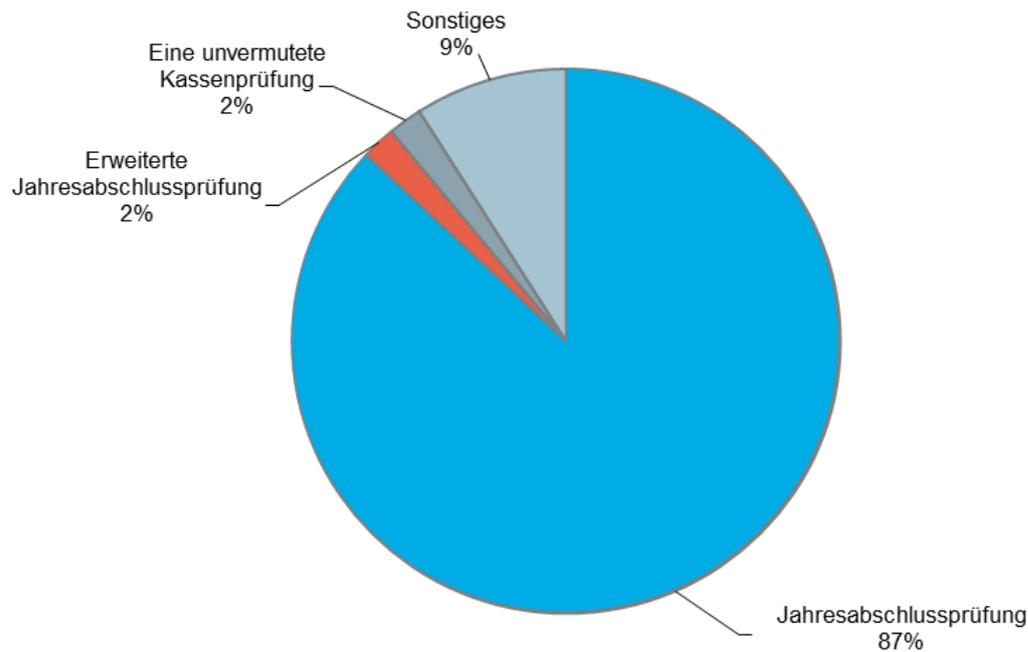
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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 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 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

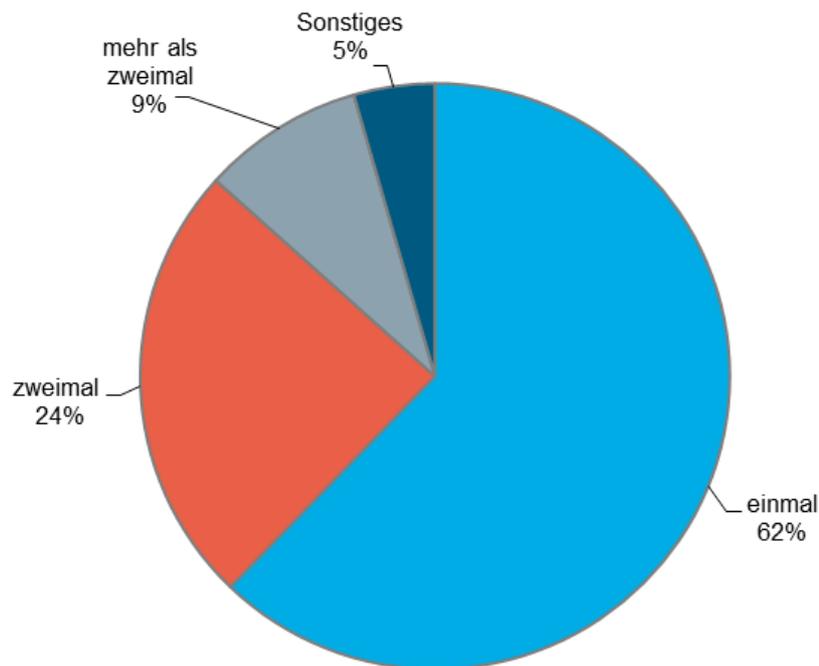
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

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 Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches

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

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.

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Borchten

In der Gemeinde Borchten werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte nach Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2021. Die bisher tätige Prüfungsgesellschaft wurde nicht erneut beauftragt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Gemeinde Borchten. 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 Borchten tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. 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 Borchten entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

Eine Prüfung der Zahlungsabwicklung führt die Gemeinde regelmäßig durch.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borchten 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.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Es besteht ein erhöhter Handlungsbedarf für die Gemeinde Borchten zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation. Seit 2015 erzielt die Gemeinde Borchten überwiegend Haushaltsdefizite. 2020 ist der Haushalt der Gemeinde strukturell defizitär. Borchten kann die Jahresfehlbeträge seit 2015 nur durch Verringerung der allgemeinen Rücklage ausgleichen. Im Betrachtungszeitraum unterliegen alle Haushalte einem aufsichtsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt. Borchten plant auch für die kommenden Jahre mit zum Teil erheblichen Fehlbeträgen.

Die Gemeinde Borchten kann ihre Haushalte seit 2015 weit überwiegend nicht ausgleichen. Zwar kann die Gemeinde 2019 einen Jahresüberschuss ausweisen, dieser ist jedoch ganz wesentlich auf Einmaleffekte aus der Veräußerung von Grundstücken sowie eine günstige Entwicklung nicht steuerbarer Rahmenbedingungen zurückzuführen. Das strukturelle Ergebnis 2020 ist defizitär. Obwohl Borchten 2020 von vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen profitiert, bildet die Gemeinde im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse das Vergleichsminimum. 2021 erzielt die Gemeinde ebenfalls einen Jahresfehlbetrag. Auch wenn die Gemeinde Borchten seit 2015 weit überwiegend Jahresfehlebrträge erzielt, sind einige Konsolidierungserfolge erkennbar. An diese sollte die Gemeinde anknüpfen und ihre Konsolidierungsbemühungen intensivieren. Nachhaltige Ertragszuwächse konnte die Gemeinde etwa durch Anpassungen der Realsteuerhebesätze oder die Akquise von Fördermitteln erzielen. Die Jahresfehlbeträge der Gemeinde reduzieren sich im Zeitverlauf daher stetig.

Bis 2024 plant die Gemeinde Borchten weitere Defizite. Erst für 2025 setzt die Gemeinde einen geringen Überschuss an. In ihrer Planung geht die Gemeinde von steigenden Aufwendungen besonders bei den Sach- und Dienstleistungen sowie den Personalaufwendungen aus. Die Planung unterliegt zudem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die sich aus der Energiekrise, den weiteren Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie der Corona-Pandemie ergeben. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Planung der Transfer- und Versorgungsaufwendungen. Diese könnten höher ausfallen als geplant und die Ergebnisse zusätzlich belasten. Außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG plant Borchten nur noch für das Haushaltsjahr 2022.

Um die Fehlbeträge der zurückliegenden Jahre auszugleichen, musste die Gemeinde ihre Rücklagen reduzieren. Bereits seit 2015 verfügt die Gemeinde Borchten über keine Ausgleichsrücklage mehr und muss die Fehlbeträge seitdem durch Inanspruchnahme ihrer allgemeinen Rücklage ausgleichen. Trotz dieser Entwicklung verfügt Borchten noch über mehr Eigenkapital als drei Viertel der Vergleichskommunen. Bis 2025 plant Borchten die Rücklage weiter zu reduzieren. Erst für 2025 ist ein geringer Überschuss vorgesehen.

Die Höhe des Eigenkapitals ist rechnerisch abhängig von der Höhe der gemeindlichen Verbindlichkeiten. Diese sind seit 2015 deutlich gestiegen. Zwar liegen die einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten 2020 niedriger als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die relativ fortgeschrittene Abnutzung einiger Gebäudeklassen sowie die Erfüllung gesetzlicher Ansprüche auf eine U3- oder Ganztagsbetreuung von Kindern machen in den kommenden Jahren jedoch weitere umfangreiche Investitionen erforderlich. Diese muss die Gemeinde voraussichtlich mit der Aufnahme neuer Kredite finanzieren. Es ist daher zu erwarten, dass die Verbindlichkeiten von Borchten weiter steigen werden.

Die steigenden Verbindlichkeiten und die auch weiterhin geplanten Defizite sind für den gemeindlichen Haushalt mit Risiken verbunden. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges, insbesondere die stark gestiegenen Energiepreise und die anhaltend hohe Inflation stellen jeweils für sich genommen bereits erhebliche Haushaltsbelastungen dar. Bei einer weiteren oder länger währenden Abschwächung der Konjunktur und einem Anstieg des Zinsniveaus verbleiben der Gemeinde Borchten kaum Gestaltungsspielräume. Da die Gemeinde über keine Ausgleichsrücklage mehr verfügt, muss sie Fehlbeträge durch eine Verringerung ihrer allgemeinen Rücklage ausgleichen. Sie ist dabei auch weiterhin von der Genehmigung der Kommunalaufsicht abhängig. Je geringer die gemeindlichen Rücklagen sind, umso geringer liegt auch die absolute Grenze, ab welcher die Gemeinde gesetzlich zur Aufstellung eines genehmigungsbedürftigen Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet ist. Dies wirkt sich erheblich auf die Handlungs- und Gestaltungsspielräume auch in künftigen Jahren aus.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Borchten kann allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2015 durch Konsolidierungsmaßnahmen und Einmaleffekte ausgleichen. Ihre Jahresfehlbeträge kann die Gemeinde Borchten daher mit der Zeit reduzieren. Trotz günstiger Rahmenbedingungen wie stetig steigender Gewerbesteuer- und Gemeinschaftssteuererträgen waren die bisher getroffenen Maßnahmen jedoch nicht ausreichend, den Gemeindehaushalt nachhaltig auszugleichen. In den zurückliegenden Jahren gehört die Gemeinde Borchten zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren einwohnerbezogenen Aufwendungen. Zugleich liegen die einwohnerbezogenen ordentlichen Erträge der Gemeinde im interkommunalen Vergleich in den meisten Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Gemeinde sollte ihre Konsolidierungsbemühungen weiter verstärken und die Krisenfestigkeit des Haushaltes steigern. Dies gilt erst Recht angesichts eines strukturellen Defizits, steigender Verbindlichkeiten, sinkender Rücklagen und haushaltswirtschaftlicher Risiken. Auch Erhöhungen der Realsteuerhebesätze sollten für die Gemeinde Borchten kein Tabu sein.

Um die gemeindliche Haushaltswirtschaft zielgerichtet zu steuern, ist es erforderlich, dass den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen. Die Kämmerei unterrichtet die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung daher

mündlich über die Entwicklung der wesentlichen haushaltsrelevanten Positionen. Ihr Berichtswesen könnte die Gemeinde verbessern, indem sie die wesentlichen Inhalte schriftlich zusammenfasst. Sie kann diese Zusammenfassungen schrittweise zu einem unterjährigen Finanzberichtswesen ausbauen.

Ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung stellt die Übertragung von Haushaltsermächtigungen in Folgejahre dar. Dieses Instrument steht jedoch unter Umständen in einem Spannungsverhältnis zur Haushaltstransparenz und -klarheit. Die Gemeinde Borcheln überträgt in der Zeit von 2015 bis 2022 grundsätzlich nur investive Ermächtigungen in nachfolgende Haushaltsjahre. Dies verbessert die Haushaltstransparenz. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde Borcheln bisher jedoch nicht getroffen. Diesbezügliche Vorgaben sollte die Gemeinde schriftlich festlegen und vom Gemeinderat bestätigen lassen. Bei den investiven Auszahlungen überträgt Borcheln in Relation zum Haushaltsansatz mehr Ermächtigungen als die meisten Vergleichskommunen zum Berichtszeitpunkt. Zugleich gehört die Gemeinde zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Inanspruchnahme. Dies schmälert die Aussagekraft und Transparenz der Haushaltsplanung.

Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann die Gemeinde Borcheln die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen mindern und zusätzliche Liquidität generieren. Zu diesem Zweck akquirieren die Fachbereiche in Borcheln Fördermittel dezentral. Perspektivisch ist in Borcheln wieder die Einrichtung der Stelle eines zentralen Fördermittelmanagers vorgesehen. Strategische Rahmenbedingungen für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Gemeinde mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie dessen Grundsätze schriftlich fixiert. Ferner sollte die Gemeinde Borcheln einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über ihre Fördermaßnahmen schaffen. Die Gemeinde kann dies mit einer zentralen Förderdatei oder -datenbank umsetzen.

Soweit die Gemeinde Investitionen nicht aus eigener Kraft oder aus Drittmitteln finanzieren kann, ist sie auf die Aufnahme von Krediten angewiesen. Verfügt sie hingegen über überschüssige Liquidität, kann sie diese anlegen. Für ihr Kredit- und Anlagemanagement hat sich die Gemeinde Borcheln bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben. In einer Dienstanweisung oder Richtlinie kann die Borcheln strategische Ziel- und operative Verfahrensvorgaben festlegen. Nach eigener Aussage verfolgt Borcheln ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Dessen Grundzüge sollte Borcheln schriftlich fixieren und damit Verbindlichkeit schaffen. Die Vorgaben kann Borcheln auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das städtische Anlagemanagement übertragbar.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltsstatus,

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Borchten 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2015 berücksichtigt. Der Jahresabschluss 2015 war zum Prüfungszeitpunkt jedoch noch nicht festgestellt. Die Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2015.

Während der Prüfung hat die Gemeinde den Jahresabschluss für das Jahr 2021 festgestellt. Dessen Entwicklungen finden in den textlichen Ausführungen Berücksichtigung. Im Übrigen hat die gpaNRW bei ihrer Prüfung die zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Planwerten für das Haushaltsjahr 2021 zugrunde gelegt.

Die Gemeinde Borchten ist im Betrachtungszeitraum nicht zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses verpflichtet. Beherrschender Einfluss der Gemeinde Borchten ist bei keiner Beteiligung gegeben. Die gpaNRW berücksichtigt bei der Prüfung daher die Schulden-, Finanz- und Ertragslage, wie sie sich aus dem Kernhaushalt der Gemeinde Borchten ergibt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Borchten ist eingeschränkt. Die Haushalte der Gemeinde unterliegen seit 2015 einem aufsichtsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt. Zum Teil bewegt sich die Gemeinde nur knapp oberhalb der Schwelle zur Haushaltssicherungspflicht.

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 Borchten 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt					X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X		X	X	X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Jahresergebnisse und Rücklagen Borchten 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.425	-966	-987	-794	2.110	-134
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	42.518	41.553	40.566	39.771	41.963**	41.843
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-775	-966	-987	-794	2.110	-134
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,79	2,27	2,38	1,96	keine Verringerung	0,32
Fehlbetragsquote in Prozent	5,40	2,27	2,38	1,96	pos. Ergebnis	0,32

*Die gpaNRW hat die Jahresergebnisse unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet und den Ratsbeschluss im jeweiligen Jahr vorweggenommen.

**2019 hat die Gemeinde außerdem Aufwendungen Erträge bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen unmittelbar mit der Rücklage verrechnet. Der Verrechnungssaldo beträgt rund 82.000 Euro.

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

Die **Gemeinde Borchen** hat ihre Ausgleichsrücklage mit der Verrechnung des Jahresfehlbetrages 2015 aufbrauchen müssen. Ferner war es zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages 2015 erforderlich, die allgemeine Rücklage im Umfang von 0,78 Mio. Euro zu verringern. Seitdem kann Borchen die Jahresfehlbeträge nur noch durch eine Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage ausgleichen. Borchen gelingt es dabei, unterhalb der nach § 76 Abs. 1 S. 1 Ziff. 2, S. 2 GO NRW maßgeblichen Schwellenwerte zu bleiben. Hiernach besteht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren die allgemeine Rücklage um mehr als 5 Prozent verringert wird oder dies geplant ist. Nur knapp hat Borchen diese Grenze bei der Planung der Haushalte 2017 und 2018 einhalten können.

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG¹⁰ gilt seit dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Es gibt keine Höchstgrenze für die Ausgleichsrücklage mehr. Die Ausgleichsrücklage erfüllt die Funktion eines Gewinnvortrages. Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2019 sind allerdings der allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Außerdem ist die allgemeine Rücklage zunächst aufzufüllen, soweit sie in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge reduziert wurde. (§ 96 Abs. 1 S. 3 GO NRW). Beide Restriktionen sind gleichzeitig einzuhalten.

Die Bilanzsumme der Gemeinde Borchen beträgt in der Schlussbilanz 2020 rund 101 Mio. Euro, sodass die Mindesthöhe der allgemeinen Rücklage eingehalten wird. Allerdings hat die Gemeinde Borchen die allgemeine Rücklage im Jahresabschluss 2020 sowie im gerade aufgestellten Jahresabschluss 2021 reduziert und plant auch bis einschließlich 2024 Jahresfehlbeträge. Erst für 2025 geht Borchen von einem Jahresüberschuss aus. Diesen muss die Gemeinde nach § 96 Abs. 1 S. 3 GO NRW der Ausgleichsrücklage zuführen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Borchen in Tausend Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021*	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-1.828	-1.267	-1.222	-336	162
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro**	40.015	38.748	37.527	37.191	37.353

¹⁰ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)

Kennzahlen	2021*	2022	2023	2024	2025
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,37	3,17	3,15	0,90	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,37	3,17	3,15	0,90	pos. Ergebnis

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet und damit den Ratsbeschluss im jeweiligen Jahr vorweggenommen.

* Für 2021 hat die gpaNRW die Planwerte des Haushaltsplanes 2021 berücksichtigt. Tatsächlich zeichnet sich eine Ergebnisverbesserung von rund 1,68 Mio. Euro ab. Das Jahresdefizit liegt demnach bei rund 147.000 Euro.

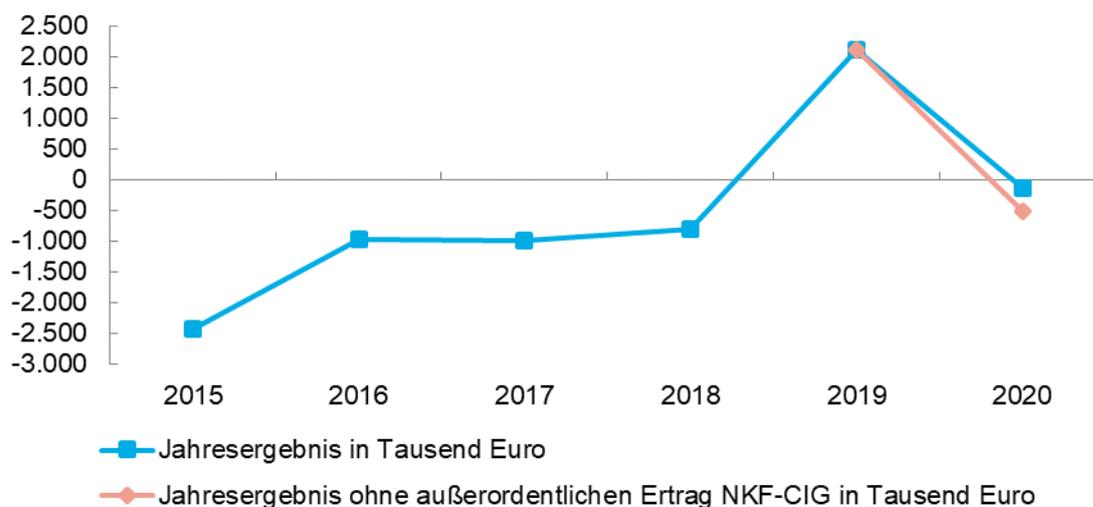
Die Gemeinde Borchten geht in ihrer Haushaltsplanung 2021 von einem deutlichen Defizit von 1,83 Mio. Euro aus. Der während der überörtlichen Prüfung aufgestellte Jahresabschluss enthält hingegen ein tatsächliches Jahresdefizit von 0,15 Mio. Euro. Das tatsächliche Jahresergebnis fällt damit 1,68 Mio. Euro besser aus, als geplant. Unter Berücksichtigung der nachrichtlichen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage (rund minus 63.000 Euro) reduziert sich die Allgemeine Rücklage bei ansonsten planmäßiger Entwicklung der Jahresergebnisse bis 2025 auf 38,97 Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Borchten sind seit 2015 weit überwiegend defizitär. 2020 bildet die Gemeinde im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse das Vergleichsminimum. Auch strukturell ist der Haushalt 2020 unausgeglichen.

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 Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2020



Nach dem NKF-CIG11 hat die Gemeinde Borchten 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 **Gemeinde Borchten** hat ihre Rücklagen seit 2015 um 3,06 Mio. Euro reduziert. Nur 2019 kann die Gemeinde einen Jahresüberschuss erzielen. Der Überschuss beträgt 2,19 Mio. Euro. Demgegenüber schließt das Haushaltsjahr 2015 mit einem außergewöhnlich hohen Defizit von 2,39 Mio. Euro aus. Positiv ist, dass sich im Zeitverlauf eine Tendenz zur Reduzierung der Jahresfehlbeträge erkennen lässt. Der jüngst aufgestellte Jahresabschluss 2021 enthält ein Defizit von rund 0,15 Mio. Euro.

Die ordentlichen Erträge steigen seit 2015 stärker als die Aufwendungen, was die Höhe der Fehlbeträge mit der Zeit mindert. Besonders steigende Gewerbesteuererträge wirken sich positiv auf die Jahresergebnisse aus. Während Gewerbesteuererträge 2015 noch bei 3,8 Mio. Euro liegen, begünstigen sie 2019 mit 5,52 Mio. Euro den Jahresüberschuss. 2020 geht die Gewerbesteuer leicht zurück, liegt jedoch noch immer auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Gewerbesteuerausgleichszuweisung des Landes (0,14 Mio. Euro) liegen die Erträge nur rund 65.000 Euro unter dem Spitzenwert aus 2019. Die steigenden Erträge sind auch auf Erhöhungen der maßgeblichen Hebesätze zurückzuführen. 2016 hat Borchten den Gewerbesteuer-Hebesatz um 15 Punkte und 2019 erneut um 13 Punkte auf das Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG¹² erhöht. Ferner sind für den Gemeindehaushalt die Anteile an der Einkommensteuer bedeutsam. Diese machen im Betrachtungszeitraum beinahe ein Viertel der ordentlichen Erträge aus. Neben den hohen Gewerbesteuererträgen und den hohen Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern profitiert Borchten im Haushaltsjahr 2019 auch von Erträgen, die die Gemeinde aus der Veräußerung von Baugrundstücken generieren kann. Die Schlüsselzuweisungen schwanken zeitversetzt mit der Höhe der Steuererträge. Im Durchschnitt erhält Borchten Schlüsselzuweisungen von rund 2,5 Mio. Euro.

Die Aufwendungen sind seit 2015 ebenfalls gestiegen. Gegenüber 2015 steigen sie bis 2020 um 3,86 Mio. Euro. Den größten Anteil an dieser Zunahme haben die Transferaufwendungen, besonders die Kreis- und die Jugendamtsumlage. Die Kreisumlage hat sich seit 2015 um durchschnittlich 0,17 Mio. Euro jährlich auf zuletzt 6,2 Mio. Euro gesteigert. Hinzu kommt die Jugendamtsumlage mit zuletzt 3,66 Mio. Euro. Die Personalaufwendungen steigen im selben Zeitraum um durchschnittlich 0,15 Mio. Euro jährlich auf zuletzt 6,88 Mio. Euro. Auffällig stark schwanken die Versorgungsaufwendungen. Der jährliche Versorgungsaufwand liegt zwischen 0,28 und 2,03 Mio. Euro. Ursächlich sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für die Versorgungsempfänger, welche besonders die Jahresergebnisse 2018 und 2020 belasten.

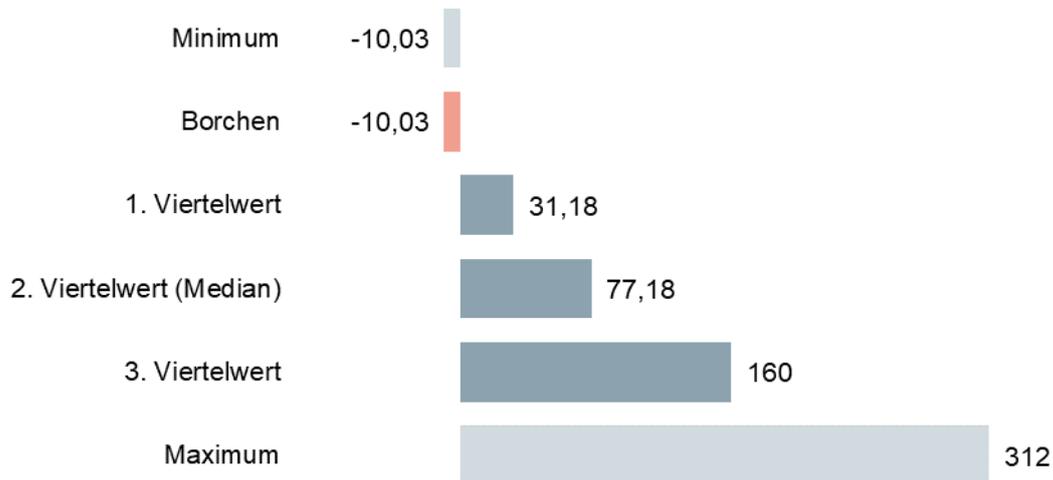
Die Auswirkungen der Pandemie kann die Gemeinde Borchten im Jahresabschluss 2020 als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausweisen. Es handelt sich dabei jedoch um einen bloß bilanziellen Effekt. Ohne den außerordentlichen Ertrag von rund 0,38 Mio. Euro hätte Borchten 2020 einen größeren Fehlbetrag von rund 0,5 Mio. Euro erzielt. Der überwiegende Teil der

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

¹² Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 - GFG 2022) vom 17. Dezember 2021

ausgewiesenen Schäden resultiert aus Mindererträgen bei den Gemeindeanteilen aus Einkommens- und Umsatzsteuer. Für 2021 weist die Gemeinde einen außerordentlichen Ertrag von rund 33.000 Euro aus.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



In den Jahren 2016 bis 2019 erreicht die Gemeinde Borchten die nachfolgenden interkommunalen Positionierungen beim Jahresergebnis je Einwohner.

Jahresergebnis je Einwohner Borchten 2016 bis 2019

Jahr	Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	-71,83	-410	-91,38	-23,42	117	773	16
2017	-73,39	-145	5,59	62,01	98,13	622	18
2018	-59,00	-80,26	29,79	111	232	391	18
2019	157	-156	31,66	91,80	138	435	18

Mit Ausnahme des Jahres 2019 liegen die einwohnerbezogenen Jahresergebnissen der Gemeinde Borchten, unterhalb des Median oder sogar unterhalb des ersten Viertelwertes. 2020 bildet die Gemeinde Borchten das Vergleichsminimum. Zwar verringert die Gemeinde im Zeitverlauf ihre Jahresdefizite. Gleichzeitig verschlechtert sich die Positionierung im interkommunalen Vergleich.

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 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen.

Als Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, hat die gpaNRW die Aufwendungen aus Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger berücksichtigt. Diese fließen mit ihrem Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2020 in die Berechnung des strukturellen Ergebnisses ein. Ebenso ist die gpaNRW mit den Erträgen aus der Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen verfahren.

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 Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro“ Borchten 2020

Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	-134
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	9.373
- Saldo Sondereffekte	-240
= Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.268
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	8.465
= Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-803

Nach der Modellrechnung ist das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Borchten im Haushaltsjahr 2020 negativ und liegt 0,67 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis.

2020 liegen die Aufwendungen aus Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen 0,86 Mio. Euro über dem Durchschnitt seit 2015. Gleichzeitig kann die Gemeinde Erträge aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen generieren, welche rund 0,37 Mio. Euro über dem Durchschnitt liegen. Im Saldo wird das Jahresergebnis 2020 mit zusätzlichen Aufwendungen von 0,49 Mio. Euro belastet. Diese Belastung wird durch die ansonsten günstigen Rahmenbedingungen jedoch überkompensiert.

Die Gemeinde Borchten profitiert 2020 trotz der Corona-Pandemie von einer vergleichsweise guten Ertragslage. Die bereinigten Erträge fallen gegenüber dem Mittelwert der Jahre 2016 bis 2020 rund 1 Mio. Euro besser aus. Auch ohne Berücksichtigung der Gewerbesteuerausgleichsleistungen liegen allein die Erträge aus der Gewerbesteuer 2020 rund 0,4 Mio. Euro über dem Durchschnitt. Hinzu kommen überdurchschnittliche Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen.

Zwar liegen auch die bereinigten schwankungsanfälligen Aufwendungen 2020 über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Diese Differenz fällt mit rund 90.000 Euro jedoch wesentlich geringer aus. Während die allgemeine Kreisumlage um 0,39 Mio. Euro über dem Vorjahresdurchschnitt liegt, profitiert Borchten vom Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am Fonds „Deutsche Einheit“.

Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2020 nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Gemeinde Borchten wider. Dies gilt selbst dann, wenn man die zusätzlichen Belastungen aus Pensions- und Beihilferückstellungen auf den Betrachtungszeitraum verteilt und somit nivelliert. Hätte Borchten 2020 bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich Erträge und Aufwendungen in Höhe der Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre erzielt, hätte die Gemeinde damit ein deutliches Defizit ausweisen müssen.

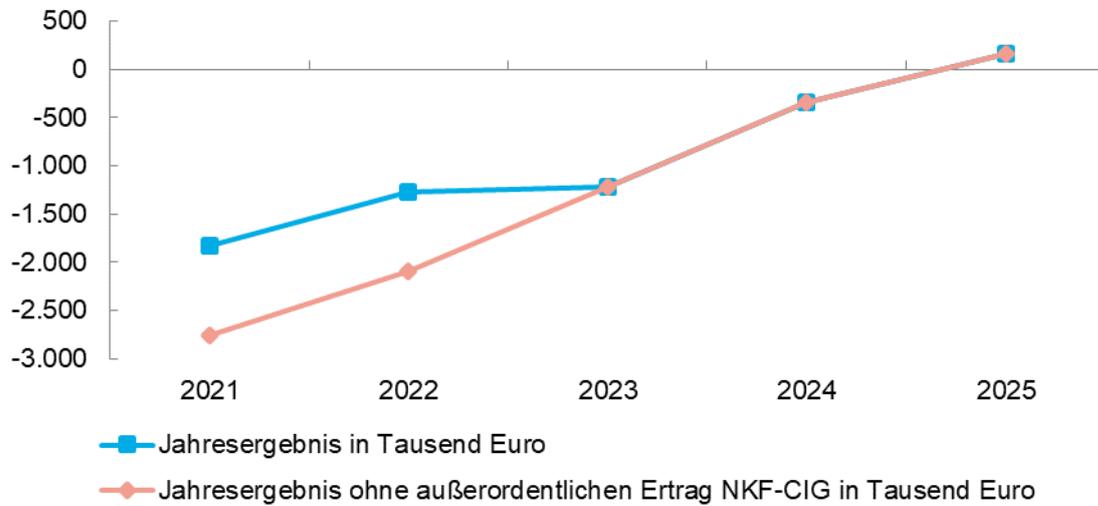
Die strukturelle Unterdeckung des Haushaltes wird auch anhand der nachstehend betrachteten Planergebnisse deutlich.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Erst für 2025 plant die Gemeinde Borchten wieder einen ausgeglichenen Haushalt. In den geplanten Jahresergebnissen 2021 und 2022 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG enthalten. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW bei der Planung der Versorgungs- und der Transferaufwendungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese könnten die geplanten Ergebnisse zusätzlich belasten.

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 Borchten in Tausend Euro 2021 bis 2025 (PLAN)



Die **Gemeinde Borchten** plant in den Jahren 2022 bis 2025 ein Defizit von insgesamt 2,66 Mio. Euro. Erst für 2025 ist ein ausgeglichener Haushalt und ein geringer Jahresüberschuss vorgesehen.

Für 2022 plant Borchten mit außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von 0,83 Mio. Euro. Ohne die Bilanzierungshilfe würden sich die Jahresergebnisse auf minus 3,49 Mio. Euro summieren.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	5.314 (4.918)	7.592	2.278 (2.674)	+7,4 (+9,1)
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	7.130 (6.799)	8.526	1.396 (1.726)	+3,6 (+4,63)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt	2.216	2.785	569	+4,7
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.750 (2.582)	2.500	-250 (-82,73)	-1,9 (-0,6)
Außerordentliche Erträge NKF-CIG	382	0,00	-382	-100,0

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tau- send Euro	2025 in Tau- send Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Übrige Erträge	12.064	11.702	-362	-0,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.883	8.458	1.575	+4,2
Versorgungsaufwendungen	1.860 (1.097)	444	-1.415	-24,9 (-16,5)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.490	6.326	836	+2,9
Transferaufwendungen - standardbereinigt	4.912	5.560	647	+2,5
Steuerbeteiligungen (Finanzierungs- beteiligung am Fonds dt. Einheit**, Gewerbsteuerumlage)	410 (710)	656	246 (-54,42)	+9,8 (+1,6)
Allgemeine Kreisumlage	6.202 (5.881)	6.532	330	+1,0 (+2,37)
Übrige Aufwendungen	4.233	4.965	-732	-3,2

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ergänzt.

** Die Finanzierungs-beteiligung am Fonds dt. Einheit ist ab 2019 weggefallen. Die Steuerbeteiligungen 2020 und 2025 beinhalten daher nur die Gewerbesteuerumlage.

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

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

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

1.3.3.1 Erträge

Bis 2025 plant Borchten mit einer Steigerung der **Gewerbesteuererträge** auf 7,59 Mio. Euro. Gegenüber 2020 prognostiziert die Gemeinde 2025 damit zusätzliche Gewerbesteuererträge von 2,28 Mio. Euro. Ihren Gewerbesteueransatz 2021 hat die Gemeinde voraussichtlich um

rund 0,5 Mio. Euro übertroffen. Mit Blick darauf erwartet Borchten für das Haushaltsjahr 2022 Gewerbesteuererträge von rund 6,25 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt rund 10 Prozent über dem Gewerbesteuer-IST 2021 und ist optimistischer als die Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen.¹³ Für die Folgejahre ab 2023 schreibt die Gemeinde ihre Planung entsprechend der Orientierungsdaten fort. Nach aktuellen Prognosen der Gemeinde Borchten werden für 2022 Gewerbesteuererträge erwartet, die deutlich über dem Planansatz liegen. Die Orientierungsdaten sollten lediglich als Anhaltspunkte für die Haushaltsplanung dienen. Bedeutsam und somit vorrangig in die Haushaltsplanung einzubeziehen sind stets auch die örtlichen Besonderheiten und Verhältnisse. Trotz der vergleichsweise optimistischen Planung 2022 sind die Gewerbesteueransätze nachvollziehbar gebildet. Dennoch unterliegen sie in besonderem Maße allgemeinen Risiken. Aufgrund konjunktureller Schwankungen ist die Gewerbesteuer grundsätzlich nur schwer planbar.

Einen ebenfalls bedeutsamen Anteil an den Gemeindeerträgen hat der Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer**. Bis 2025 plant Borchten mit steigenden Erträgen aus der Einkommenssteuer. Für 2025 sind mit 7,88 Mio. Euro gegenüber 2020 1,33 Mio. Euro zusätzlich angesetzt. Für 2022 plant Borchten 6,63 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahres-Ist ist dies ein Rückgang von 7,4 Prozent. Für die Folgejahre bis 2025 ist der Ansatz anhand der Orientierungsdaten des Landes fortgeschrieben. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken aus dieser Planung sind nicht ersichtlich.

Die **Schlüsselzuweisungen** machen seit 2015 durchschnittlich rund 9,1 Prozent der jährlichen Erträge aus. Wesentlichen Einfluss hat die städtische Steuerkraft. Sinkende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern steigern tendenziell die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Der Ansatz für das Haushaltsjahr 2022 entspricht der Festsetzung nach dem GFG 2022¹⁴. In den Folgejahren plant Borchten die Schlüsselzuweisungen entsprechend der Orientierungsdaten. Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen hat neben der individuellen Finanzkraft der Gemeinde auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes. Es bestehen hinsichtlich der Planung der Schlüsselzuweisungen somit allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Mit den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG kann Borchten die pandemiebedingten Belastungen bilanziell isolieren. Im Jahresabschluss 2020 hat die Gemeinde 0,38 Mio. Euro ausgewiesen. Für 2021 hat Borchten einen außerordentlichen Ertrag von rund 33.000 Euro gebucht. Für 2022 kalkuliert die Gemeinde eine pandemiebedingte Belastung von rund 0,83 Mio. Euro. Für die Folgejahre hat sie keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG geplant.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse

¹³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

¹⁴ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 - GFG 2022) vom 17. Dezember 2021

zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da Klageverfahren der kreisfreien Städte anhängig sind. Zwar plant die Gemeinde ihr Gewerbesteueraufkommen vergleichsweise optimistisch, dies ist ausgehend von der bisher positiven Entwicklung jedoch noch nachvollziehbar.

1.3.3.2 Aufwendungen

Auf der Aufwandsseite sind die **Personalaufwendungen** bedeutsam. Diese kalkuliert Borchen auf Grundlage der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und unter Berücksichtigung von Besoldungs- und Tarifanpassungen sowie tariflichen Stufensteigerungen. Im Stellenplan 2022 sieht Borchen zusätzliche Planstellen vor. Dementsprechend plant die Gemeinde 2022 mit gestiegenen Personalaufwendungen von 7,99 Mio. Euro. Gegenüber 2021 liegt der Ansatz 2022 um 9,8 Prozent über dem Vorjahres-Ist. Mit Blick auf die bisherigen durchschnittlichen Personalaufwandssteigerungen von jährlich 3,6 Prozent von 2015 bis 2021 ist der Ansatz wohl nicht mit zusätzlichen Risiken verbunden. Ab 2023 plant Borchen eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Personalaufwendungen von rund 1,9 Prozent. In Kombination mit den für 2022 eher vorsichtig gebildeten Ansätzen, dürften damit zumindest die zum Planungszeitpunkt erwartbaren Besoldungs- und Tarifsteigerungen ausreichend dargestellt sein. Rückblickend hat Borchen den Personalaufwand im jeweiligen Haushaltsjahr in der Regel ausreichend geplant. Abzuwarten bleiben allerdings die Ergebnisse der Tarifverhandlungen.

Unter den **Versorgungsaufwendungen** plant Borchen seit 2015 mit Ansätzen von durchschnittlich 0,26 Mio. Euro jährlich. Von 2022 bis 2025 liegen diese Ansätze bei durchschnittlich 0,43 Mio. Euro. Rückblickend hat die Gemeinde ihre Planansätze in jedem Jahr nicht halten können. Besonders 2017, 2018 und 2020 belasten hohe überplanmäßige Versorgungsaufwendungen den Haushalt mit zusätzlich bis zu 1,8 Mio. Euro. Ursächlich für diese Ansatzüberschreitungen sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für die Versorgungsempfänger. Die Höhe der Rückstellungen ist stark beeinflusst von Krankheits- und Sterbefällen oder dem Wechsel von Beamten in den vorzeitigen Ruhestand. In Borchen haben sich zusätzliche Rückstellung aus aktualisierten versicherungsmathematischen Bewertungen der Pensionsverpflichtungen sowie aufgrund unerwarteter Personalfuktuation ergeben. Demgegenüber sieht Borchen im Planungszeitraum keine Aufwendungen für Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen der Versorgungsempfänger vor. Die Zuführungen zu den Beihilferückstellungen setzt Borchen mit durchschnittlich 3.000 Euro jährlich an. Dies steht in augenfälligem Kontrast zu den Belastungen zurückliegender Jahre. Im Zeitraum von 2009 bis 2020 haben die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen der Versorgungsempfänger den Haushalt gemeinsam mit durchschnittlich 0,44 Mio. Euro jährlich belastet. Die Haushaltsansätze der Versorgungsaufwendungen bis 2025 dürften daher auch unter Berücksichtigung der besonderen Ursachen seit 2015 zu optimistisch gebildet sein. Die gpaNRW sieht bei den Versorgungsaufwendungen somit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Für 2022 plant Borchen deutlich überdurchschnittliche **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Mit rund 7,39 Mio. Euro liegt der Ansatz etwa 1,9 Mio. Euro über dem Ist 2020. Insbesondere die in den Sammelposten sonstige Sach- und Dienstleistungen enthaltenen Aufwendungen liegen mit insgesamt rund 0,92 Mio. Euro deutlich höher. Daneben steigen auch die Aufwendungen für die Unterhaltungen der baulichen Anlagen und der Unterhaltung des Infra-

strukturvermögens um rund 0,3 Mio. Euro. Ab 2023 plant die Gemeinde mit sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. 2025 liegt der Ansatz bei 6,33 Mio. Euro. Der starke Anstieg der in den Sammelposten enthaltenen Aufwendungen 2022 ist auf konkret geplante Einzelmaßnahmen zurückzuführen. Diese fallen nach Aussage der Gemeinde nach ihrer Erledigung ab 2023 weg. Nicht reduzieren dürften sich ab 2023 hingegen die erforderlichen Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen. Rückblickend unterschreitet die Gemeinde Borcheln jedoch seit 2016 regelmäßig Ansätze auch in der mittelfristigen Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Unterhaltungsmaßnahmen mitunter nicht termingerecht durchgeführt werden können und in Folgejahre verschoben werden müssen. Grund hierfür können beispielsweise beschränkte Planungs- und Durchführungskapazitäten der Verwaltung oder der ausführenden Unternehmen sein. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausführungen im Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen. Im Übrigen werden Unsicherheiten der Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen derzeit in besonderem Maße von allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken überschattet. So sind die weiteren Auswirkungen und Entwicklungen der Energiekrise, des Ukraine-Krieges und der Corona-Pandemie nicht abzusehen.

Die **Transferaufwendungen** der Gemeinde Borcheln stellen die größte Aufwandsposition des Gemeindehaushaltes dar. Hier fällt vor allem die **allgemeine Kreisumlage** ins Gewicht. Für 2022 plant Borcheln rund 6,13 Mio. Euro ein. Dies entspricht der Haushaltplanung des die Umlage erhebenden Kreises Paderborn. Für 2023 plant Borcheln Steigerungsraten von 2,42 Prozent und in den beiden Folgejahren um jeweils 2 Prozent. Diese Steigerungen der Kreisumlage liegen jedoch geringer, als die vom Kreis bis 2025 vorgesehenen Ertragssteigerungen aus der Kreisumlage. Zudem sieht der Kreis Paderborn in seinem Haushaltsplan eine zusätzliche Umlage der Mehrbelastungen durch den öffentlichen Personennahverkehr vor. Diese wird sich zusätzlich aufwandssteigernd auswirken. Die Planung geringerer Umlagesteigerungen als im Kreishaushalt vorgesehen setzt voraus, dass sich die Finanzkraft der Gemeinde Borcheln im Verhältnis zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden ungünstiger entwickelt. Allerdings plant Borcheln für 2022 zugleich Steigerungen der Gewerbesteuererträge, die optimistischer ausfallen, als es die Orientierungsdaten des Landes prognostizieren. Auch bei der **Jugendamtsumlage** orientiert sich Borcheln bei der Planung des Haushaltsansatzes 2022 an der Haushaltplanung des Kreises Paderborn. Wie schon bei der Kreisumlage bleibt die von Borcheln angesetzte Steigerung der Jugendamtsumlage ab 2023 ebenfalls hinter der Umlageplanung des Kreises Paderborn zurück. In der Gesamtschau liegt in der Planung der Kreis- und Jugendamtsumlage ab 2023 daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

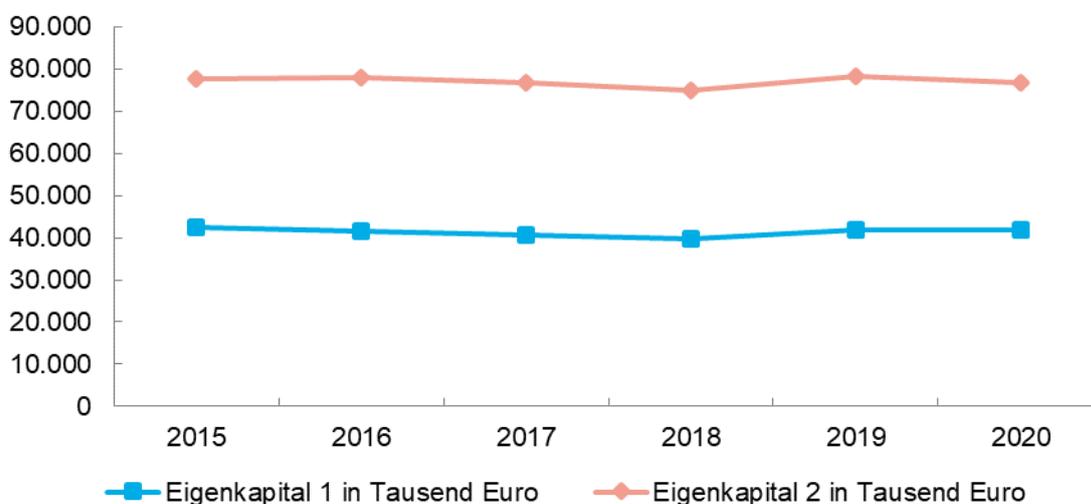
Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen, Zinsentwicklungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Neben diesen allgemeinen Haushaltsrisiken sieht die gpaNRW zusätzliche Haushaltsrisiken, die sich aus einer optimistischen Planung der Versorgungsaufwendungen und der Transferaufwendungen ergeben.

1.3.4 Eigenkapital

- Borchten hat die Rücklagen seit 2015 um 3,1 Mio. Euro reduziert. Trotz des kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr verfügt die Gemeinde Borchten über mehr Eigenkapital als drei Viertel der Vergleichskommen. Die Gemeinde plant bis 2025 mit einer weiteren Reduzierung der Rücklage um rund 2,66 Mio. Euro.

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 Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2020



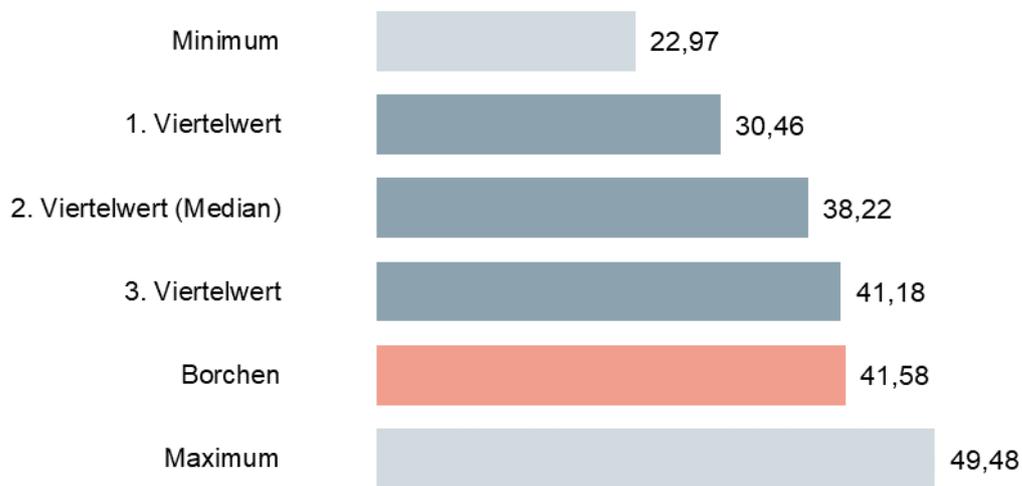
Das Eigenkapital der **Gemeinde Borchten** hat sich auf Grund der Jahresfehlbeträge im Betrachtungszeitraum von rund 44,94 auf rund 41,84 Mio. Euro im Jahr 2020 verringert. Die erzielten Jahresdefizite konnte Borchten durch das Jahresergebnis 2019 mit einem Überschuss von rund 2,11 Mio. Euro zum Teil kompensieren. Im Haushaltsjahr 2021 hat die Gemeinde Borchten die allgemeine Rücklage erneut reduzieren müssen. Zwar fällt das Jahresergebnis mit etwa minus 0,15 Mio. Euro rund 1,68 Mio. Euro besser aus, als geplant. Unter Berücksichtigung der nachrichtlichen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage (rund minus 63.000 Euro) reduziert sich das Eigenkapital jedoch erneut auf 41,63 Mio. Euro.

Bis 2025 plant Borchten einen weiteren Eigenkapitalverzehr von 2,66 Mio. Euro. Bei ansonsten planmäßiger Entwicklung der Jahresergebnisse ist bis 2025 mit einer weiteren Reduzierung des Eigenkapitals auf rund 38,97 Mio. Euro zu rechnen. Die Planung unterliegt zudem den im vorangegangenen Kapitel 1.3.3 „Planergebnisse“ skizzierten allgemeinen und zusätzlichen hauswirtschaftlichen Risiken.

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

Für die Jahre 2020 bis 2022 hat die Gemeinde Borchten außerordentliche Erträge ausgewiesen beziehungsweise geplant. Deren Höhe beträgt in Summe rund 1,24 Mio. Euro.¹⁵ Die aus den außerordentlichen Erträgen zu bildende Bilanzierungshilfe hat Auswirkungen auf das Eigenkapital der Gemeinde. Die Bilanzierungshilfe ist ab 2025 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben. Für Borchten bedeutet dies über einen Zeitraum von 50 Jahren einen zusätzlichen jährlichen Aufwand von rund 25.000 Euro. Alternativ steht der Gemeinde das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe in Höhe von 1,24 Mio. ganz oder teilweise gegen das Eigenkapital auszubuchen. Ohne die Isolierung der pandemiebedingten Belastungen im außerordentlichen Ertrag betrüge das Eigenkapital der Gemeinde Borchten zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung noch rund 37,73 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapitalquote 2) positioniert sich Borchten noch oberhalb des dritten Viertelwertes.

¹⁵ Datenstand aus dem Haushaltsplan 2022 sowie unter Berücksichtigung des aufgestellten Jahresabschlusses 2021.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
76,21	46,86	61,33	69,19	74,71	82,56	20

Während sich das Eigenkapital der Gemeinde Borchten seit 2015 reduziert hat, schwankt die Höhe der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge im Betrachtungszeitraum. Den niedrigsten Wert der Zeitreihe bildet der IST-Wert des Jahresabschlusses 2020. Gegenüber dem Höchstwert der Zeitreihe mit 36,32 Mio. Euro 2016 liegen die beiden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge 2020 insgesamt rund 1,48 Mio. Euro niedriger. Dennoch kann Borchten die Ergebnisrechnung im Betrachtungszeitraum mit vergleichsweise hohen ertragswirksamen Auflösungen der Sonderposten stützen. Die Drittfinanzierungsquote liegt 2020 mit rund 72,22 Prozent über dem dritten Viertelwert und damit höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Weitere Ausführungen hierzu enthält das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

Zwar verfügt die Gemeinde Borchten über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Durch den kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr wird die Nachhaltigkeit der gemeindlichen Haushaltswirtschaft jedoch ebenso gefährdet wie ihre künftige Handlungsfreiheit. Nicht zuletzt sinkt mit fortschreitender Reduzierung der gemeindlichen Rücklagen zugleich die absolute Schwelle zur Haushaltssicherungspflicht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

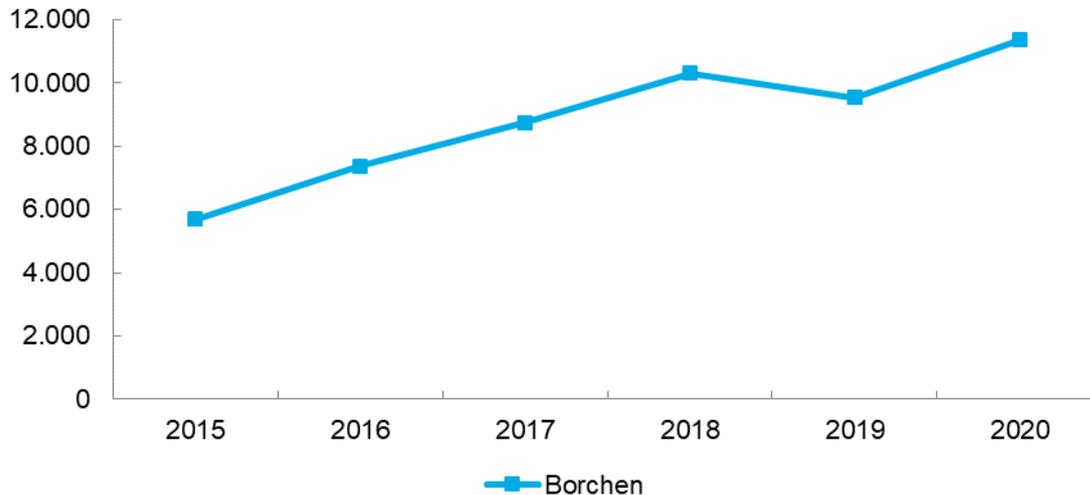
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Borchten haben sich seit der letzten Prüfung weiter erhöht. Die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten der Gemeinde Borchten sind dennoch niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In den künftigen Haushaltsjahren machen Investitionsbedarfe voraussichtlich die Aufnahme neuer Investitionskredite erforderlich. Die Verbindlichkeiten werden sich demnach weiter erhöhen.

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 Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2020



Mit dem Haushaltsjahr 2012 hat die **Gemeinde Borchten** das als eigenbetriebsähnliche Einrichtung betriebene Abwasserwerk in den allgemeinen Haushalt zurückgeführt. Seitdem verfügt die Gemeinde über keine Mehrheitsbeteiligungen oder Sondervermögen mehr. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Gemeinde Borchten entsprechen daher den Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde. Für den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen den jeweiligen Gesamtabschlüssen entnommen. Liegen Gesamtabschlüsse nicht vor, werden die Verbindlichkeiten des jeweiligen Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Borchten können unmittelbar mit den Gesamtverbindlichkeiten der Vergleichskommunen verglichen werden.

Die Verbindlichkeiten sind der Tabelle 5 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

Im Betrachtungszeitraum nehmen die Verbindlichkeiten der Gemeinde Borchten deutlich zu. Von rund 5,68 Mio. Euro 2015 verdoppeln sich die Verbindlichkeiten bis 2020 auf rund 11,37 Mio. 2021 haben sie sich erneut erhöht und liegen bei rund 12,56 Mio. Euro. Die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Gemeinde ist zuletzt wesentlich durch die erhaltenen Anzahlungen bestimmt. Weniger stark entwickeln sich im Eckjahresvergleich die Kredite.

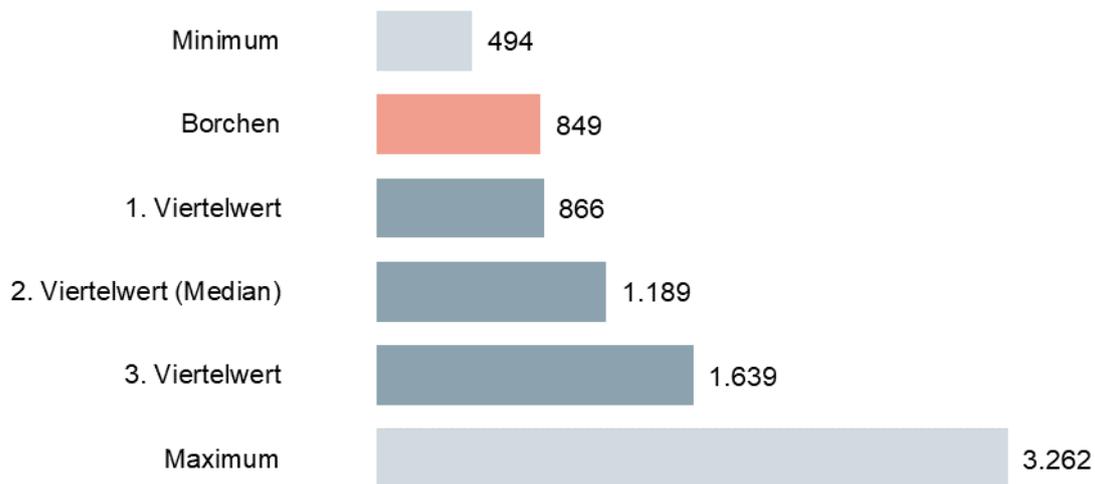
Die **Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten** steigen von 2015 bis 2018 stetig an. Insgesamt erhöhen sie sich in dieser Zeit um rund 3,74 Mio. Euro und erreichen mit rund 6,19 Mio. Euro 2018 den Höchststand der Zeitreihe. Im Folgejahr kann Borchten die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten wieder reduzieren. Die durch das gute Jahresergebnis 2019 (vgl. hierzu Kapitel 1.3.2 „Ist-Ergebnisse“) zugeflossene Liquidität hat Borchten auch zur Tilgung von Kreditverbindlichkeiten genutzt. 2020 steigen die Kreditverbindlichkeiten wieder leicht und liegen schließlich bei rund 3,89 Mio. Euro. Gegenüber 2015 liegen sie damit schließlich rund 1,44 Mio. Euro höher. Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung waren im Betrachtungszeitraum nicht zu berücksichtigen. 2021 konnte die Gemeinde ihre Kreditverbindlichkeiten um rund 0,3 Mio. Euro reduzieren.

Seit 2015 sind vor allem die **erhaltenen Anzahlungen** gestiegen. Gegenüber 2015 haben sie sich bis 2020 um etwa 3,28 Mio. Euro auf rund 5,18 Mio. Euro erhöht. Unter den erhaltenen Anzahlungen bilanziert Borchten unter anderem allgemeinen Zuwendungen, Zuschüsse und Beiträge für Erschließungsmaßnahmen, die bisher noch nicht für Investitionen verwendet wurden. Nach Fertigstellung einer Maßnahme sind die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. In den Bestand zum 31.12.2020 fließen so die Investitions- und Schulpauschale des Landes mit insg. rund 2,73 Mio. Euro, Anzahlungen für die Erweiterung der Grundschule Nordborchen sowie Ablösebeträge für die Erschließung von Baugebieten. 2021 nehmen die erhaltenen Anzahlungen erneut stark zu. Sie liegen rund 0,85 Mio. Euro höher als 2020.

Gegenüber 2015 ebenfalls gestiegen sind die **Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen**, die sich aus diversen Verträgen ergeben, bei denen die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung durch die Gemeinde noch aussteht. Gegenüber 2015 liegen diese Verbindlichkeiten mit insgesamt rund 2,12 Mio. Euro rund 0,88 Mio. Euro höher. Auch 2021 sind diese Verbindlichkeiten erneut um rund 0,72 Mio. Euro gestiegen.

Trotz des starken Anstiegs der Verbindlichkeiten liegt Borchten im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Soweit die Verbindlichkeiten der Gemeinde aus Investitionskrediten oder noch nicht zweckmäßig verwendeten Zuwendungen stammen, dienen sie der Substanzerhaltung, Erneuerung oder Erweiterung des langfristigen Anlagevermögens.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



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 von der Gemeinde Borchten festgelegten Gesamtnutzungsdauern liegen überwiegend im oberen Bereich des nach der NKF-Rahmentabelle¹⁶ vorgegebenen Rahmens. Die Ausschöpfung des maximal zulässigen Anlagerahmens erhöht das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabganges. Gleichzeitig wird die städtische Ergebnisrechnung durch längere Gesamtnutzungsdauern mit geringeren Aufwendungen für Abschreibungen belastet.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens kann für die Gemeinde Borchten nicht ausgewiesen werden. Eine durchschnittliche Restnutzungsdauer war von der Gemeinde nicht ausreichend valide zu ermitteln. Ein Abnutzungsgrad des Infrastrukturvermögens kann nachfolgend daher nicht dargestellt werden.

¹⁶ Gem. § 36 Abs. 4 i. V. m. Anlage 16 der VV zur KomHVO NRW

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Borchen 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren von bis		Ø GND Borchen in Jahren	Ø RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tsd. Euro
Wohnbauten	50	80	80	29,07	63,66	2.001
Verwaltungsgebäude	40	80	80	42	47,5	1.805
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	73	32,32	56	3.247
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	24,4	69,50	1.087
Schulen - alle Schulformen	40	80	60	34,17	43,05	7.326
Schulsporthallen	40	60	68	16,68	75,47	3.064
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	36,6	47,71	2.517
Abwasserkanäle	50	80	67	34,86	47,70	11.925

GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer. Die GND sind der örtlichen Rahmentabelle entnommen.

* Bei dem GND der Gemeindehäuser, Bürgerhäuser und Saalbauten handelt es sich um einen Durchschnittswert.

Die Anlagenabnutzungsgrade einiger Gebäudeklassen und damit der Verzehr des gemeindlichen Anlagevermögens sind seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. In einigen Bereichen konnte die Gemeinde die Abnutzung jedoch verlangsamen oder sogar reduzieren. Die durchschnittliche Investitionsquote der Gemeinde Borchen beträgt zwischen 2015 und 2020 rund 118 Prozent. Rechnerisch hat die Gemeinde den durch Abschreibung und Abgänge verursachten Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum ausgeglichen. Die Investitionen konnte die Gemeinde dabei zu einem großen Teil aus eigener Kraft oder den Zuwendungen Dritter finanzieren. Sie war jedoch auch auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen. Nach Angaben der Gemeinde ist der allgemeine Zustand der Gebäude gut. Rechnerisch haben einige Gebäudeklassen die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer bereits erreicht.

Im Betrachtungszeitraum haben sich verschiedene Investitionen günstig auf die Anlagenabnutzungsgrade in Borchen ausgewirkt. So hat Borchen beispielsweise in die Wohnbauten investiert und den Neubau des Übergangsheims Alfen ab 2016 in Betrieb genommen. Auch die Fertigstellung der Begegnungsstätte Nordborchen „Jung trifft Alt“ fällt in den Betrachtungszeitraum und wirkte sich günstig auf den Anlagenabnutzungsgrad der Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäuser aus. Zudem hat Borchen seit 2015 kontinuierlich in das Straßen- und Kanalvermögen investiert. Die Fertigstellung bereits begonnener Investitionsmaßnahmen nach dem Stichtag 31.12.2020 wird die Altersstrukturen sukzessive weiter verbessern. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich des Erweiterungsbaus der Grundschule Nordborchen mit einem Investitionsvolumen von rund 2,9 Mio. Euro, welcher 2022 in Betrieb genommen wird. Auf den Abnutzungsgrad der Tageseinrichtungen für Kinder wird sich die Erweiterung des Kindergartens Dörenhagen auswirken (Investitionsvolumen von 4,11 Mio. Euro). Für die Erweiterung der Grundschule Alfen plant die Gemeinde ab 2022 und 2023 mit umfassenden investiven Auszahlungen. Das Gesamtvolumen

men beläuft sich auf 2,75 Mio. Eur. Hinzu kommen bereits laufende Investitionen für die Digitalisierung der sechs Schulen in Borchten. Außerhalb der oben betrachteten Gebäudeklassen sind Investitionen in Freiluft-Sportanlagen vorgesehen. Für den Sportpark „Im Westen“ und einen Sportplatz an der Sekundarschule sind Investitionen von insgesamt rund 1,24 Mio. Euro geplant. Am weitesten fortgeschritten ist der Abnutzungsgrad der Schulsporthallen. Hinweise auf einen vorzeitigen Abgang von Anlagen liegen der Gemeinde nicht vor. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die örtlich festgelegte Gesamtnutzungsdauer den nach der NKF-Rahmentabelle vorgegebenen Rahmen um acht Jahre übersteigt. Geht man von der hiernach höchstens zulässigen Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren aus, ergibt sich ein nochmals erhöhter Abnutzungsgrad der Schulsporthallen. Auch wenn die Haushaltsbelastung durch bilanzielle Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilt und so reduziert wird, besteht ein erhöhtes Risiko von Anlagenabgängen vor Ende der geplanten Nutzungsdauer.

Die Gemeinde musste zuletzt vor allem auf äußere Einflüsse reagieren. Aufgrund von Förderprogrammen oder gesetzlichen Änderungen, wie der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr sowie perspektivisch für Schüler in der offenen Ganztagschule muss die Gemeinde auch in den kommenden Jahren tätig werden. Daneben macht die Brandschutzbedarfsplanung in Borchten weitere, derzeit noch nicht veranschlagte Investitionen in die Feuerwehrgerätehäuser erforderlich. Die verschiedenen Investitionsmöglichkeiten sind bereits Gegenstand einer für 2022 veranschlagten Machbarkeitsstudie. Sollte die Gemeinde in den Neubau eines Feuerwehrgerätehauses investieren, würde dies den bereits erhöhten Abnutzungsgrad reduzieren. Weniger kritisch wird derzeit das Erfordernis zur Unterbringung von Flüchtlingen des Ukraine-Krieges eingeschätzt. Zum einen verfügt die Gemeinde über entsprechende Einrichtungen, zum anderen wird sie bei der Versorgung und Unterbringung von örtlichen Initiativen und Unternehmungen unterstützt.

Wann die geplanten Maßnahmen tatsächlich realisiert werden können, bleibt abzuwarten (vgl. auch Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“). Neben begrenzten Planungskapazitäten der Verwaltung und der starken Auslastung der ausführenden Unternehmen ist noch offen, wie sich die zunehmend dynamische Preisentwicklung künftig auf den Rohstoffmärkten auswirken wird. Bereits heute ist Borchten gezwungen geplante Maßnahmen aufzuschieben, nicht zuletzt auch weil die Gemeinde ihre Investitionsschwerpunkte nach den dafür akquirierbaren Fördermitteln ausrichtet. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände werden die hieraus resultierenden Abschreibungen die gemeindliche Ergebnisrechnung zusätzlich belasten. Die Gemeinde kann dem mit der weiteren Akquise von Fördermitteln begegnen, welche die Abschreibungslast durch die ertragswirksame Auflösung der korrespondierenden Sonderposten abfedern. Weitere Ausführungen hierzu sind im Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“ enthalten.

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 Borchen in Tausend Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.670	-1.299	81	824	1.308
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.904	-15.142	-5.345	102	458
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-7.574	-16.441	-5.264	927	1.766
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.714	11.722	-278	-278	-278
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-860	-4.719	-5.442	799	1.638

Die Gemeinde Borchen hat von 2015 bis 2020 einen durchschnittlichen jährlichen Finanzmittel-fehlbetrag von rund 0,17 Mio. Euro erwirtschaftet. Insgesamt fließt Liquidität aus dem Gemein-dehaushalt ab. 2021 hat die Gemeinde einen Finanzmittelüberschuss von rund 0,2 Mio. Euro generieren können. Die liquiden Mittel der Gemeinde Borchen betragen zum Stichtag 31. De-zember 2021 rund 5,46 Mio. Euro.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt seit 2015 bis 2021 bei durchschnittlich rund 0,59 Mio. Euro jährlich. Diese Liquiditätszuflüsse kann die Gemeinde zur Finanzierung von In-vestitionen nutzen. Der Saldo aus Investitionstätigkeit liegt im selben Zeitraum im jährlichen Durchschnitt bei minus 0,71 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zu-wendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen oder den Erwerb von Anlagevermögen. Die Gemeinde musste daher die Ver-bindlichkeiten erhöhen, um Investitionen finanzieren zu können. Vor allem 2016 und 2017 flie-ßen der Gemeinde liquide Mittel aus der Aufnahme von Investitionskrediten zu. Der Ge-samtsaldo aus Finanzierungstätigkeit liegt 2015 bis 2021 bei insgesamt 1,04 Mio. Euro.

Bis 2018 lagen die Liquiditätsbestände der Gemeinde Borchen zwischen 0,83 und 2,3 Mio. Euro. Mit dem guten Jahresergebnis 2019 fließen dem Haushalt Finanzmittel von rund 6,41 Mio. Euro zu, die im Umfang von rund 2,38 Mio. Euro zur Tilgung von Verbindlichkeiten aus In-vestitionskrediten verwendet wurden. 2021 verfügt die Gemeinde Borchen über einen Liquidi-tätsbestand von rund 5,46 Mio. Euro.

Ab 2022 bis 2025 plant Borchen weitere Liquiditätsabflüsse von insgesamt rund 8,12 Mio. Euro. Die Gemeinde hat daher eine Erhöhung ihrer Kreditverbindlichkeiten vorgesehen. Ihre liquiden Mittel hat die Gemeinde bis 2023 aufgebraucht. In den Folgejahren bis 2025 geht sie von einem negativen Bestand liquider Mittel aus. Es besteht daher ein Risiko, dass die Gemeinde Liquidi-tätskredite aufnehmen muss.

2022 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mit minus 1,3 Mio. Euro deutlich negativ. Erst in den Folgejahren plant Borchen wieder mit einem positiven Saldo. Diese Überschüsse sowie die bestehenden Liquiditätsreserven verwendet Borchen vollständig zur Investitionsfinan-zierung. reduzieren. Die Gemeinde plant 2022 und 2023 umfangreiche Investitionsmaßnahmen. Auch unter Berücksichtigung der dafür eingeplanten Zuwendungen und sonstigen investiven Einzahlungen resultiert für die Gemeinde daraus ein Liquiditätsabfluss von saldiert rund 20,5 Mio. Euro. Zudem überträgt Borchen investive Auszahlungsermächtigungen im Umfang von

rund 13,21 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2022. Zur Finanzierung der Investitionen plant die Gemeinde 2022 die Aufnahme investiver Kredite im Umfang von mindestens 12 Mio. Euro. Für 2021 hatte Borchten die Aufnahme von Investitionskrediten über 8 Mio. Euro geplant, die Kreditermächtigung hat die Gemeinde jedoch nicht in Anspruch genommen.

Im Ergebnis bestehen für die Gemeinde im Planungszeitraum erhebliche Finanzierungsbedarfe. Während Borchten die Finanzbedarfe aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zumindest unter Rückgriff auf die Liquiditätsreserven decken kann, wird aus der geplanten Investitionstätigkeit voraussichtlich eine deutliche Erhöhung der Verbindlichkeiten resultieren. Dies wird auch die Ergebnisrechnungen belasten. Neben steigenden Zins- und Finanzaufwendungen wirken sich steigende Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen sowie zusätzliche Instandhaltungs- und Unterhaltungsaufwendungen negativ aus. Weiter steigende Verbindlichkeiten dürften sich zudem mindern auf die gemeindliche Eigenkapitalquote auswirken.

Ob Borchten die geplanten Investitionsmaßnahmen tatsächlich realisieren kann bleibt abzuwarten. Im Zeitraum 2015 bis 2020 kann die Gemeinde ihre fortgeschriebenen Ansätze der investiven Auszahlungen nur zu durchschnittlich 40,25 Prozent ausschöpfen. 2021 hat Borchten den fortgeschriebenen Ansatz der investiven Auszahlungen nur zu 22,65 Prozent in Anspruch genommen. Weitere Informationen enthält das Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“.

1.4 Haushaltssteuerung

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

Die Verbesserung der Jahresergebnisse seit 2015 ist jedenfalls auch Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde Borchten. Trotz günstiger Entwicklung der schwankungsanfälligen Ertrags- und Aufwandspositionen reichen die bisher ergriffenen Maßnahmen jedoch noch nicht aus, um den Haushalt nachhaltig auszugleichen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die

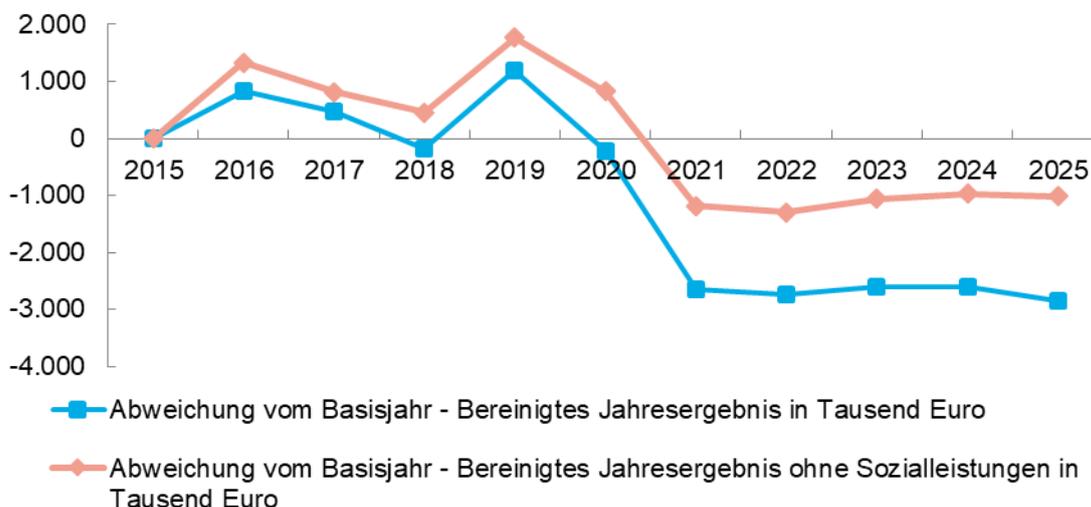
Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekt hat die gpaNRW die Zuführungen bzw. Auflösungen der Pensions- und Beihilferückstellungen berücksichtigt. Diese fließen im jeweiligen Jahr mit ihrem Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2020 in die bereinigten Jahresergebnisse ein.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Borchten 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 Borchten langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2025



2016 bis 2020 IST, 2021 bis 2025 PLAN

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushaltes durch die Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend und Familienhilfe“ und die Jugendamtsumlage

Im Eckjahresvergleich 2015 zu 2020 hat sich das bereinigte Jahresergebnis um 0,22 Mio. Euro verschlechtert. Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse verläuft allerdings nicht stetig.

Gegenüber 2015 kann die **Gemeinde Borchten** das um die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs bereinigte Jahresergebnis verbessern. Im Durchschnitt übertreffen die bereinigten Jahresergebnisse bis 2020 das bereinigte Ergebnis 2015 um 0,42 Mio. Euro. Der Gemeinde Borchten gelingt es somit überwiegend allgemeine Aufwandssteigerungen, etwa aus Preissteigerungen oder Besoldungs- und Tarifierhöhungen, auszugleichen. Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die seit 2015 sinkenden Defizite nicht nur auf günstige Rahmenbedingungen wie beispielsweise steigende Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern zurückzuführen sind. Sie sind jedenfalls auch Ergebnis gemeindlicher Konsolidierungsbemühungen.

Zugleich darf der gemeindliche Konsolidierungserfolg nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ergebnisse seit 2015 überwiegend defizitär sind. Den positiven Kurvenverlauf beeinflusst auch, dass das Vergleichsjahr 2015 mit einem erheblichen Defizit geschlossen hat. Belastend wirken 2015 etwa hohe Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, beispielsweise für Instandhaltungsmaßnahmen der Gemeinde. Auch aus der Versorgung von Flüchtlingen entstehen der Gemeinde Haushaltsbelastungen. Zwar erhält Borchten 2015 im Vorjahresvergleich um 0,63 Mio. Euro höhere Erstattungsleistungen des Landes. Stärker steigen jedoch die Aufwendungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Unterbringung von Flüchtlingen (im Vorjahresvergleich 0,73 Mio. Euro).

In den Jahren 2016 bis 2020 gehört die Gemeinde Borchten meist zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren einwohnerbezogenen Aufwendungen. Zugleich liegen die ordentlichen Erträge je Einwohner der Gemeinde Borchten im Vergleich meist sogar unterhalb des ersten Viertelwertes. Bei den Erträgen aus der Grundsteuer B bildet die Gemeinde in den Jahren 2016 bis 2018 das Vergleichsminimum. Auch nach Erhöhung der Hebesätze liegt Borchten 2019 und 2020 nur knapp oberhalb des Minimums. Tendenziell verschlechtert sich die Vergleichsposition der Gemeinde bei den einwohnerbezogenen ordentlichen Erträgen. Zwar steigt der ordentliche Ertrag je Einwohner bis 2020 um durchschnittlich rund drei Prozent jährlich. Diese Zunahme fällt jedoch schwächer aus als der jährliche Durchschnittszuwachs des Vergleichsmedian im selben Zeitraum.

Ab 2016 erhöhen sich die bereinigten ordentlichen Erträge der Gemeinde. Gegenüber dem Basisjahr 2015 liegen sie 2020 um 1,32 Mio. Euro höher. Zusätzliche Erträge erzielt Borchten durch die Anpassung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B. 2016 und 2019 hat Borchten diese Hebesätze um zunächst 25 und anschließend 38 Prozentpunkte erhöht. Den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG hat sich die Gemeinde damit zunächst angenähert und 2019 schließlich angepasst. Daneben steigen auch die Erträge aus Zuwendungen und Umlagen. Stark gestiegen Ausgleichsleistungen des Landes für die Versorgung von Flüchtlingen führen zu einer deutlichen Verbesserung des bereinigten Jahresergebnisses 2016. Borchten profitiert in der Zeitreihe zudem von steigenden Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuwendungen. 2019 kann die Gemeinde mit hohen Erträge aus der Veräußerung von Baugrundstücken sogar einen Jahresüberschuss erzielen. Bei diesem Mehrertrag handelt es sich allerdings um einen Einmaleffekt, durch welchen Borchten keine nachhaltigen Konsolidierungseffekte erzielen kann.

Auch die bereinigten Aufwendungen erhöhen sich in der Zeitreihe. Bis 2020 steigen sie um 1,58 Mio. Euro. Zu den stark steigenden Positionen gehören die Personalaufwendungen. Sie erhöhen sich bis 2020 um 0,87 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,75 Prozent. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erhöhen sich bis

2018 um 0,27 Mio. Euro. In Kombination mit stagnierenden oder rückläufigen bereinigten Erträgen führt dies zu einem abflachen des Kurvenverlaufes. Bis 2020 reduzieren sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wieder. Sie liegen zuletzt sogar rund 0,1 Mio. Euro niedriger als 2015. Während die Instandhaltungsaufwendungen sinken, hat sich der Anteil der im Sammelposten „Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen“ enthaltenen Positionen jedoch deutlich gesteigert. Auch die steigende Jugendamtsumlage belastet die Jahresergebnisse zunehmend. Gegenüber 2015 liegt sie 2020 um 1,2 Mio. Euro höher.

Von 2020 auf 2021 geht das bereinigte Jahresergebnis erneut deutlich zurück. Gegenüber 2020 ist eine Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses von rund 2,4 Mio. Euro geplant. Diese Entwicklung markiert den Übergang zu den Planwerten und ist auch Ausdruck einer vorsichtigen Haushaltsplanung. Bis 2025 plant Borchten die bereinigten Jahresergebnisse auf einem stabilen Niveau. Soweit die Gemeinde bei den tatsächlichen Jahresergebnissen Verbesserungen vorsieht, resultiert dies hauptsächlich aus einer positiven Prognose über die Entwicklung der schwankenden Erträge und Aufwendungen.

Bis 2022 plant Borchten zunächst steigende bereinigte Erträge. Ertragszuwächse erwartet die Gemeinde bei der Grundsteuer B sowie bei den Benutzungsgebühren für Abwasser- und Abfallentsorgung. Auch bei den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen sind Ertragssteigerungen geplant. Unter den sonstigen ordentlichen Erträgen plant Borchten für 2021 und 2022 außerdem weitere Erträge aus der Veräußerung von Baugrundstücken, die den Haushalt im Saldo mit 0,2 Mio. beziehungsweise 0,5 Mio. Euro stützen. Erneut handelt es sich um Einmaleffekte, die nur im jeweiligen Haushaltsjahr entlastend wirken. Ab 2023 geht Borchten daher folgerichtig wieder von geringeren Erträgen aus.

Deutlich ausgeprägter ist der Anstieg der bereinigten ordentlichen Aufwendungen. Gegenüber 2020 geht die Gemeinde Borchten weiter von steigenden Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus. Ab 2023 steigen die Personalaufwendungen nur noch moderat. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erhöhen sich bis 2022 vor allem die im Sammelposten „sonstige Dienstleistungen“ zusammengefassten Positionen. Nach 2022 sinken die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wieder. Auch bei den bilanziellen Abschreibungen plant Borchten 2021 und 2022 deutliche Zuwächse, vor allem bei dem Gebäude- und Infrastrukturvermögen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte die Krisenfestigkeit des Haushaltes weiter stärken und ihren Konsolidierungskurs fortsetzen. Mit Blick auf die strukturelle Unterdeckung, haushaltswirtschaftliche Risiken und geplante Jahresdefizite sowie steigende Verbindlichkeiten und sinkende Rücklagen sollten auch Erhöhungen der gemeindlichen Realsteuerhebesätze kein Tabu sein.

Unter den „Sozialleistungen“ fasst die gpaNRW die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Jugendamtsumlage zusammen. Diese Positionen sind von der Gemeinde nur bedingt zu beeinflussen. Erkennbar wird ein auseinanderdriften der beiden Kurven vor allem mit Beginn des Planungszeitraumes. Die Defizite der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe schwanken bis 2020. Besonders 2016 und 2018 liegen sie mit 1,52 Mio. beziehungsweise 1,56 Mio. Euro vergleichsweise hoch. Gegenüber 2015 steigt bis 2020 besonders die Jugendamtsumlage.

Ab 2021 steigt der Saldo der Sozialleistungen um 0,77 Mio. Euro auf 5,68 Mio. Euro im Jahr 2025. Sowohl unter den erfassten Produktbereichen als auch bei der Jugendamtsumlage plant Borchten steigende Belastungen. Gegenüber 2016 plant Borchten mit einer zusätzlichen Belastung von 1,81 Mio. Euro.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Gemeinde Borchten hat in den vergangenen Jahren Steuerungsmöglichkeiten bei den Realsteuern genutzt. Hebesatzanpassungen hat die Gemeinde in den Jahren 2016 und 2019 vorgenommen. Dabei hat sie die Hebesätze der Grundsteuern sowie der Gewerbesteuer 2019 auf das Niveau der fiktiven Hebesätze nach den GFG angepasst. Die Anpassung der Hebesätze der Grundsteuer B ist auch am Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ablesbar (Kapitel 1.4.1 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“).

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Gemeinde Borchten	Kreis Paderborn	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	223	268	265	292	247
Grundsteuer B	443	465	499	547	479
Gewerbesteuer	418	415	427	445	414

In der Zeitreihe waren die Hebesätze der Gemeinde Borchten wie folgt festgesetzt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Grundsteuer A	220	220	220	220	223	223	223	223
Grundsteuer B	380	405	405	405	443	443	443	443
Gewerbesteuer	390	405	405	405	418	418	418	418

Die Hebesätze der Gemeinde Borchten für die Grundsteuer A und B liegen unterhalb des Niveaus der fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2022. Soweit die Hebesätze aktuell und in der Vergangenheit niedriger angesetzt sind, werden der Gemeinde bei der Berechnung der Kreis- und Jugendamtsumlage sowie bei den Schlüsselzuweisungen höhere Steuererträge angerechnet, als sie tatsächlich erzielt. Die Festsetzung von Hebesätzen oberhalb der fiktiven Hebesätze nach dem GFG hat auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreis- und Jugendamtsumlage keinen Einfluss.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Gemeinde Borcheln hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Ihren Jahresabschluss stellt die Gemeinde Borcheln dagegen in der Regel fristgerecht fest.

→ Feststellung

Die Verwaltung berichtet dem Rat mündlich zur unterjährigen Haushaltsentwicklung und den Prognosen zum Jahresende. Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen damit zumindest die grundlegenden Informationen zur Haushaltssteuerung vor.

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 Rat der **Gemeinde Borcheln** beschließt den Haushalt im Betrachtungszeitraum überwiegend im Januar oder Februar des jeweiligen Haushaltsjahres. Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung gegenüber der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde, dem Landrat des Kreises Paderborn, daher nicht einhalten können. Die Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses hält die Gemeinde Borcheln hingegen in der Regel ein. Gesamtabschlüsse musste die Gemeinde Borcheln im Betrachtungszeitraum nicht aufstellen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Borcheln sollte den Haushalt künftig zu einem früheren Zeitpunkt aufstellen und die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde einhalten.

Die Gemeinde Borcheln berichtet dem Rat seit Inkrafttreten des NKF-CIG quartalsweise zur Haushaltsentwicklung. Der Kämmerer informiert mündlich über ergebnisrelevante Haushaltsspositionen und die Prognosen zum Jahresende. Ferner wird die Liquiditätsentwicklung sowie die eventuelle Aufnahme neuer Kredite (vgl. hierzu auch Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“) thematisiert. Die Informationen ermittelt die Kämmerei zentral. Einen schriftlichen Bericht erstellt sie nicht, jedoch werden die Sitzungen und ihre wesentlichen Eckpunkte protokolliert. Auf die Entwicklung einzelner Produktbereiche geht der Kämmerer anlassbezogen oder auf Nachfrage ein. Auch über den Umsetzungsstand einzelner Investitionsmaßnahmen wird anlassbezogen berichtet.

Die Gemeinde Borchten beabsichtigt die ab dem Haushaltsjahr 2022 nicht mehr pflichtigen Quartalsberichte auch künftig fortzuführen. Um das Berichtswesen zu verbessern, bereitet Borchten derzeit die Einführung einer neuen Software zur Haushaltsplanung und -steuerung vor. Borchten rechnet mit einer Inbetriebnahme ab 2023. Perspektivisch sollen mit Hilfe der Software auch schriftliche Finanzberichte zum Quartalsende erstellt werden. Um die Finanzberichte nicht zu überfrachten, kann sich die Verwaltung auf die notwendigen Informationen beschränken. Sinnvoll ist es insbesondere schon frühzeitig über starke Abweichungen von den Planwerten zu berichten.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung der Gemeinde Borchten sollte nicht nur mündlich über die unterjährige Entwicklung relevanter Haushaltspositionen berichten. Wesentliche Positionen und deren Prognosen sollte die Gemeinde vor Berichterstattung schriftlich zusammenfassen. Die Zusammenfassungen kann Borchten nach Einführung der Berichtssoftware zu einem unterjährigen Finanzbericht ausbauen.

Die Quartalsberichte im Rat der Gemeinde Borchten werden flankiert durch monatliche Besprechungen der Fachbereichsleiter. Hier informiert die Kämmerei über aktuelle Finanz- und Ergebnisentwicklungen. Auch die Eckpunkte und Ergebnisse dieser Besprechung wird stichpunktartig protokolliert.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Borchten hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument zu nutzen hat der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber die Gemeinden zu einer solchen Regelung verpflichtet.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Borchten überträgt nur investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der investiven Ermächtigungen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Soweit die Gemeinde keine konsumtiven Ermächtigungen überträgt, fördert dies die Grundsätze der Haushaltstransparenz und -klarheit. Dieser Vorteil wird durch die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen jedoch relativiert.

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 Borchten** hat bisher keine Regelung zu ihren Ermächtigungsübertragungen verschriftlicht. Dem Rat wird im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses eine Übersicht über die

Ermächtigungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden. Konkrete Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung oder -vereinbarungen schaffen zusätzliche Verbindlichkeit. Die Gemeinde Borcheln überträgt ausschließlich investive Ermächtigungen in Folgejahre. Solche und ähnliche Beschränkungen sollte die Verwaltung regeln und dazu eine Zustimmung des Gemeinderates herbeiführen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungübertragungen in einer Dienstanweisung oder -Vereinbarung regeln.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Gemeinde Borcheln bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, mit welchem Anteil die übertragenen Ermächtigungen den originären Haushaltsansatz erhöht haben. Der originäre Ansatz, ergänzt um etwaige Ansatzerhöhungen aus Nachtragshaushalten, bildet zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen den fortgeschriebenen Ansatz. Für den fortgeschriebenen Ansatz 2015 hat die gpaNRW eine Ansatzerhöhung um rund 3.000 Euro aus dem Nachtragshaushalt 2015 berücksichtigt. Weitere Nachtragshaushalte waren bis 2020 nicht zu berücksichtigen. Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ beschreibt schließlich, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze tatsächlich in Anspruch genommen hat.

Ordentliche Aufwendungen Borcheln 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro*	25.650	27.833	28.084	29.023	31.125	29.989
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.650	27.833	28.084	29.023	31.125	29.989
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	26.072	27.084	28.262	29.648	30.281	29.932
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102	97,31	101	102	97,29	99,81

* 2015 wurde der Haushaltsansatz der ordentlichen Aufwendungen durch einen Nachtragshaushalt um ca. 3.000 Euro erhöht.

Die Gemeinde Borcheln macht von der Möglichkeit Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen gem. § 22 KomHVO NRW ins Folgejahr zu übertragen keinen Gebrauch. In den Jahren 2015, 2017 und 2018 hat Borcheln mehr Aufwendungen geleistet hat, als in den jewei-

gen Haushaltsplänen veranschlagt ist. Bei diesen Überschreitungen handelt es sich nach Aussage der Gemeinde um über- und außerplanmäßige Aufwendungen im Sinne des § 83 Abs. 1 GO NRW oder eine Anwendung der gemeindlichen Budgetierungsregeln.

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020

Minimum	0,00
Borchten	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1,04
Maximum	6,72

Die Gemeinde Borchten gehört zu der Mehrheit der Kommunen, die keine konsumtiven Ermächtigungen in das Vergleichsjahr 2020 übertragen haben.

Die nachstehende Tabelle zeigt Haushaltsansätze der Gemeinde Borchten. Bei der Ermittlung des fortgeschriebenen Ansatzes 2015 hat die gpaNRW den Nachtragshaushalt berücksichtigt.

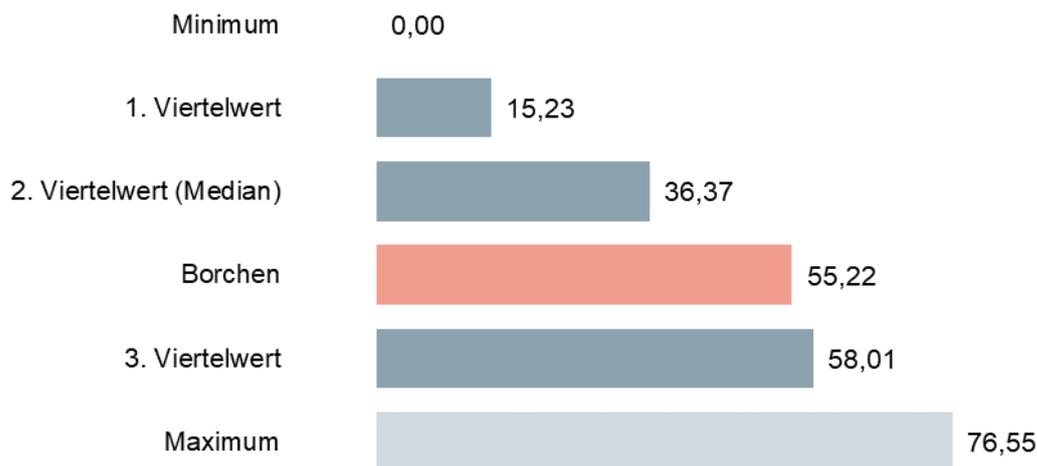
Investive Auszahlungen Borchten 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro*	8.025	4.158	4.411	5.312	6.778	10.705
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.540	4.771	2.654	1.950	2.847	5.912
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	31,65	116	60,17	36,71	42,00	55,22
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.565	8.896	7.064	7.262	9.625	16.616
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	24,04	53,63	37,56	26,85	29,58	35,58
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.611	4.946	3.624	2.777	3.375	2.931
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,65	55,60	51,30	38,24	35,06	17,64

* Im Jahr 2015 hat die gpaNRW einen Nachtragshaushalt berücksichtigt, welcher den Haushaltsansatz der investiven Auszahlungen um 1 Mio. Euro erhöht.

Die Gemeinde Borchten veranschlagt ihre Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde in die Folgejahre. Von 2015 nach 2016 überträgt sie dabei sogar mehr Ermächtigungen, als der originäre Haushaltsansatz für das Jahr 2016 vorsieht. Zuletzt sind die Gesamtansätze und auch die übertragenen Ermächtigungen stark gestiegen. 2020 bildet in der abgebildeten Zeitreihe den vorläufigen Höchstwert der fortgeschriebenen Ansätze und übertragenen Ermächtigungen. 2021 beträgt der fortgeschriebene Ansatz der investiven Auszahlungen bereits 20,84 Mio. Euro. Die Gemeinde Borchten überträgt in den Jahren 2015 bis 2020 investive Auszahlungsermächtigungen in Höhe von durchschnittlich 3,45 Mio. Euro. Ihre Haushaltsansätze erhöht sie damit im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 56,9 Prozent. Zugleich hat Borchten diese Ansätze im selben Zeitraum nur zu etwa 40 Prozent ausgeschöpft. 2020 positioniert sich die Gemeinde Borchten im interkommunalen Vergleich mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 55,52 Prozent wie folgt:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



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

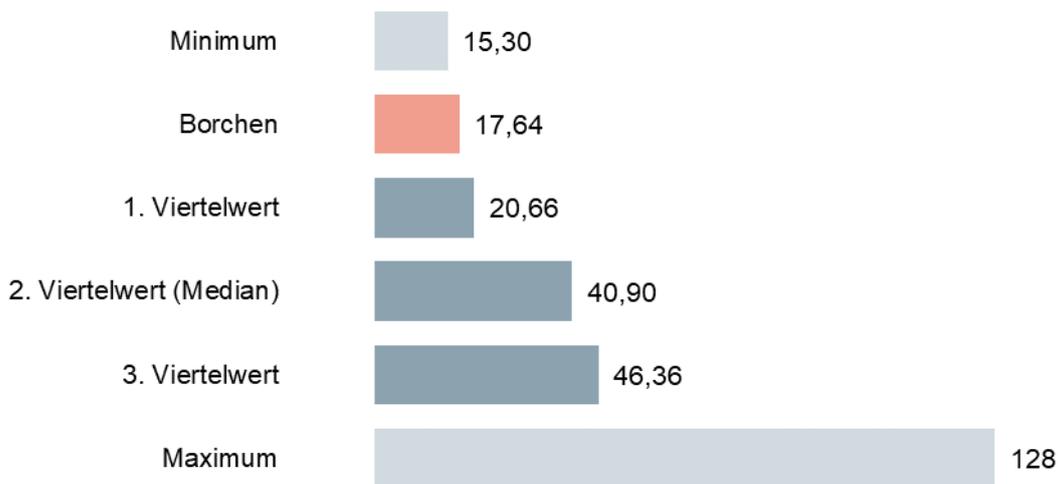


Die Gemeinde Borchten ordnet sich im interkommunalen Vergleich über dem Median, jedoch noch unterhalb des dritten Viertelwertes ein. Sie gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die relativ zum originären Ansatz mehr investive Auszahlungsermächtigungen nach 2020 übertragen haben. 2021 und 2022 setzt sich diese Entwicklung fort. Nach 2021 überträgt die Gemeinde Ermächtigungen von rund 10,06 Mio. Euro, was einem Ansatzerhöhungsgrad

2021 von rund 93 Prozent entspricht. Nach 2022 überträgt die Gemeinde in absoluten Zahlen erneut höhere investive Auszahlungsermächtigungen im Umfang von 13,21 Mio. Euro.

Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen und im Folgejahr genutzt werden können. Zu hinterfragen ist jedoch, inwieweit die Gemeinde Borchten ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Der Gemeinde gelingt dies durchschnittlich nur zu etwa 40 Prozent. 2020 positioniert sich Borchten mit einem Grad der Inanspruchnahme von 17,6 Prozent wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



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



Die Gemeinde Borchten gehört 2020 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Inanspruchnahme ihrer fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen. Dies hat nach Aussagen der Gemeinde unterschiedliche Ursachen. 2020 hat vor allem die Corona-Pandemie die Investitionstätigkeit gehemmt. Zu einer Verzögerung trägt jedoch auch die Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter bei. So muss die Gemeinde für geförderte Maßnahmen die Bewilligung von Fördermitteln abwarten. Daneben wirken sich aber auch begrenzten Planungs-kapazität der Verwaltung und eine starke Auslastung der ausführenden Unternehmen (hierzu schon Kapitel 1.3.5.2 „Reinvestitionsbedarfe“) aus. Auch 2021 liegt der Grad der Inanspruchnahme mit 22,65 Prozent nicht wesentlich über dem Vorjahresniveau. Die nur geringen Grade

der Inanspruchnahme schränken die Aussagekraft und Transparenz der gemeindlichen Haushaltsplanung ein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

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 Fördermittelakquise der Gemeinde Borchen ist tendenziell dezentral organisiert. Strategische Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.

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.

Für die Beantragung und Recherche von Fördermitteln sind in der **Gemeinde Borchen** grundsätzlich die jeweiligen Fachämter zuständig. Pauschale Förderprogramme und Förderdarlehen akquiriert hingegen die Kämmerei der Gemeinde. Diese unterstützt die Fachämter zudem als Ansprechpartner bei der Recherche geeigneter Förderprogramme und bei förderfachlichen Fragen. Da die Kämmerei Fördermittel bei der Haushaltsplanung berücksichtigt, hat sie einen Gesamtüberblick über die laufenden Fördermaßnahmen. Die Gemeinde Borchen kann somit Fördermaßnahmen aufeinander abstimmen und koordinieren. Bis zum 31.12.2021 konnten die Fachämtern zudem auf die Unterstützung eines Förderlotsen zurückgreifen. Mit dem Stellenplan 2022 hat Borchen die halbe Stelle zunächst eingespart. Perspektivisch soll die Stelle eines Fördermittelmanagers im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit geschaffen werden.

Um Förderprojekte zu realisieren muss die Gemeinde Borchen wissen, wo sie die passenden Förderprojekte recherchieren und Fördermittel beantragen kann. Über Fördermöglichkeiten informieren sich die Fachbereiche und die Kämmerei von Borchen auf den Internetseiten der Fördergeber, in verschiedenen Förderdatenbanken sowie über Fördernewsletter der Kommunal-

verbände. Zudem nutzt Borchten auch Beratungsangebote externer Anbieter. Nach eigener Einschätzung verfügt die Gemeinde Borchten so über einen guten Überblick über bestehende Förderprogramme.

Bei der Planung von Investitionsmaßnahmen ist die Prüfung von Fördermöglichkeiten verpflichtend. Im Vordruck der Mittelanmeldung jeweiligen Mittelanmeldung ist zu dokumentieren, ob die Maßnahme auf Fördermöglichkeiten überprüft wurde. Diese und andere strategische Vorgaben ihres Fördermittelmanagements hat die Gemeinde Borchten bisher nicht schriftlich fixiert, beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Fördermittelmanagement. Zentrale strategische Vorgaben könnten der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen. Sie erzeugen auf operativer Ebene zusätzliche Verbindlichkeit. In eine Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement könnte die Gemeinde Borchten zudem die folgenden Inhalte aufnehmen:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung nur investiver und konsumtiver Maßnahmen mit einer entsprechenden Dokumentation.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nicht vor allem deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.
- Die Notwendigkeit oder Möglichkeit einer Interaktion mit anderen Fachbereichen oder einem Ansprechpartner (z.B. mit der Kämmerei oder anderen Fachbereichen um ggf. Fördermaßnahmen zu kombinieren).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Das Vorhalten und Pflegen einer zentralen Datei über alle abgeschlossenen (bis Zweckbindungsende), aktuellen und geplanten, zumindest potenziell förderfähigen Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

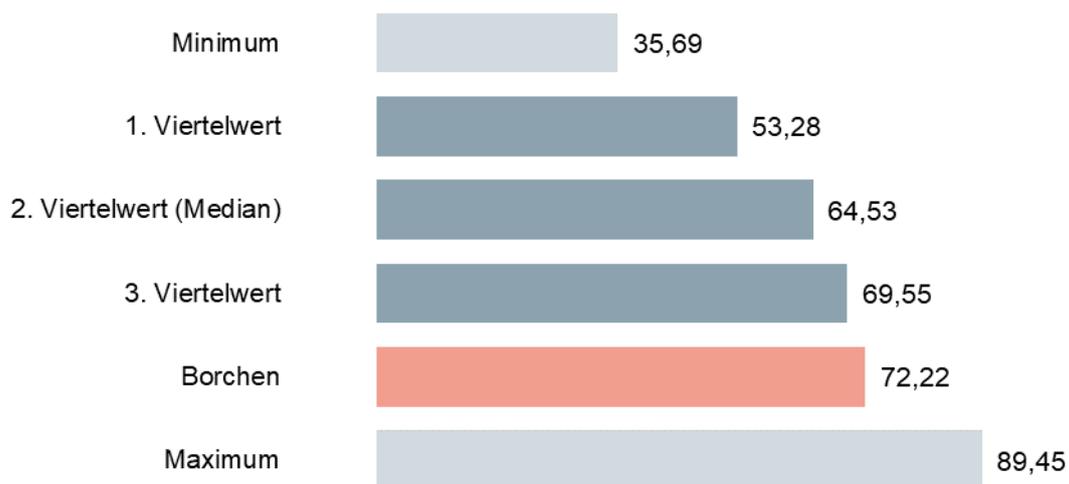
Die Gemeinde Borchten sollte den strategischen Vorgaben ihrer Fördermittelakquise mehr Verbindlichkeit verschaffen und Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.

Die Verwaltung der Gemeinde Borchten plant bereits eine Richtlinie beziehungsweise Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zu erlassen. Das gemeindliche Fördermittelmanagement soll damit noch besser koordiniert und Verfahrensabläufe standardisiert werden. Nach Aussage der Gemeinde stellen die personellen Verwaltungskapazitäten das größte Hemmnis einer weiteren Ausweitung der Fördermittelakquise in Borchten dar. Insbesondere die Beantragung von Fördermitteln für bauliche Vorhaben wird von der Gemeinde als sehr zeit- und personalintensiv empfunden.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Aus erhaltenen Drittmitteln bildet die Gemeinde nach Fertigstellung des betreffenden Vermögensgegenstandes einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den jährlichen bilanziellen Abschreibungen des Anlagegutes und dämpft so die laufende Ergebnisbelastung. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bi-

lanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. Aus ihr wird ersichtlich, in welchem Ausmaß Dritte an der Finanzierung des abnutzbaren Vermögens beteiligt waren. 2020 sind in Borchten rund 72,22 Prozent der gemeindlichen Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Gemeinde Borchten ordnet sich mit dieser Drittfinanzierungsquote im Vergleichsjahr 2020 oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Sie gehört damit zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2020



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



1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Gemeinde Borchten bewirtschaftet ihrer Fördermaßnahmen dezentral. In der Kämmerei der Gemeinde besteht ein guter Überblick über die laufenden Förderprojekte und deren Umsetzung. Ein einheitliches Fördercontrolling und -berichtswesen existiert jedoch noch nicht.

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.

Auch für die Bewirtschaftung der Fördermittel sind in der **Gemeinde Borchten** die Fachämter zuständig. Die Zuständigkeit umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten programm-spezifischer Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Dokumentation und Erstellung von Verwendungsnachweisen. Es sind keine Fälle bekannt, in denen Fördergeber gewährte und verbrauchte Fördermittel von der Gemeinde zurückgefordert hätten.

Werden Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen gefördert, berücksichtigt die Gemeinde dies bei ihrer Haushaltsplanung. In der Kämmerei besteht daher ein zentraler Überblick über die Förderprogramme sowie die geförderten Maßnahmen und deren Abwicklung.

Die Gemeinde Borchten könnte ihren Überblick weiter verbessern indem sie wesentliche Informationen in einer zentralen Förderdatei zusammenfasst. Dies erleichtert eine fristgerechte Umsetzung geförderter Maßnahmen und ihrer Förderbestimmungen. Zudem handelt es sich um ein wirksames Instrument des Wissensmanagements. Eine zentrale Datei ermöglicht den einheitlichen und personenunabhängigen Zugriff auf relevante Daten. Vor allem bei einem dezentral organisierten Fördermittelmanagement ist es sinnvoll, neben der dateiführenden Stelle auch den Fachbereichen Zugriff auf die zentrale Datei einzuräumen.

In der zentralen Übersicht kann die Gemeinde Borchten die folgenden Grunddaten pflegen:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte eine zentrale Fördermitteldatei oder Datenbank einrichten. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen zu potenziellen, laufenden und abgeschlossenen Fördermaßnahmen mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist sammeln.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem den Ausgang eines standardisierten Förder-Berichtswesens bilden. Beispielsweise könnte Borchten den Fördermittelfluss in den unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- und gegebenenfalls Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dies verschafft auch den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über laufende, abgeschlossene und künftige Fördermaßnahmen. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Kreditmanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen, der die erforderlichen Mindestinhalte regelt, hat Borchten bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Borchten zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	3.596
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	5
Anzahl der Kreditgeber	2

* Davon Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 0,72 Mio. Euro.

Die **Gemeinde Borchten** hat vergleichsweise geringe Kreditverbindlichkeiten. Für die kommenden Jahre plant Borchten die umfassende Aufnahme neuer Investitionskredite (hierzu Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“). Im Einzelfall potenziell risikante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Die Gemeinde Borchten hat bisher keinen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement. Lediglich die Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Gemeinde Borchten¹⁷ enthält einige wenige Bestimmungen. In einer Richtlinie zum Kreditmanagement sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Borchten dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigenen Aussagen verfolgt die Gemeinde Borchten ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Auch wenn

¹⁷ Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Gemeinde Borchten vom 21.10.1999: abrufbar unter <https://www.borchten.de/leben.in.borchten/satzungen-ortsrecht.php>, Download 29.08.2022

die Gemeinde Borcheln beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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 Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Kommune verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Kommune 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 Borcheln 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 erhöht. Es existieren geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Borchten in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁸ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁹

Die Gemeinde Borchten hat bisher keine expliziten Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch allgemeine Grundsätze und Routinen, welche die Gemeinde für ihr Kreditmanagement bereits beachtet. So orientiert sie sich nach eigener Aussage bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Die Gesamtlaufzeit eines Investitionskredites soll dabei die Nutzungsdauer des jeweiligen Anlagegegenstandes nicht überschreiten. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Nach eigener Aussage bemüht sich Borchten um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Gemeinde minimieren.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. Basale Regelungen zur Zuständigkeit und der nachträglichen Unterrichtung des Gemeinderates über aufgenommene Kredite ergeben sich bereits aus der Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Gemeinde Borchten. Auch darüber hinaus haben sich in der Gemeinde feste Abläufe etabliert. Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Kämmerer. Der Gemeinderat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter nachträglich unterrichtet. Vor einer Kreditaufnahme holt Borchten mehrere Angebote ein. Bei der Angebotsauswertung vergleicht die Gemeinde Kreditangebote auch in unterschiedlichen Varianten. Neben den geforderten Zinssätzen berücksichtigt die Gemeinde bei der Entscheidung beispielsweise unterschiedliche Laufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Borchten schriftlich und nimmt entscheidungserhebliche Unterlagen zur Kreditakte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Anlagemanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte für ihr Anlagemanagement regeln. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung

¹⁸ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁹ 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.

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 Borchten zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro*	5.456
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	406
Davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	406
Ausleihungen in Tausend Euro	2

Einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die **Gemeinde Borchten** bisher nicht verbindlich festgelegt, beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Borchten hat dies bisher nicht für erforderlich gehalten, weil die Gemeinde nach eigener Angabe nur selten oder in geringem Umfang überschüssige Liquidität als Termingeld anlegt. In ihrer Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung²⁰ hat die Gemeinde jedoch zumindest einige grundlegende Regelungen getroffen. Nach eigener Aussage verfolgt die Gemeinde Borchten ein sicherheitsorientiertes Anlagemanagement.

Eine Kommune sollte sich auch dann grundlegende strategische Festlegungen geben, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert oder riskante Geldanlagen generell meidet.²¹ In diesen Fällen können sich die Regelungen auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Borchten dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies 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 Borchten beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

²⁰ Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Borchten. (Dienstanweisung gemäß § 31 Abs. 1 GemHVO) – I/20/020/1 v. 01.03.2012

²¹ Vgl. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Gemeinde Borcheln 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 Kommune 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 vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich sein kann.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune 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 Kommune 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 Wertpapierhandelsgesetz²² können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **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.

²² 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.

- **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 Borchten 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 Borchten in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Gemeinde Borchten hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch bereits einige Grundsätze und allgemeine Routinen, welche die Gemeinde bei ihrem Anlagemanagement einhält.

So besteht nach Aussage der Gemeinde Borchten Konsens zwischen der Verwaltung und dem Rat über den Vorrang der Anlageziele Sicherheit und Verfügbarkeit sowie nachrangig einer angemessenen Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Geldanlagen. Die Gemeinde verfügt nach eigener Aussage ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsgesicherten Sicherungssystem angehören. In ihrer Dienstanweisung Finanzbuchhaltung hat Borchten die Zahlungsabwicklung dazu verpflichtet überschüssige Kassenbestände sicher und Ertrag bringend anzulegen, soweit dies möglich und wirtschaftlich ist. Hinsichtlich des Verfahrens und der Entscheidungsbefugnisse ist ab einem Zeitraum von drei Monaten oder einem Anlagevolumen über 100.000 Euro der Kämmerer zu beteiligen. Die Gemeinde vergleicht bei der Geldanlage grundsätzlich mehrere Angebote unterschiedlicher Bieter. Die Anlageentscheidung sowie die tragenden Gründe und Unterlagen dokumentiert Borchten schriftlich.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Verbesserung der Jahresergebnisse seit 2015 ist jedenfalls auch Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde Borcheln. Trotz günstiger Entwicklung der schwankungsanfälligen Ertrags- und Aufwandspositionen reichen die bisher ergriffenen Maßnahmen jedoch noch nicht aus, um den Haushalt nachhaltig auszugleichen.	61	E1	Die Gemeinde Borcheln sollte die Krisenfestigkeit des Haushaltes weiter stärken und ihren Konsolidierungskurs fortsetzen. Die strukturelle Unterdeckung, haushaltswirtschaftliche Risiken und geplante Jahresdefizite sowie steigende Verbindlichkeiten und sinkende Rücklagen könnten künftige Haushalte ansonsten unter erheblichen und kurzfristigen Konsolidierungsdruck setzen.	64
F2	Die Gemeinde Borcheln hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Ihren Jahresabschluss stellt die Gemeinde Borcheln dagegen in der Regel fristgerecht fest.	66	E2	Die Gemeinde Borcheln sollte den Haushalt künftig zu einem früheren Zeitpunkt aufstellen und die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde einhalten.	34
F3	Die Verwaltung berichtet dem Rat mündlich zur unterjährigen Haushaltsentwicklung und den Prognosen zum Jahresende. Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen damit zumindest die grundlegenden Informationen zur Haushaltssteuerung vor.	66	E3	Die Verwaltung der Gemeinde Borcheln sollte nicht nur mündlich über die unterjährige Entwicklung relevanter Haushaltspositionen berichten. Wesentliche Positionen und deren Prognosen sollte die Gemeinde vor Berichterstattung schriftlich zusammenfassen. Die Zusammenfassungen kann Borcheln nach Einführung der Berichtssoftware zu einem umfassenderen Finanzbericht ausbauen.	35
F4	Die Gemeinde Borcheln hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Auch ohne die konkrete Absicht, dieses Instrument zu nutzen hat der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber die Gemeinden zu einer solchen Regelung verpflichtet.	67	E4	Die Gemeinde Borcheln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder -Vereinbarung regeln.	36

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Borchten überträgt nur investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der investiven Ermächtigungen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Soweit die Gemeinde keine konsumtiven Ermächtigungen überträgt, fördert dies die Grundsätze der Haushaltstransparenz und -klarheit. Dieser Vorteil wird durch die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen jedoch relativiert.	67	E5	Die Gemeinde Borchten sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	68
F6	Die Fördermittelakquise der Gemeinde Borchten ist tendenziell dezentral organisiert. Strategische Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	72	E6	Die Gemeinde Borchten sollte den strategischen Vorgaben ihrer Fördermittelakquise mehr Verbindlichkeit verschaffen und Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.	73
F7	Die Gemeinde Borchten bewirtschaftet ihrer Fördermaßnahmen dezentral. In der Kämmerei der Gemeinde besteht ein guter Überblick über die laufenden Förderprojekte und deren Umsetzung. Ein einheitliches Fördercontrolling und -berichtswesen existiert jedoch noch nicht.	74	E7	Die Gemeinde Borchten sollte eine zentrale Fördermitteldatei oder Datenbank einrichten. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen zu potenziellen, laufenden und abgeschlossenen Fördermaßnahmen mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist sammeln.	75
F8	Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Kreditmanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen, der die erforderlichen Mindestinhalte regelt, hat Borchten bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	76	E8	Wir empfehlen der Gemeinde Borchten, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.	77
F9	Die Gemeinde Borchten hat bereits einige Regelungen zum gemeindlichen Anlagemanagement getroffen. Einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	78	E9	Die Gemeinde Borchten sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	79

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020 (21.09.2022)

Kennzahlen	Borcheln 2015	Borcheln aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	89,50	97,10	96,84	99,69	101	105	115	18
Eigenkapitalquote 1	45,70	41,58	22,97	30,46	38,22	41,18	49,48	20
Eigenkapitalquote 2	83,42	76,21	46,86	61,33	69,19	74,71	82,56	20
Fehlbetragsquote	5,40	0,32	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	40,08	41,08	19,76	29,51	35,31	41,14	51,54	20
Abschreibungsintensität	9,60	8,97	3,81	8,52	8,95	10,82	11,83	18
Drittfinanzierungsquote	74,32	72,22	35,69	53,28	64,53	69,55	89,45	16
Investitionsquote	116	119	15,43	107	131	158	274	20
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	100	104	75,17	89,94	99,85	103	112	20
Liquidität 2. Grades	222	307	32,26	93,48	197	296	2.327	20
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	20,56	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,56	2,57	1,16	2,36	5,42	8,87	24,24	20
Zinslastquote	0,33	0,19	0,04	0,22	0,47	0,81	1,68	18
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	48,92	43,01	50,55	56,01	59,15	64,19	15	43,01
Zuwendungsquote	14,55	11,41	17,79	22,50	28,16	38,60	17	11,41
Personalintensität	23,05	10,43	15,96	18,90	22,44	29,05	18	10,43
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,31	7,99	14,43	17,63	23,10	29,63	18	7,99

Kennzahlen	Borchten 2015	Borchten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	37,70	34,67	37,53	41,34	45,86	53,59	18	34,67

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) Borchten in Tausend Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Jahresergebnis	-966	-987	-794	2.110	-134	-154
Gewerbesteuer	4.526	4.564	4.671	5.516	5.314	4.918
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.717	6.048	6.645	6.864	6.558	6.367
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	266	331	470	522	572	432
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.754	2.599	2.870	2.938	2.750	2.582
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	695	589	636	722	792	687
Summe der Erträge	12.958	14.132	15.293	16.563	15.986	14.986
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	5.401	5.736	5.833	5.884	6.202	5.811
Steuerbeteiligungen	759	754	750	879	410	710

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Summe der Aufwendungen	6.160	6.490	6.582	6.762	6.612	6.521
Saldo der Bereinigungen	6.798	7.641	8.711	9.800	9.373	8.465
Saldo der Sondereffekte	452	-46	-269	160	-240	49,83

Tabelle 4: Eigenkapital Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	42.518	41.553	40.566	39.771	41.963	41.843
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	42.518	41.553	40.566	39.771	41.963	41.843
Sonderposten für Zuwendungen	21.700	23.049	23.621	23.126	24.060	23.235
Sonderposten für Beiträge	13.400	13.269	12.532	12.069	12.142	11.605
Eigenkapital 2	77.618	77.871	76.718	74.965	78.165	76.683
Bilanzsumme	93.043	94.751	95.436	95.838	98.732	100.622

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.456	4.078	5.994	6.192	3.810	3.894

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.234	1.972	1.143	1.606	1.982	2.118
Sonstige Verbindlichkeiten	93	382	295	77	127	171
Erhaltene Anzahlungen	1.900	938	1.315	2.443	3.622	5.183
Gesamtverbindlichkeiten	5.683	7.370	8.747	10.318	9.541	11.366

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Borcheln in Tausend Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-2.425	-966	-987	-794	2.110	-134	-1.828	-1.267	-1.222	-336	162
Gewerbesteuer	3.802	4.526	4.564	4.671	5.516	5.314	5.200	6.252	6.783	7.265	7.592
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.538	5.717	6.048	6.645	6.864	6.558	6.733	6.631	7.023	7.465	7.883
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	258	266	331	470	522	572	511	605	620	632	643
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.176	1.754	2.599	2.870	2.938	2.750	2.443	2.350	2.285	2.387	2.500
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	562	695	589	636	722	792	657	577	596	609	624
Summe der Erträge	12.336	12.958	14.132	15.293	16.563	15.986	15.544	16.415	17.306	18.358	19.242
Allgemeine Kreisumlage	5.211	5.401	5.736	5.833	5.884	6.202	6.006	6.130	6.279	6.404	6.532
Steuerbeteiligungen	693	759	754	750	879	410	449	540	586	628	656
Summe der Aufwendungen	5.904	6.160	6.490	6.582	6.762	6.612	6.455	6.670	6.865	7.032	7.188
Saldo der Bereinigungen	6.433	6.798	7.641	8.711	9.800	9.373	9.089	9.745	10.442	11.326	12.053
Saldo der Sondereffekte	192	452	-46,17	-269	160	249	791	784	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.049	-8.216	-8.582	-9.237	-7.850	-9.268	-11.707	-11.796	-11.663	-11.662	-11.891
Abweichung vom Basisjahr	0,00	833	467	-187	1.200	-219	-2.657	-2.746	-2.614	-2.612	-2.842

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Borchten in Tausend Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.049	-8.216	-8.582	-9.237	-7.850	-9.268	-11.707	-11.796	-11.663	-11.662	-11.891
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-593	-459	-125	-310	-243	-306	-331	-559	-509	-486	-526
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-818	-1.065	-929	-1.260	-1.044	-949	-1.012	-1.006	-1.072	-1.103	-1.173

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jugendamtsumlage	2.452	2.834	3.156	2.935	3.144	3.656	3.996	3.752	3.838	3.914	3.993
Saldo aus Sozialleistungen	-3.863	-4.358	-4.211	-4.505	-4.431	-4.911	-5.339	-5.317	-5.418	-5.503	-5.691
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.187	-3.858	-4.372	-4.732	-3.419	-4.357	-6.368	-6.479	-6.245	-6.159	-6.200
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1.329	815	455	1.768	829	-1.181	-1.292	-1.058	-972	-1.014

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borcheln 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 Borcheln hat durch die interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Zudem hat sie mit der Einrichtung von zwei dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeindeverwaltung zusätzliches Fachwissen gebündelt. Die Gemeinde Borcheln verfügt außerdem über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen. Diese sollte sie regelmäßig an die gesetzlichen Änderungen anpassen. Bisher gibt es in der Gemeinde Borcheln keine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung.

Die durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigte, dass die Gemeinde Borcheln die Dokumentation der Vergabeverfahren mit der Nutzung einheitlicher Vordrucke und Standards noch weiter verbessern kann. Die Gremienbeteiligung im Zuge von durchgeführten Vergabeverfahren, sollte im Vorfeld einer Ausschreibung erfolgen. Ergänzend dazu sollte die Gemeinde in den entsprechenden Gremien regelmäßig über durchgeführte Vergabeverfahren berichten.

Auch für den Bereich der Korruptionsprävention hat die Gemeinde eine entsprechende Dienstanweisung erstellt. Im Rahmen der allgemeinen Korruptionsprävention sind noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben. So hat die Gemeinde Borcheln bislang keine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Bediensteten durchgeführt. Mit einer Schwachstellenanalyse könnten die Bediensteten sensibilisiert und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Gemeinde ermittelt werden.

Für Sponsoringleistungen hat die Gemeinde Borcheln bislang noch keine Rahmenbedingungen verschriftlicht. Das Thema Sponsoring kann kurzfristig relevant werden, verbindliche Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Bei der Betrachtung der Abweichungen vom Auftragswert wurde deutlich, dass diese niedriger als bei den meisten anderen Kommunen sind. Dennoch sollte die Gemeinde Borcheln das Nachtragswesen steuern und die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn oder zumindest die dezentrale Vergabestelle standardmäßig einbinden. Es sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen damit Auswertungen der Nachträge im Hinblick auf Umfang und beteiligte Unternehmen möglich sind.

Insgesamt zeigt sich, dass die Gemeinde Borcheln bereits viele gute Grundlagen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabemaßnahmen sowie die Vermeidung von Korruption geschaffen hat.

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 Borcheln 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

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn hat die Gemeinde Borchen einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Die Gemeinde hat eine Dienstanweisung zum Vergabewesen erlassen. Diese entspricht allerdings nicht der aktuellen Rechtslage.

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 Borchen** hat für das Vergabewesen innerhalb der Gemeindeverwaltung zwei dezentrale Vergabestellen eingerichtet. Eine davon ist im Fachbereich I und eine weitere im Fachbereich IV und V angesiedelt. Die dezentrale Vergabestelle im Fachbereich I ist für die

Vergaben aus den Fachbereichen I, II und III zuständig. Die weitere dezentrale Vergabestelle ist für die Vergaben der Fachbereiche IV und V verantwortlich.

Zusätzlich hat die Gemeinde Borchen für Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro netto seit 2019 eine interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Paderborn geschlossen. Hierdurch kann die Gemeinde die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn zur Durchführung von Vergaben ab dem vorgeannten Auftragswert nutzen. In Einzelfällen und auf Wunsch der Gemeinde kann Borchen die Vergabestelle auch unterhalb der o.a. Wertgrenze nutzen.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn führt im Auftrag der Gemeinde Borchen die Vorbereitung der Ausschreibung bis zur rechnerischen Feststellung des Submissionsergebnisses durch. Die Erstellung der Leistungsverzeichnisse bleibt weiterhin Aufgabe der jeweiligen Fachbereiche der Gemeinde Borchen.

Die Submissionstermine für die Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro netto führt ebenfalls die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn durch. Die Gemeinde Borchen hat sich dem bei der Stadt Paderborn eingesetzten elektronischen Vergabeverfahren angeschlossen. Die dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeinde Borchen stehen den Kolleginnen und Kollegen beratend zur Verfügung, wenn es beispielsweise um die Wahl der Ausschreibungsart unter Berücksichtigung der Wertgrenzen geht. Sie übernehmen außerdem gebündelt die Kommunikation mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn. Ebenso erfolgen die Ex-Ante und Ex-Post Veröffentlichungen durch die dezentrale Vergabestelle der Gemeinde Borchen.

Bei der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn wird komplexes vergaberechtliches Fachwissen an zentraler Stelle gebündelt. Sie leistet somit einen wichtigen Beitrag zur rechtssicheren und einheitlichen Durchführung der Vergabeverfahren. Verbunden mit den beiden dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeinde Borchen ist aus Sicht der gpaNRW eine gut strukturierte Organisation entstanden, die eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Vergabeverfahren unterstützt. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass sich die beiden dezentralen Vergabestellen im Krankheitsfall vertreten können.

In einer Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Gemeinde Borchen die Aufgaben und Zuständigkeiten für den Umgang mit Vergaben geregelt. Die Dienstanweisung ist mit Wirkung vom 01. Mai 2019 in Kraft getreten. Darin sind die wichtigsten komplexen Rechtsnormen des Vergaberechts aufgeführt. Sie liefert eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vorgaben, die bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen zu beachten sind. So wird grundsätzlich eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise der Vergabemaßnahmen in der Gemeinde Borchen sichergestellt. Die getroffenen Regelungen behandeln die Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich. Zu europaweiten Verfahren beschränkt sich die Dienstanweisung im Wesentlichen auf den Hinweis, dass die Regelungen nur Anwendung finden, wenn sie mit dem EU-Recht übereinstimmen mit dem Verweis auf die Vergabeordnung. Die Gemeinde trägt damit der Tatsache Rechnung, dass sie den weitaus überwiegenden Teil der Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich abwickelt. Dennoch sollten aus der Dienstanweisung zumindest die Wertgrenzen hervorgehen, ab wann eine Ausschreibung im Oberschwellenbereich gegeben ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte ihre Vergabedienstanzweisung erweitern und die konkreten Wertgrenzen benennen, die für eine EU-Weite Ausschreibung im Oberschwellenbereich maßgeblich sind.

Die Gemeinde Borchten hat unter Ziffer 6 „Vergabeverfahren“ die Wertgrenzen für die Wahl der Art der Vergabeverfahren aufgeführt. Unter Nr. 9 hat sie verschriftlicht, dass Liefer- und Dienstleistungsaufträge sowie Aufträge über Bauleistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 5.000 Euro netto im Rahmen eines Direktauftrages vergeben werden dürfen. Damit schöpft die Gemeinde Borchten die Vereinfachungsregelungen der Kommunalen Vergabegrundsätze nicht in vollem Umfang aus, wonach Direktaufträge bis 25.000 Euro vergeben werden können. Die gpaNRW bewertet diese Vorgehensweise positiv, da so für alle Vergaben über einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro netto eine fachliche Kontrolle über die dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeinde Borchten erfolgt.

Unter Ziffer 18. „Anzeigepflicht und Veröffentlichungspflicht für die Vergabe von Aufträgen“ der Dienstanzweisung für das Vergabewesen finden sich Regelungen zu § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW. Hier sieht die gpaNRW Änderungsbedarf. Die Regelung, auf welche die Gemeinde hier Bezug nimmt, ist zwischenzeitlich entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte die Dienstanzweisung für das Vergabewesen in regelmäßigen Abständen aktualisieren.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Borchten verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine zusätzliche Prüfung des Vergabeverfahrens kann einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.

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.

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

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

Wie viele andere der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW hat die **Gemeinde Borcheln** keine örtliche Rechnungsprüfung. Zur Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt die Gemeinde Borcheln einen Wirtschaftsprüfer. Die Vergabemaßnahmen sind nicht Gegenstand der Prüfung. Auch innerhalb der eigenen Verwaltung hat die Gemeinde Borcheln bisher keine sachkundige Person bestellt, um die rechtmäßige Abwicklung von Vergaben zu prüfen.

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. Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

Möglich wäre eine Prüfung der Vergabemaßnahmen durch die beiden dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeinde Borcheln. Dabei sollten sich die jeweiligen Stellen gegenseitig prüfen bzw. sollte ausgeschlossen sein, dass die Person die Vergabemaßnahme prüft, an der sie selbst aktiv beteiligt war. Damit wäre aus Sicht der gpaNRW ein Mindestmaß für einen Beitrag zur Rechtssicherheit gegeben.

Auch könnte eine Prüfung der Vergabemaßnahmen Gegenstand einer interkommunalen Zusammenarbeit sein.

Wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, ist es positiv zu bewerten, dass sich die Gemeinde Borcheln im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn bedient. Grundsätzlich ist damit schon ein wichtiger Schritt zur Korruptionsprävention im Vergabewesen sowie einer rechtssicheren Bearbeitung der Vergaben durch gebündeltes Fachwissen gegeben. Wie beschrieben, führt die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn die Vorbereitung der Ausschreibung bis zur rechnerischen Feststellung ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro netto durch und auf Wunsch der Gemeinde auch unter dieser Grenze. Dennoch verbleiben die Entscheidung über die Wahl der Ausschreibungsart sowie die Auftragsabwicklung bei der Gemeinde Borcheln. Zudem werden auch noch weitere Vergaben, die unter einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro liegen durch die jeweili-

gen Sachbearbeiter in den verschiedenen Verwaltungsbereichen überwiegend eigenständig bearbeitet. Auch bei diesen vergleichsweise geringen Auftragswerten sollte grundsätzlich eine Vergabeprüfung erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung ihrer Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.

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 Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Gemeinde Borcheln teilweise erfüllt. Sie hat bislang noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.

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 KorruptionsbG²⁴ 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 sowie*

²⁴ 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)

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

Die **Gemeinde Borchten** hat mit der „Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung in der Gemeinde Borchten“ vom 18. Dezember 2003 entsprechende Regelungen getroffen. Verhaltensgrundsätze ergeben sich aus Ziffer 3 der Dienstanweisung. In Ziffer 6 ist die Annahme von Geldgeschenken grundsätzlich untersagt. Die Dienstanweisung sieht vor, dass Belohnungen und Geschenke erst nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des Bürgermeisters oder eines von ihm Beauftragten angenommen werden dürfen. Eine Zustimmung darf nur dann erfolgen, wenn, nach Lage des Falles nicht anzunehmen ist, dass die Annahme die objektive Amtsführung der oder des Bediensteten beeinträchtigt. Außerdem wenn bei dritten Personen, die von der Zuwendung Kenntnis erlangen, den Eindruck ihrer bzw. seiner Befangenheit entstehen lassen könnte.

Davon abweichend, dürfen einzelne geringwertige Aufmerksamkeiten wie z.B. Werbeartikel wie Kalender, Notizbücher und Kugelschreiber entgegengenommen werden. Als geringwertig sind nach der Dienstanweisung Gegenstände bis zu einem Wert von zehn Euro anzusehen. Erlaubt ist auch die übliche und angemessene Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen, an denen die oder der Bedienstete im Rahmen ihrer bzw. seiner dienstlichen Tätigkeit, in dienstlichem Auftrag oder mit Rücksicht auf die ihr oder ihm durch ihr oder sein Amt auferlegten gesellschaftlichen Verpflichtungen teilnimmt. Auch ist die Annahme kleinerer Erfrischungen, wie z.B. Kaffee, Saft, Brötchen, bei Gelegenheit dienstlicher Handlungen, Besprechungen, Besichtigungen oder dergleichen, die der Vorbereitung oder Ausführung bestimmter Maßnahmen der Verwaltung dienen, wenn ihre Ablehnung als Unhöflichkeit empfunden würde.

Bei Durchsicht der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung wurde deutlich, dass diese zum Teil Bezüge zu veralteten Normen, wie z.B. dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) oder dem Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G) herstellt. Auch eine Unterscheidung nach Angestellten und Arbeitern findet nach heutigem Tarifrecht nicht mehr statt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung in regelmäßigen Abständen aktualisieren.

Das KorruptionsbG schreibt in § 10 Abs. 2 vor, dass der Bürgermeister die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienststellen intern festlegen muss. Die Schwachstellenanalyse ist dafür ein geeignetes Werkzeug.

Eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung korruptionsgefährdeter Bereiche hat die Gemeinde Borchten bisher nicht durchgeführt. Diese Analyse ist ein geeignetes Werkzeug dazu, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu lokalisieren. Insbesondere sollte eine Schwachstellenanalyse folgende Fragen klären:

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

- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt? Könnten diese auch in Borchten eine Gefahr darstellen?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Gemeinde bereits ergriffen (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten oder Job-Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren „Einfallstore“ für Korruption (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Zudem bietet es sich an, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Schwachstellen zu befragen. Mit einer Befragung haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Die Gemeinde kann hierüber neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen gewinnen. Die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bindet sie auf diese Weise aktiv in den Optimierungsprozess ein. Gleichzeitig verhindert die Gemeinde damit auch einen pauschalen Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen.

→ **Feststellung**

Der Verpflichtung zur Veröffentlichung gemäß § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind in der Vergangenheit nicht alle Gremienmitglieder nachgekommen.

In § 7 KorruptionsbG NRW ist die Veröffentlichungspflicht von ausgeübtem Beruf und Beraterverträgen, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten etc. für die Mitglieder der kommunalen Gremien enthalten. Hierzu muss die schriftliche Auskunft folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf den Internetseiten der Gemeinde Borchten oder im Amtsblatt) zu veröffentlichen. Eine ähnlich lautende Regelung findet sich in der Ehrenordnung der Gemeinde Borchten aus dem Jahr 2005. Da das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW im Juni 2022 überarbeitet wurde, ist die mittlerweile fast 20 Jahre alte Regelung der Ehrenordnung teilweise aktualisierungsbedürftig. Bisher werden im Ratsinformationssystem der Gemeinde Borchten nicht für alle Mandatsträger die ausgeübten Berufe veröffentlicht. Auch die

Angabe zu Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien werden nicht durchgehend veröffentlicht. Ergänzend dazu noch ein allgemeiner Hinweis, dass die Veröffentlichung im Anhang zum Jahresabschluss gem. § 95 Abs. 3 GO NRW nicht zur Erfüllung der Vorgaben des KorruptionsbG ausreicht. Hintergrund ist, dass der im KorruptionsbG festgelegte Auskunftsumfang weitergeht als der für die Veröffentlichung im Rahmen des Jahresabschlusses nach § 95 Abs. 3 GO NRW vorgegebene.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte ihre Ehrenordnung an die aktuellen Regelungen des KorruptionsbG NRW anpassen und sicherstellen, dass alle Gremienmitglieder ihrer Veröffentlichungspflicht vollumfänglich nachkommen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG NRW hat der Bürgermeister die Pflicht, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW) vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Darüber hinaus ist dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres eine Aufstellung gemäß § 53 LBG vorzulegen.

Eine gesonderte Regelung in einer Dienstanweisung zum Umgang mit § 8 KorruptionsbG NRW findet sich in Borchen nicht. Natürlich ergibt sich die Notwendigkeit grundsätzlich aus dem Gesetz. Es empfiehlt sich aber, zumindest den Zeitpunkt zu regeln, zu dem der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten offenlegt. Zudem gilt die Regelung aus § 8 KorruptionsbG NRW auch noch innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand. Insofern sollte die Gemeinde festlegen, welche Stelle in diesem Zeitraum kontrolliert, dass eine ausgeschiedene Bürgermeisterin bzw. ein ausgeschiedener Bürgermeister dieser Verpflichtung nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW treffen und sicherstellen, dass die vorgesehene Aufstellung aus Absatz 2 rechtzeitig vorgelegt wird.

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 Borchen hat bislang noch keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.

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 Borchten** erhält aktuell keine Sponsoringleistungen. In der Vergangenheit gab es bisher nur einen Fall von Sponsoring, dazu hat die Gemeinde Borchten einen Vertrag geschlossen. Der Vertrag lief bis 2013. Dabei handelte es sich um das Sponsoring der Organisation des alljährlichen Adventsmarktes. Nach eigener Aussage der Gemeinde Borchten gab es seitdem keine weiteren Sponsoringfälle. Der zum damaligen Zeitpunkt geschlossene Sponsoringvertrag hatte eine Laufzeit von neun Jahren.

Die Gemeinde Borchten hat bisher keine Regelungen zum Sponsoring verschriftlicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Stadt jedoch schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Das Thema Sponsoring kann kurzfristig relevant werden, dann sollten verbindliche Regelungen vorliegen und die damit verbundenen Fragestellungen sollten den Beschäftigten bewusst sein. Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Nach Ansicht der gpaNRW sollten für Sponsoringleistungen Regelungen in Form einer Dienst-anweisung festgehalten werden, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte eine Dienst-anweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁵ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienst-anweisung. Als weitere Grundlage kann die Musterdienst-anweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

²⁵ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesminister – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

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.²⁶ 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 Borchten vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Gemeinde Borchten gehört im interkommunalen Vergleich im Jahr 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen der Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten.

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

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

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

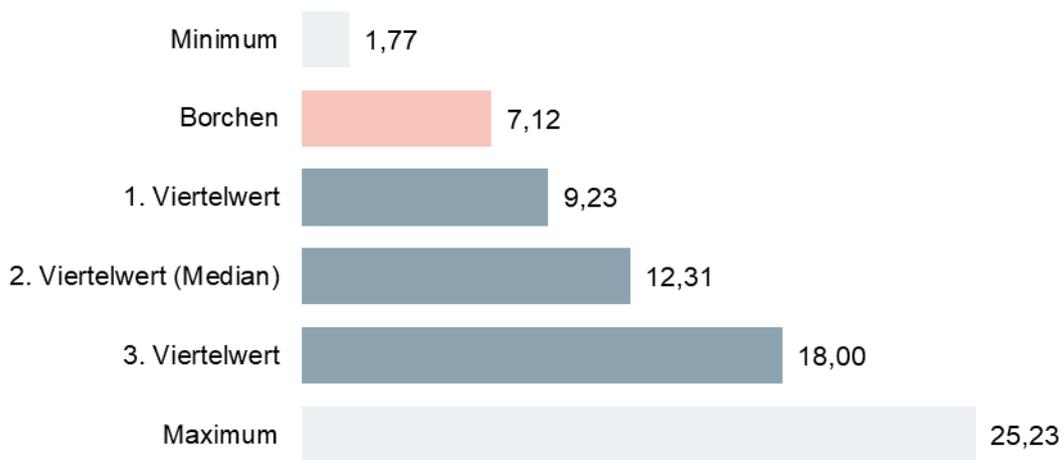
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.534.503	
Abrechnungssummen	2.613.245	
Summe der Unterschreitungen	56.423	2,23
Summe der Überschreitungen	135.164	5,33

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Gemeinde Borchten** sieben Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rd. 80.800 Euro.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Borchten damit wie folgt ein.

²⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Borchten gehört im Vergleichsjahr 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert. Diese Abweichungen schwanken in den drei betrachteten Jahren. Im Jahr 2022 gab es bis zum Zeitpunkt der Berichterstellung lediglich eine schlussgerechnete Baumaßnahme mit einer Nettosumme von mehr als 50.000 Euro, so dass der Wert in 2022 nicht aussagekräftig ist. Bezogen auf die Jahre 2020 und 2021 zeigt sich aber ein im interkommunalen Vergleich sehr niedriger Wert der Abweichungen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent

2020	2021	2022
9,41	7,12	4,60

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Die Gemeinde Borchten bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein

zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

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

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

Die **Gemeinde Borcheln** hat bisher keine Regelungen getroffen, wie mit Abweichungen vom Auftragswert und Nachträgen umzugehen ist. Das Verfahren wird dabei bislang durch die für die Vertragsdurchführung zuständigen Fachbereiche selbst abgewickelt. Diese sind auch für die Dokumentation der Nachtragsaufträge zuständig. Eine regelmäßige Einbindung der zentralen Vergabestelle oder der dezentralen Vergabestellen innerhalb der Gemeinde Borcheln ist dabei bislang nicht vorgesehen. Bei Änderungen in der Bauausführung kann es erforderlich sein, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Bei der Beurteilung der Abweichungen vom Auftragswert ist daher auch vergaberechtliches Fachwissen gefordert. Verbindliche Vorgaben zur standardisierten Bearbeitung und Dokumentation können dabei eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte in das Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn oder zumindest die dezentrale Vergabestelle standardmäßig einbinden.

Ein zentrales Nachtragsmanagement in dem die Gemeinde die entstandenen Nachträge festhält, ist bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge 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. Aus Sicht der gpaNRW sollten die entstanden Nachträge zumindest bei der dezentralen Vergabestelle innerhalb der Gemeinde Borcheln erfasst werden und damit eine Möglichkeit zur zentralen Auswertung geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Abweichungen vom Auftragswert festlegen.

2.7 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	Mit der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn hat die Gemeinde Borcheln einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Die Gemeinde hat eine Dienstanweisung zum Vergabewesen erlassen. Diese entspricht allerdings nicht der aktuellen Rechtslage.	92	E1.1	Die Gemeinde Borcheln sollte ihre Vergabedienstanweisung erweitern und die konkreten Wertgrenzen benennen, die für eine EU-Weite Ausschreibung im Oberschwellenbereich maßgeblich sind.	94
			E1.2	Die Gemeinde Borcheln sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen in regelmäßigen Abständen aktualisieren.	94
F2	Die Gemeinde Borcheln verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. Eine zusätzliche Prüfung des Vergabeverfahrens kann einen weiteren Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	94	E2	Die Gemeinde Borcheln sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung ihrer Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	96
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Gemeinde Borcheln teilweise erfüllt. Sie hat bislang noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.	96	E3.1	Die Gemeinde Borcheln sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung in regelmäßigen Abständen aktualisieren.	97
			E3.2	Die Gemeinde Borcheln sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen.	98
F4	Der Verpflichtung zur Veröffentlichung gemäß § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind in der Vergangenheit nicht alle Gremienmitglieder nachgekommen.	98	E4.1	Die Gemeinde Borcheln sollte ihre Ehrenordnung an die aktuellen Regelungen des KorruptionsbG NRW anpassen und sicherstellen, dass alle Gremienmitglieder ihrer Veröffentlichungspflicht vollumfänglich nachkommen.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Gemeinde Borchen sollte Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW treffen und sicherstellen, dass die vorgesehene Aufstellung aus Absatz 2 rechtzeitig vorgelegt wird.	99
Sponsoring					
F5	Die Gemeinde Borchen hat bislang noch keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt.	99	E5	Die Gemeinde Borchen sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.	100
Nachtragswesen					
F6	Die Gemeinde Borchen bearbeitet Nachträge ohne regelmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	102	E6.1	Die Gemeinde Borchen sollte in das Verfahren zur Bearbeitung der Nachträge die zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn oder zumindest die dezentrale Vergabestelle standardmäßig einbinden.	103
			E6.2	Die Gemeinde Borchen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Abweichungen vom Auftragswert festlegen.	103

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borcheln 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

Die Gemeinde Borcheln stützt die Digitalisierung an ihren Schulen nicht auf einen formal dokumentierten fortlaufenden Prozess bzw. Medienentwicklungsplan (MEP). Damit fehlt der Gemeinde eine wichtige Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche sowie schulübergreifende Planung zur Schul-IT. Im Wesentlichen resultieren die Ausstattungsplanungen auf technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK), die Teilaspekte der pädagogischen Medienentwicklung der Schulen aufgreifen. Diese Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen hat den Nachteil, dass sie keinen nachhaltigen Entwicklungsprozess wie der Medienentwicklungsplan darstellt, sondern lediglich ein Ausstattungsziel zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreibt. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich darüber hinaus bei der Auswertung des Ausstattungsbestandes sowie aller damit einhergehende Kosten sowie verbindlichen Regelungen zum Ausstattungsprozess und Support.

Die Ausstattung mit IT-Endgeräten ist an der Sekundarschule wie auch an den Grundschulen in Borcheln im interkommunalen Vergleich noch wenig ausgeprägt. Hier weisen mehr als 75 Prozent der Kommunen höhere Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten im pädagogischen Bereich auf. Bei der Präsentationstechnik in den Klassen sieht es dagegen insbesondere an der Sekundarschule anders aus. Diese zählt landesweit zu den Schulen, die eine der umfangreichsten

und modernsten Ausstattung bereitstellen. Bei den Grundschulen ist der Ausstattungsprozess mit Präsentationstechnik dagegen noch in vollem Gange.

Bei der IT-Sicherheit an den Borchener Schulen zeigt sich technisches und organisatorisches Optimierungspotenzial bei den Serverräumen. Dazu sind organisatorischen Maßnahmen im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements erforderlich.

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**

Der fehlende Medienentwicklungsplan in der Gemeinde Borchen birgt die Gefahr von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.

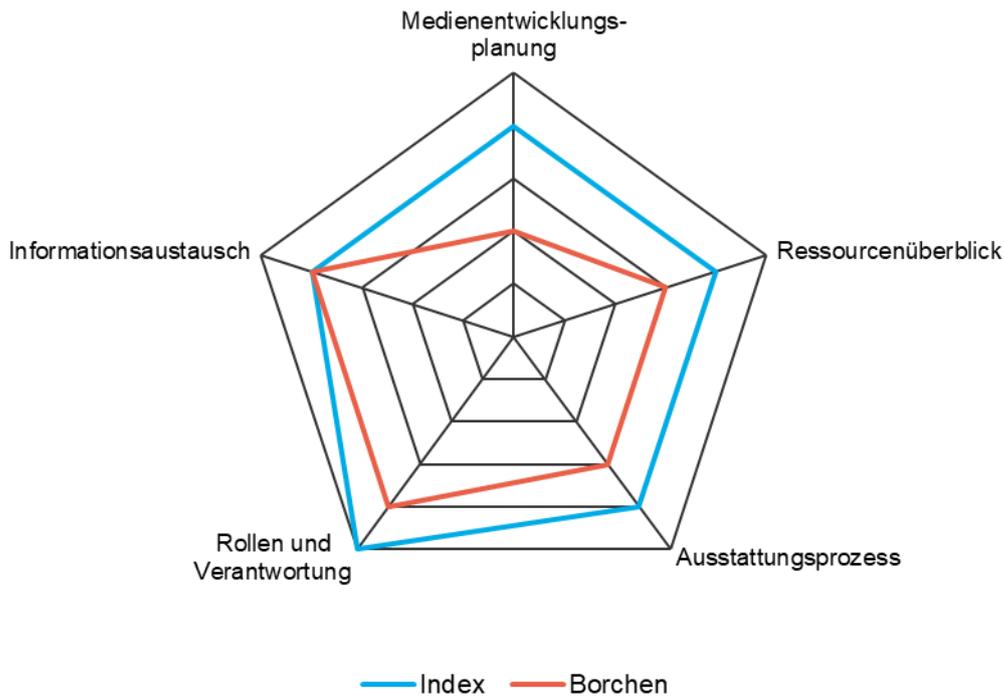
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **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 Borchen** ist Schulträger von drei Grundschulen (Kirchborchen-Etteln, Nordborchen-Alfen und Am Sonnenberg) und einer Sekundarschule an sechs Standorten mit insgesamt 44 Klassen und 920 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die durch die Prüfung festgestellten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Borchten. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



In der Gemeinde Borchten sind die wesentlichen IT-Steuerungsprozesse schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Gemeinde Borchten verfügt an ihren drei Grundschulen und der Sekundarschule über keinen formal dokumentierten fortlaufenden Prozess bzw. MEP. Jedoch gibt es an den Schulen pädagogische Medienkonzepte, die auf den Medienkompetenzrahmen des Landes NRW aufbauen. Damit liegen zu mindestens die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung für die Schulen in der Gemeinde Borchten vor. Auf deren Grundlage hat die Gemeinde Borchten zusammen mit den Schulen technisch pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) entwickelt, um an die vom Land NRW bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ zu kommen. Diese stellen jedoch keinen schulübergreifende MEP im Sinne der Medienberatung NRW²⁷ dar, da sie keinen fortlaufenden Entwicklungsprozess beschreiben. Danach erstellt der Schulträger unter Mitwirkung der Schulen und weiterer Beteiligter den MEP, der auf Basis der jeweiligen schulischen Medienkonzepte aufbaut. Die schulischen Medienkonzepte bilden Grundlage für den MEP. Diese zeigen die pädagogischen Anforderungen an die IT-Infrastruktur

²⁷ <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung/>

und IT-Ausstattung der Schule auf. Mit dem MEP sollen dann die Voraussetzungen für die Realisierung der IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung in den Schulen geschaffen werden. Dabei muss der MEP zwischen pädagogischen Ansprüchen und technischen sowie finanziellen Möglichkeiten abwägen. Im Zuge des Förderprogrammes „DigitalPakt Schule“ und der damit einhergehenden finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten wurde die Planungen und Umsetzungsmöglichkeiten für die Digitalisierung der Schulen in Borchen verstärkt in Angriff genommen. Erste grundlegende Schritte erfolgten bereits im Vorfeld des Förderprogrammes durch die Anbindung der meisten Schulstandorte in Borchen an das gigabitfähige Glasfasernetz. Die weitere Digitalisierung der Borchener Schulen hängt nach Angaben der Gemeinde jedoch von der Generierung weiterer Fördermittel ab.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte auf der Grundlage der pädagogischen Medienkonzepte der Schulen einen schulübergreifenden MEP erstellen.

Die Gemeinde Borchen ist nach eigenen Angaben grundsätzlich in der Lage an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Das Zusammentragen der Daten ist aus Sicht der gpaNRW jedoch mit erhöhten Aufwand verbunden, da kein fortgeschriebener Medienentwicklungsplan vorliegt und die Daten erst aus der Finanzsoftware der Gemeinde und durch Abgleich mit den Schulen erhoben werden müssen. Zumindest gibt es für das Jahr 2022 eine zusammenfassende Aufstellung der Investitionsmittel für die Digitalisierung der jeweiligen Schulen als Übersicht im städtischen Haushalt. Die IT Finanzmittel werden zum einen im Produktbereich 03 Schulträgeraufgaben und zum anderen beim jeweiligen Schul-Produkt bei den Investitionen erfasst. Die laufenden Kosten für die IT-Bewirtschaftung der Schulen sind nicht ersichtlich. Nach Angaben des Fachamtes war es nur mit größerem Aufwand möglich, die Anzahl der Geräte für Präsentationen im Unterricht sowie die Endgeräte Pädagogik und Verwaltung für die IT-Prüfung an den Schulen zusammenzutragen. Das erschwert die laufende Zusammenführung der IT Kosten für Ausstattung und Support an den Schulen. Darüber hinaus beinhaltet ein effizienter Ressourcenüberblick u.a. auch Angaben zu Lizenzen für Software, Betriebssysteme, Verträge usw. Dabei geht es auch um Fragen wie „Wer hat gerade welches Gerät?“, „In welchem Zustand befindet sich das Inventar?“ oder „Wann fallen Wartungsfristen an?“. Außerdem stellt der Schulträger gegenüber den Fördermittelgebern mit einem effizienten Ressourcenüberblick sicher, dass der Mitteleinsatz über Berichte bzw. Verwendungsnachweise konkret und rechtzeitig nachgewiesen werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.

In der Gemeinde Borchen sind die IT-Verantwortlichen des Fachbereiches 1 für die Beschaffung und Installation von Hardware und Software zuständig. Dazu wurden mit Hilfe von Fördermitteln aus dem Digitalpakt Schule zusätzliche Stellenanteile für Administratoren in der Gemeindeverwaltung geschaffen. Das Beschaffungswesen erfolgt ausschließlich durch die Mitarbeitenden der IT und nach deren Vorgaben. Partizipieren kann die Gemeinde Borchen bei der IT-Ausstattung von einer Kooperation mit der Einkaufsgemeinschaft für NRW-Kommunen KoPart, die ausgewählte IT-Produkte den Kommunen anbietet und als zentrale Vergabestelle fungiert. Das

operative IT-Beschaffungswesen in Borcheln in der praktischen Arbeit in Teilen pragmatisch aufgestellt. Hinsichtlich der Verbindlichkeit sieht die gpaNRW noch Regelungsbedarf zwischen Schulträger und den Schulen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den MEP mit aufnehmen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend in IT-Sicherheitsrichtlinien und –konzepten definiert sein.

Es gibt bilaterale Abstimmungen mit den Schulen hinsichtlich des IT-Supportes. Eine verbindliche Regelung zur Aufgabenverteilung hinsichtlich des First- und Second-Level-Supportes gibt es in Borcheln nicht. In der Praxis wird der First-Level-Support, so gut es geht, über die Lehrkräfte abgewickelt. Kommen die Lehrkräfte nicht weiter, sollen Sie sich an den jeweiligen Medienbeauftragten der Schule wenden. Der Second-Level-Support wird von der IT im Fachbereich I sichergestellt. Die personelle Aufgabenzuordnung in der Gemeinde Borcheln und den Schulen bietet einen funktionierenden IT-Support. Jedoch kann die fehlende formale Abgrenzung der Supportaufgabe zu Problemen führen. Davon betroffen sind unter Umständen der Schulungs- und Stellenbedarf bei den IT-Supportaufgaben

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borcheln sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung für den First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.

Es gab in der Gemeinde Borcheln gemeinsame Arbeitskreise zwischen Schulverwaltung, IT, Schulleitungen und Lehrenden. Zu Beginn haben Workshops stattgefunden, die extern begleitet wurden. Aus diesem Abstimmungsprozess heraus konnte die Gemeinde Borcheln als Schulträger alle für Borcheln bereitgestellten Fördermitteln im Rahmen der Digitalpaktes Schulen in Anspruch nehmen. Damit wurde in 2021 die Digitalisierung der Schulen in Borcheln stark vorangetrieben. Das betrifft zum einen die Sofortausstattung von Schülern und Lehrer mit Laptops und I-Pads. Zum anderen wurden verschiedene bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und die Beschaffung und Installation von Präsentationstechnik realisiert. Die gpaNRW konnte das im Zuge eines Besuches der Sekundarschule mit dem IT-Verantwortlichen gut nachvollziehen. Idealerweise sollte der Informationsaustausch auch den Medienentwicklungsplan im Fokus haben, um eine pädagogisch ausgerichtete und aktuelle IT-Ausstattung an den Schulen fortlaufend zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte fortlaufend in die Medienentwicklungsplanung der Gemeinde Borcheln eingebunden werden.

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 Sekundarschule ist die Gemeinde Borchen insbesondere bei der Präsentationstechnik bei der Digitalisierung weit vorangeschritten. Die Digitalisierung der Grundschulen befinden sich dagegen noch in einer früheren Phase des Umsetzungsprozesses.

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.*

Die IT-Ausstattungsplanungen in der **Gemeinde Borchen** basieren nicht auf der Grundlage eines schulübergreifenden MEP. Sie fußt vielmehr auf diversen Einzelkonzepten:

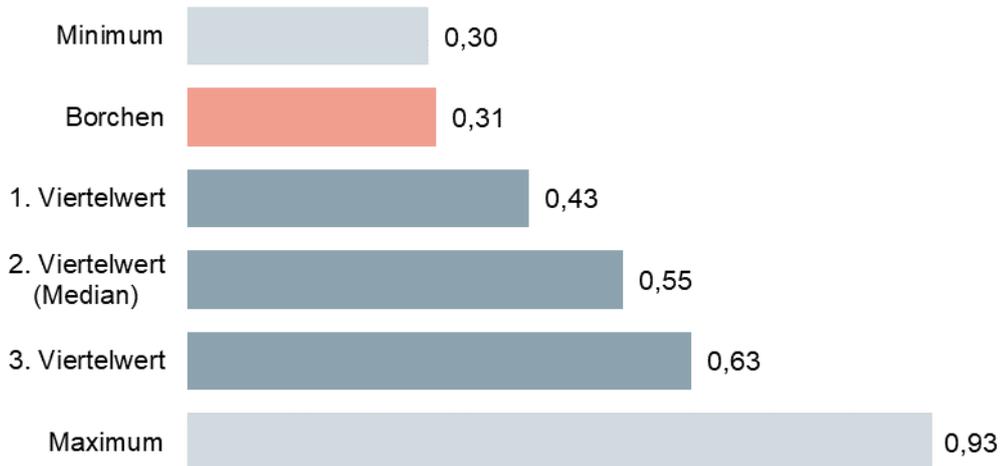
- Pädagogische Medienkonzepte Grundschule (2020/21)
- Pädagogisches Medienkonzept Sekundarschule 2019)
- Förderantrag Endgeräten über das Sofortausstattungsprogramm
- Förderung von dienstlichen Endgeräten für Lehrkräfte
- Förderantrag zum Digitalpakt Schule für die Grundschule
- Förderantrag zum Digitalpakt Schule für die Sekundarschule

Eine Übersicht über die Ausstattungsplanung und den Realisierungsfortschritt gibt es in Form von Sachstandsberichten die der Rat zweimal im Jahr präsentiert bekommt. Schwerpunktmäßig wurden bisher über die Förderprogramme des Landes NRW und des Bundes digitale Endgeräte für bedürftige Schüler beschafft. Die Maßnahmen, die in den beiden TPEK der Grund- und Sekundarschule beschrieben sind, sind zum Teil realisiert bzw. befinden sich noch in der Umsetzung. Aus dem Digitalpakt Schule wurden 328.000 Euro abgerufen. Das sind 100 Prozent der für die Gemeinde Borchen vorgesehenen Fördermittel. Aus Sicht der gpaNRW würde in Zukunft eine in einem MEP zusammengefasste Ausstattungsplanung für alle Schulen eine bessere und fortlaufend aktualisierte Übersicht ermöglichen. Außerdem würden die Zielsetzungen bei der digitalen Ausstattung deutlicher.

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst leistungsfähige Anbindung an das Internet, um den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden zu können und für die Zukunft Reserven vorzuhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Terrabitbereich hinein. Die Gemeinde Borchten verfügt aktuell an fast allen Schulstandorten über Glasfaseranschlüsse mit 300 MBit. Bei einem Grundschulstandort erfolgt zur Zeit der Anschluss an das Glasfasernetz über die Förderung des sogenannten Weißen Fleckenförderprogrammes. Dieser verfügt aktuell über eine 100 MBit VDSL Anschluss. Trotzdem können noch nicht alle Klassen an der Grundschule Nordborchen-Alfen über WLAN bzw. LAN auf das Internet zugreifen. Hier müssen die Verkabelung erneuert sowie WLAN und Netzwerkkomponenten installiert werden. Die dazugehörigen Arbeiten sind in Gange.

An den Grundschulen der Gemeinde Borchten stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



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

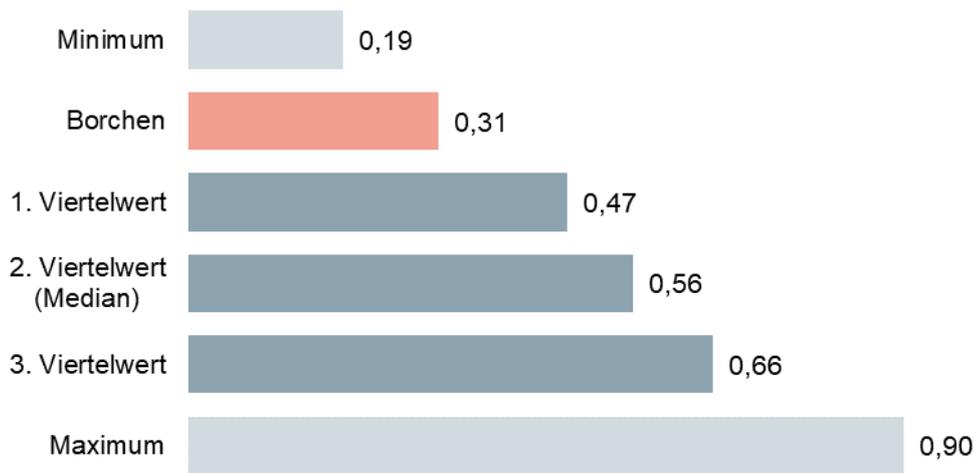


Mit einem Wert von 0,31 ist die Anzahl der Endgeräte, die pro Schülerinnen und Schüler für Lern- und Lehrzwecke eingesetzt wird, vergleichsweise gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen stellen mehr IT-Endgeräte den Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten ist nicht an allen Grundschulen der Gemeinde Borchten gleich. Sie schwankt zwischen 0,25 und 0,34 IT-Endgeräte pro Schülerinnen und Schüler. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an allen drei Grundschulen haben

die Notebooks und Tablets für die Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus gibt es 29 weitere IT-Endgeräte (PC in EDV-Räumen), die an den Grundschulen „Kirchborchen-Etteln“ und „Am Sonnenberg“ für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen. Insgesamt befindet sich die Gemeinde Borchten bei der Ausstattung der Schulen mit IT-Endgeräten für die pädagogische Arbeit auf einem guten Weg. Im Schuljahr 2022/23 wurden weitere 25 Tablets für die Grundschulen beschafft. Um zu einer flächendeckenden Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten zu kommen bedarf es in Borchten weiterer Initiativen, die die Digitalisierung der Schulen weiter vorantreibt.

An der weiterführenden Schule ergibt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22



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



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 25 Kommunen eingeflossen. Mit einem Wert von 0,31 IT-Endgeräte ist die Anzahl der Endgeräte an der Sekundarschule, die pro Schülerin und Schüler zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt wird, ebenfalls vergleichsweise gering. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen stellen mehr IT-Endgeräte für Lehr- und Lernzwecke zur Verfügung. Damit steht auch an der Sekundarschule für lediglich etwas weniger als ein Drittel der Schülerinnen und Schüler ein IT-Endgerät zur Verfügung. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der Sekundarschule haben die Tablets für die Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus gibt es 15 weitere IT-Endgeräte im EDV-Raum der Sekundarschule, die für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen. Auch die Sekundarschule erhielt

im Schuljahr 2022/23 zusätzliche mobile Endgeräte (41 Tablets). Insgesamt zeigt sich jedoch auch bei der Sekundarschule im Hinblick auf eine flächendeckende Ausstattung mit IT-Endgeräten für die pädagogische Arbeit noch weiterer Handlungsbedarf. Das zeigt sich daran, weil nach dem TPEK der Sekundarschule alle Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräten ausgestattet werden sollen.

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

Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Borchten	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Beamer	0,48	0,00	0,05	0,19	0,49	1,67	28
Großformatige Bildschirme	0,07	0,00	0,00	0,06	0,61	1,90	28
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,04	0,00	0,00	0,32	1,01	1,75	28
Dokumentenkameras und Visualizer	0,30	0,00	0,00	0,31	0,63	1,90	28

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass deren Ausstattung mit moderner Präsentationstechnik wie interaktive Tafeln und großformatigen Bildschirmen je Klasse in der Gemeinde Borchten noch nicht so stark ausgeprägt ist. Zwar ist in den TPEK und pädagogischen Medienkonzepten der Grundschule eine Ausstattung aller Klassen mit interaktiven Tafel vorgesehen. Diese Beschaffungen befinden sich aber noch in der Umsetzung. Insgesamt setzten mindestens die Hälfte der Vergleichskommunen auch auf die moderneren und flexibler einsetzbaren interaktive Whiteboards und Tafeln. Insbesondere der Grundschulverbund Norborchen-Alfen kann auf Beamer zurückgreifen, die aus einer externen Schenkung resultierten. Zusätzlich setzt die Gemeinde Borchten an den Grundschulen vergleichsweise verstärkt auf die Digitalisierung von analogen Lerninhalten mit Hilfe von Dokumentenkameras und Visualizern für Präsentationszwecke.

Bei den Präsentationstechniken je Klasse sieht es an der Sekundarschule im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

Präsentationsgeräte je Klasse in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Borchten	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Beamer	0,06	0,00	0,26	0,38	1,73	2,60	21
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,09	0,24	2,95	21
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,71	0,00	0,07	0,66	1,27	2,29	21
Dokumentenkameras und Visualizer	0,06	0,00	0,00	0,06	0,44	3,87	21

Die Ausstattung der Profilschule mit Präsentationstechnik zeigt einen klaren Schwerpunkt bei den interaktiven Whiteboards bzw. interaktiven Tafeln, die mehr als flächendeckend in den Klassen vorhanden sind. Damit zählt die Sekundarschule in Borchten zum Viertel der Vergleichskommunen, die bereits mit modernster Präsentationstechnik ausgestattet wurden. Dass jede Klasse mit mehr als einer interaktiven Tafel ausgestattet ist, liegt daran, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt. Beamer, Dokumentenkameras und Visualizer kommen vereinzelt in den Klassen zum Einsatz. Bei der Präsentationstechnik an der Sekundarschule hat die Gemeinde Borchten die gemeldeten Bedarfe aus dem pädagogischen Medienkonzept und dem TPEK weitestgehend umgesetzt.

Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich eingesetzten Endgeräte beträgt an der Grundschule und der Sekundarschule zwei Jahre. Grundsätzlich plant die Gemeinde Borchten eine wirtschaftliche Nutzungsdauer für Endgeräte von fünf Jahren. Sollten die Updates für die Betriebssysteme und technischen Funktionen der Geräte eine längere Nutzungsdauer ermöglichen, dann wäre das ebenfalls denkbar.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Borchten sollte die wirtschaftliche Nutzungsdauer der IT Endgeräte an den Schulen benennen und die Kosten für den Geräte austausch in den Haushaltsplanungen einkalkulieren.

Die Gemeinde Borchten beziffert ihre Stellenanteile für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT auf 0,77 Vollzeit-Stellen. Hinweise auf Probleme hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Personalressourcen bei IT an Schulen gab es zum Prüfungszeitpunkt nicht.

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 BSI²⁸-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**

Die Gemeinde Borchten weist bei den organisatorischen und technischen IT-Sicherheitsmaßnahmen an ihren Schulen noch Defizite auf.

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 Borchten erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent im Jahr 2022

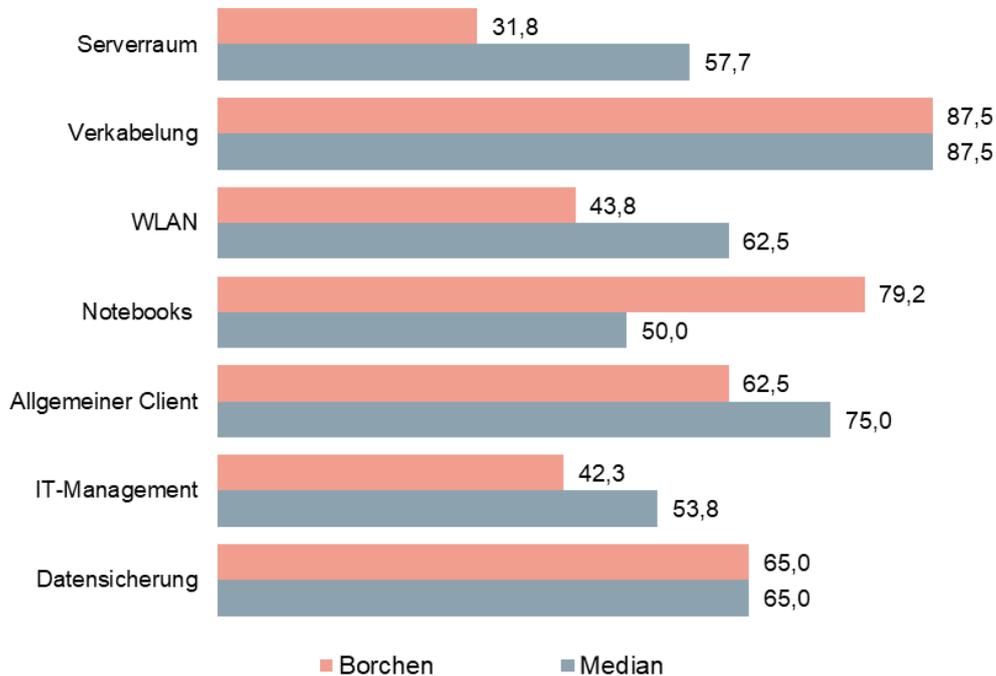


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 64 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad beträgt der Gemeinde Borchten liegt mit 55,3 Prozent noch deutlich darunter.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Gemeinde Borchten wie folgt dar:

²⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten im Jahr 2022 in Prozent



Das Gesamtergebnis ist jedoch nur bedingt repräsentativ für die beiden Schulformen in Borchten. Während die Grundschulen noch niedrigere Erfüllungsgrade bei der IT-Sicherheit aufweisen, zeigt sich die Sekundarschule deutlich besser positioniert. Die Gemeinde Borchten unterschreitet mit dem Gesamterfüllungsgrad den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere bei technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Sicherung der Infrastruktur sowie organisatorischen Maßnahmen im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Gemeinde Borchten bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte die digitale Infrastruktur an den Schulen vollumfänglich über Sicherheitsmaßnahmen schützen. Das betrifft sowohl Sicherheits- und Notfallkonzeptionen wie auch technische Sicherheitsmaßnahmen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Der fehlende Medienentwicklungsplan in der Gemeinde Borchten birgt die Gefahr von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	108	E1.1	Die Gemeinde Borchten sollte auf der Grundlage der pädagogischen Medienkonzepte der Schulen einen schulübergreifenden MEP erstellen.	110
			E1.2	Die Gemeinde Borchten sollte den gesamten Ausbildungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.	110
			E1.3	Die Gemeinde Borchten sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den MEP mit aufnehmen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend in IT-Sicherheitsrichtlinien und –konzepten definiert sein.	111
			E1.4	Die Gemeinde Borchten sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung für den First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.	111
			E1.5	Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte fortlaufend in die Medienentwicklungsplanung der Gemeinde Borchten eingebunden werden.	111
F2	Bei der Sekundarschule ist die Gemeinde Borchten insbesondere bei der Präsentationstechnik bei der Digitalisierung weit vorangeschritten. Die Digitalisierung der Grundschulen befinden sich dagegen noch in einer früheren Phase des Umsetzungsprozesses.	112	E2	Die Gemeinde Borchten sollte die wirtschaftliche Nutzungsdauer der IT Endgeräte an den Schulen benennen und die Kosten für den Geräteaus-tausch in den Haushaltsplanungen einkalkulieren.	116
F3	Die Gemeinde Borchten weist bei den organisatorischen und technischen IT-Sicherheitsmaßnahmen an ihren Schulen noch Defizite auf.	117	E3	Die Gemeinde Borchten sollte die digitale Infrastruktur an den Schulen vollumfänglich über Sicherheitsmaßnahmen schützen. Das betrifft sowohl Sicherheits- und Notfallkonzeptionen wie auch technische Sicherheitsmaßnahmen.	118

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Borchten im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Borchten ist die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit drei Fällen in 2019 und 2020 bzw. keinem Fall im Vergleichsjahr 2021 gering. Hier ergeben sich ordnungsbehördliche Bestattungsfälle überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Pflegeeinrichtungen.

Die Gemeinde Borchten hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Sie stellt die Einhaltung aller bestattungsrechtlichen Fristen für Bestattungen durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher. Bei der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen handelt die Gemeinde Borchten rechtmäßig.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, fordert die Gemeinde Borchten alle entstandenen Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid zurück. Weiter erhebt sie eine angemessene Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand.

Die Gemeinde Borchten orientiert sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen an bereits durchgeführten Fällen. Die Gemeinde hat zum Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch keine Prozessabläufe definiert. Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Borchten getroffen.

Im interkommunalen Vergleichsjahr 2021 sowie in 2020 ergeben sich für die Gemeinde Borchten keine Fehlbeträge je Fall (Aufwendungen abzüglich Erstattungen) da es zu keiner ordnungsbehördlichen Bestattung kam. Lediglich in 2019 konnte Borchten in einem Fall keine Angehörigen ermitteln und hatte die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung zu tragen.

Um einen günstigen Anbieter für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, führt die Gemeinde Borchten regelmäßig Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durch. Diese beauftragen die Einäscherung und Bestattung entsprechend der wirtschaftlichsten Lösung.

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 Betrachtung 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 Bestattung sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattung dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe vor. 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 Betrachtung 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 Borchen** 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 Borchen gibt es zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten wie z. B. Krankenhäuser oder Hospize gibt es durch die räumliche Nähe zu Paderborn nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Borchten

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

In den Jahren 2019 und 2020 sind jeweils drei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aufgetreten. In 2019 konnten keine Angehörigen ermittelt werden und es kam zum Bestattungsfall durch die Gemeinde Borchten. In 2020 konnten Angehörige ermittelt werden, die die Bestattungen übernommen haben. Im Vergleichsjahr 2021 musste die Gemeinde Borchten keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchführen.

Insgesamt sind drei ordnungsbehördliche Bestattungen pro Jahr wenig. Die Spanne der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt null bis zehn ordnungsbehördliche Bestattungen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner, Borchten

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,24	0	0

Ein Parameter für die Entwicklung der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen lässt sich in Borchten nicht erkennen. Häufig können Angehörige oder andere Personen ausfindig gemacht werden, die die Bestattung übernehmen. In 2019 wurde nach der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung noch ein Angehöriger ermittelt, der die Kosten der Bestattung übernommen hat.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,67	1,35	5,74	45

Da im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung in der Gemeinde Borchten stattfand und auch in den Jahren davor nur sehr wenige durchgeführt werden mussten, ist die oben gezeigte Kennzahl mit Einwohnerbezug bei „null“.

4.4 Rechtmäßigkeit

- Die Gemeinde Borchen legt für jede ordnungsbehördliche Bestattung eine Verfahrensakte an. In dieser wird jeder Schritt dokumentiert bzw. Protokolle abgelegt.

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

Um jeden Verfahrensschritt auch im Nachhinein nachweisen zu können, legt die **Gemeinde Borchen** für jede ordnungsbehördliche Bestattung eine Akte an. Darin werden alle Schritte, die zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen unternommen werden, dokumentiert. Alle notwendigen Unterlagen archiviert Borchen in dieser Verfahrensakte. Auch der Auftrag zur Bestattung bzw. die Weitergabe an die Angehörigen legt Borchen in der Akte ab. Eine vollständige und lückenlose Dokumentation ist mit dieser Verfahrensakte gegeben.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Borchen hält alle bestattungsrechtlichen Fristen konsequent ein.

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

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

Um alle Fristen genauestens einhalten zu können, hat die **Gemeinde Borchten** eine 24/7-Rufbereitschaft eingerichtet. Das bedeutet, es ist 24 Stunden am Tag an allen Wochentagen ein Ansprechpartner zu erreichen, der unter anderem die Information über den Fund einer/eines Toten entgegennimmt und die Überführung in eine Leichenhalle veranlasst.

Borchten beauftragt dann ein Bestattungsunternehmen, dass die Bestattung organisiert. Dieses Bestattungsunternehmen achtet zusammen mit der Gemeinde Borchten auf die Einhaltung aller gesetzlich vorgeschriebenen Fristen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Angehörigen schöpft die Gemeinde Borchten aus.

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.

Um mögliche Angehörige zu ermitteln, setzt sich die **Gemeinde Borchten** zuerst mit den Seniorenpflegeeinrichtungen in Verbindung falls die Verstorbenen dort gewohnt haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in diese Einrichtung nach Angehörigen oder Personen gefragt, die im Sterbefall zu benachrichtigen sind. Sollten dort keine Informationen vorliegen oder der Verstorbene nicht in der Seniorenpflegeeinrichtung gewohnt haben erfolgen Nachfragen beim Einwohnermeldeamt, Standesamt, ggf. Sozialleistungsträger und beim Nachlassgericht. Wenn die Verstorbenen in einer eigenen Wohnung gelebt haben, ermittelt die Gemeinde Borchten ggf. auch nach Hinweisen zu Angehörigen in der Wohnung. Dieses Betreten der Wohnung erfolgt immer mindestens zu zweit um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Über diese Ermittlung wird immer ein Vermerk verfasst.

Sollte die Gemeinde Borchten einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln, gibt sie die Information zum Sterbefall an diesen zur weiteren Veranlassung der Bestattung weiter. In

diesem Zuge hält sie nach, ob der oder die Verpflichtete die Bestattung auch tatsächlich in Auftrag gibt.

4.4.3 Art der Bestattung

- Bei der Wahl der Bestattungsart richtet sich die Gemeinde Borchten nach der wirtschaftlichsten Aufgabenerfüllung, einem Wunsch der/des Verstorbenen oder nach Riten der Glaubenszugehörigkeit.

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.

Um die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung so gering wie möglich zu halten beauftragt die **Gemeinde Borchten** einen günstigen ortsnahen Bestatter mit einer anonymen Urnenbestattung. Die Einäscherungen und Bestattungen erfolgen in einer Kommune mit günstigen Krematoriums- und Friedhofskosten in einem anonymen Urnengrab. Die letzte Preisabfrage erfolgte im Jahr 2019.

Sollte jedoch ein Wunsch der/des Verstorbenen bezüglich der Art der Bestattung oder des Friedhofes vorliegen, wird diesem Wunsch entsprochen. Auch die Riten der Bestattung bei Angehörigen bestimmter Glaubensrichtungen werden immer berücksichtigt.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ Feststellung

Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Borchten sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle möglichen Fristen genutzt werden.

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

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Gemeinde Borchten** nur sehr selten vor. Die Beisetzung der Urne wird immer gleichzeitig mit

der Einäscherung beauftragt, da dies für Borchen die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Eine getrennte Beauftragung würde, nach Aussage der Gemeinde, unnötige Mehrkosten verursachen.

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

→ **Empfehlung**

Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Borchen die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen. Innerhalb der Frist bis zur Beisetzung kann Borchen dann den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Gemeinde Borchen die angefallenen Bestattungskosten und eine Verwaltungsgebühr gegenüber den Bestattungspflichtigen.

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

Die **Gemeinde Borchen** bestattet die Verstorbenen im Rahmen einer ordnungsbehördlichen Bestattung möglichst kostengünstig mit dem notwendigen Mindestaufwand in einem anonymen Urnengrab ohne zusätzliche Feierlichkeiten.

Bei der Durchführung einer Bestattung im Zuge einer Ersatzvornahme fordert die Gemeinde Borchen alle angefallenen Bestattungskosten vom Bestattungspflichtigen per Leistungsbescheid zurück. Für den Fall, dass die Gemeinde keine Verpflichteten im Sinne des § 8 BestG ermitteln kann, prüft sie, ob sie ggf. andere Personen feststellen kann, die zur Kostentragung in Frage kommen, beispielsweise Erben.

Zusätzlich fällt eine Gebühr entsprechend des Verwaltungsaufwandes zur Ermittlung von Angehörigen und für die Organisation der durchgeführten Bestattung an. Diese Kostenansprüche wurden bisher auch immer beglichen. Zu Rechtsstreitigkeiten ist es deswegen in Borchen bisher nicht gekommen.

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

Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Borchen nicht.

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

Die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in der **Gemeinde Borchen** im Fachbereich III, Bürgerdienste, Bildung und Soziales, angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Gebührenbescheide erstellt. Obwohl es selten zu ordnungsbehördlichen Bestattungen kommt, hat Borchen noch keine Checkliste zur standardmäßigen Bearbeitung erstellt. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren sich an den Akten bereits erfolgter ordnungsbehördlicher Bestattungen.

→ Empfehlung

Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Borchen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

Die Checkliste kann aus Erläuterungen der verschiedenen Arbeitsabläufe und der zu wahrenen Fristen bestehen. Es können auch Ablaufdiagramme zur vereinfachten Darstellung erarbeitet werden. Diese sind meist kürzer und zeigen deutlich jeden Arbeitsschritt, der zu erledigen ist. Die Checklisten und Ablaufdiagramme ermöglichen einen einheitlichen Verfahrensablauf. Für den seltenen Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung, im Vertretungsfall und für neue Mitarbeitenden bieten sie eine gute Orientierungshilfe.

Da es im Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen um Fristwahrung und um Erreichbarkeit geht, hat die Gemeinde Borchen eine 24/7-Rufbereitschaft, also auch außerhalb der Dienstzeiten, eingerichtet. Somit ist gewährleistet, dass jederzeit ein Ansprechpartner zur Verfügung steht. Diese Rufbereitschaft gibt die eingehenden Informationen an die entsprechenden Fachämter zur Bearbeitung weiter.

Eine Vertretungsregelung ergibt sich aus der Zuständigkeit der Aufgabe im entsprechenden Fachbereich. Einen Rahmenvertrag mit Bestattern hat Borcheln bisher nicht abgeschlossen. Die Preise werden regelmäßig abgefragt und ausgewertet. Durch die interne Zuständigkeit und Unterschriftsvollmacht wird bei der Auftragsvergabe an das Bestattungsunternehmen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

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.

- Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten führt die Gemeinde Borcheln regelmäßig Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch.

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

Die **Gemeinde Borcheln** ermittelt den günstigsten ortsnahen Bestatter über Preisabfragen und beauftragt diesen. Sollte kein bestimmter Wunsch der Verstorbenen vorliegen oder religiöse Gründe dagegensprechen, legt der Bestatter den Ort der Einäscherung und der anonymen Urnenbestattungen nach wirtschaftlichen Aspekten fest. Mit dieser Vorgehensweise erzielt Borcheln das günstigste Angebot um die Kosten für den kommunalen Haushalt und damit auch für die Allgemeinheit möglichst gering zu halten.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Gemeinde Borcheln hat nur in 2019 einen Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen, da in 2020 und 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen angefallen sind.

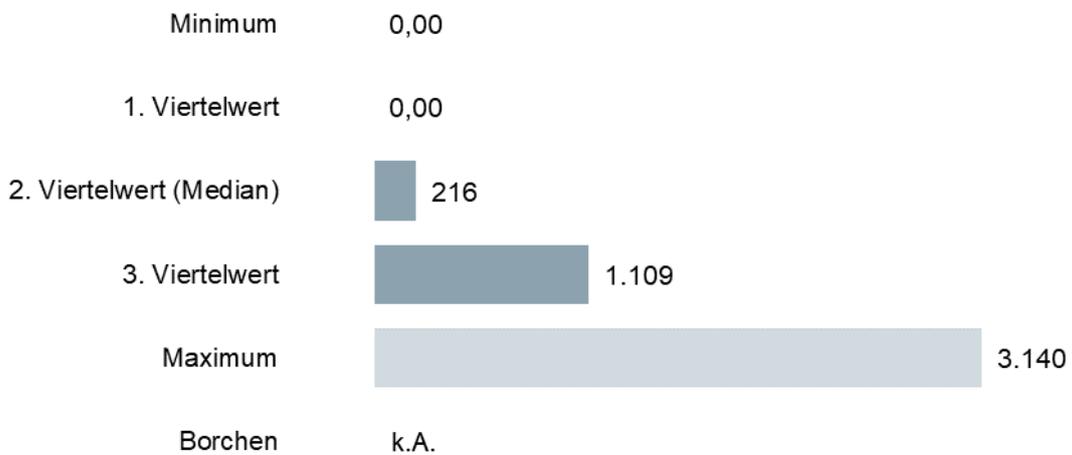
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Borchten

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.489	k. A.	k. A.

In den Betrachtungsjahren 2020 und 2021 sind in der **Gemeinde Borchten** keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt worden. Lediglich in 2019 ist ein Fehlbetrag entstanden da die ihr entstandenen Kosten nicht voll umfänglich geltend gemacht werden konnten.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Diese Kennzahl verdeutlicht, dass viele Kommunen ihre Kosten von Dritten erstattet bekommen. Im Vergleichsjahr 2021 musste die Gemeinde Borchten keine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen deshalb ist auch beim Fehlbetrag in dem Diagramm ein „k. A.“ (keine Angabe).

4.6.2 Aufwendungen

➔ In der Gemeinde Borchten ist im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt worden.

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

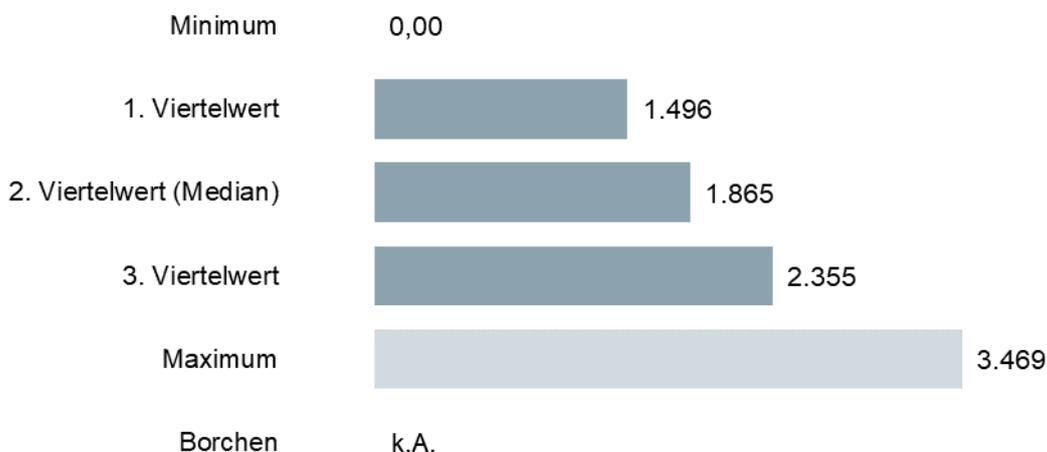
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Borchten in Euro

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	6.918	0,00	0,00
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.306	0,00	0,00

Wie bereits vorher erläutert, sind nur in 2019 Fälle mit durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen in der **Gemeinde Borchten** vorgekommen.

Die hohen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro des Jahres 2019 resultieren aus einer Bestattung entsprechend der besonderen konfessionellen Vorgaben.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Im Vergleichsjahr 2021 sind keine ordnungsbehördlichen Bestattungen angefallen. Daher ist auch im Balkendiagramm ein „k. A.“ (keine Angabe). Das bedeutet in Borchten nicht, dass keine Daten geliefert wurden, sondern dass keine Fälle und deren Aufwendungen berechnet werden können.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

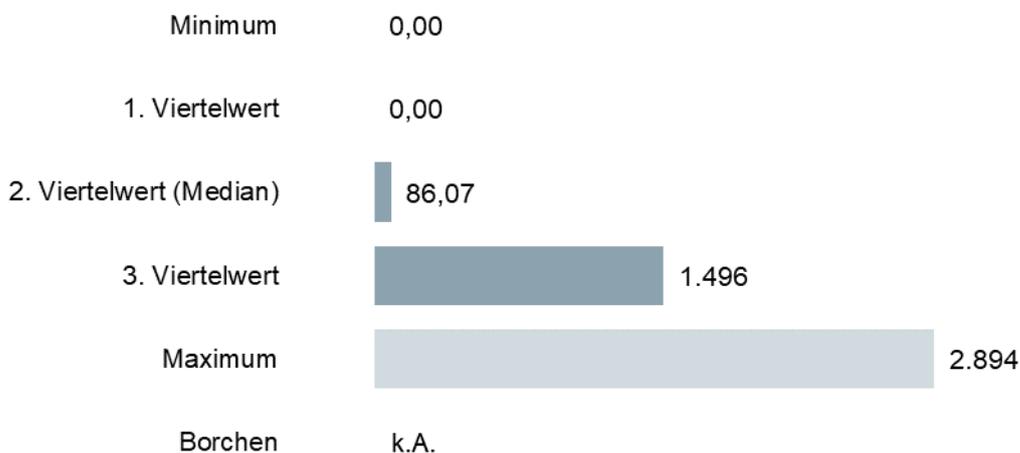
Bei der Betrachtung der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	989	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	330	0,00	0,00

Da in der **Gemeinde Borchten** in 2020 und 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt wurden sind auch keine Kostenerstattungen angefallen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Auch in diesen Diagrammen bedeutete k. A. (keine Angabe) nicht, dass Borchten keine Daten geliefert hat, sondern dass keine Fälle vorgelegen haben und wir daher keine Kennzahl berechnen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Rechtmäßigkeit				
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Borchten sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle zeitlichen Spielräume genutzt werden.	8	E1 Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Borchten die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.	9
Verfahrensstandards				
F2	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Borchten nicht.	127	E2 Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Borchten für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.	10

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Borchten verwendet eine Fachsoftware um die Verwaltungsaufgaben im Friedhofsamt zu bearbeiten. In einem Grünflächen-Informationssystem (GIS) wurden alle Friedhöfe mit ihren Flächen erfasst. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt.

Die Gebühren des Friedhofswesens wurden 2022 neu kalkuliert. Diese Kalkulation erfolgt regelmäßig alle vier Jahre. Um die Aufwendungen verursachungsgerecht zu verteilen, arbeitet Borchten mit Äquivalenzziffern. Das bedeutet, Wahlmöglichkeiten und die Art der Pflege werden entsprechend berücksichtigt. Allgemeine Kosten verteilt Borchten unabhängig von der Grabart gleichmäßig.

Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens der Gemeinde Borchten ist im Vergleichsjahr 2021 mit knapp 51 Prozent gering. Der Kostendeckungsgrad nur für die Trauerhallen/Kapellen beträgt sogar nur 31 Prozent. Die durchgeführten Sanierungen der Trauerhallen belasten beide Kostendeckungsgrade. Allerdings werden sich diese durch die in 2022 durchgeführte Gebührenerhöhung verbessern.

Das Flächenmanagement im Friedhofswesen der Gemeinde Borchten orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten, z. B. pflegefreie Gräber oder Kolumbarien, werden angeboten. Durch die Struktur der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Dadurch können freie Grabflächen wieder belegt werden.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Kennzahl „Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je qm“ stellt zurzeit den interkommunalen Minimumwert dar. Hier hat sich durch zu geringe Unterhaltungsmaßnahmen in 2020 und 2021 bereits ein Sanierungsstau gebildet.

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 betrachten 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 betrachten 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 betrachten 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.

Strukturzahlen Friedhofswesen 2021

Grundzahlen	Borcheln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	1	2	4,5	14	22

Grundzahlen	Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	42.128	24.560	35.938	44.689	61.746	84.970	22

Die **Gemeinde Borchten** besteht aus den Ortsteilen Nordborchten, Kirchborchten, Dörenhagen, Alfien und Etteln. Die kommunalen Friedhöfe der Gemeinde Borchten sind im ganzen Stadtgebiet verteilt. In jedem der fünf Ortsteile gibt es jeweils einen kommunalen Friedhof. Der Friedhof in Kirchborchten besteht aus einem alten und einem neuen Teil. Weitere Friedhöfe sind ein Schwesternfriedhof in Kirchborchten, der dem gemeindlichen Friedhof angegliedert ist, und ein Friedwald.

Für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Konfession - stellt die Gemeinde Borchten spezielle Grabfelder zur Verfügung.

Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Gemeinde Borchten mit fünf kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisfreien Kommunen eine hohe Anzahl Friedhöfe bewirtschaftet.

Der interkommunale Vergleich der Strukturdaten zeigt deutlich, dass Borchten fünf kleine Friedhöfe besitzt. Dies ist für die wirtschaftlichen Kennzahlen, wie z. B. Kostendeckungsgrad und Unterhaltungsaufwendungen, belastend. Es fallen vermehrt unproduktive Rüst- und Fahrzeiten an. Auf diese Strukturdaten kann Borchten jedoch nicht steuernd Einfluss nehmen. Daher ist es umso wichtiger eine gezielte Vergabe der Grabstellen und eine optimale Flächennutzung langfristig zu planen.

Strukturkennzahl Friedhofswesen 2021

Kennzahlen	Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	90,63	50,19	81,97	85,84	88,10	92,35	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	11.942	774	3.322	4.541	6.376	16.825	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm*	3,13	1,54	2,62	3,47	4,48	6,77	22
Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm	8.426	5.105	12.003	18.854	34.103	48.437	22

*gem. IT.NRW

Wir betrachten die Friedhofsfläche je Einwohner und können feststellen, dass die Gemeinde Borchten durchschnittlich viele Flächen je Einwohner zur Verfügung stellt.

Die Friedhöfe in Borchten existieren bereits lange. Sie sind strukturiert und nutzungsorientiert angelegt. Einen parkähnlichen Charakter benötigen die Friedhöfe der Gemeinde Borchten nicht, da die ländliche Struktur viel Erholungsraum bietet, wie die oben dargestellten Kennzahlen belegen. Auf dem Friedhof in Kirchborchten gibt es besondere Grabfelder mit speziellen Randeinfassungen aus Klinkerplatten, die der Friedhofsträger zur Verfügung stellt. Dies erzeugt ein einheitliches, gepflegtes Bild. Hierfür fallen gesonderte Gebühren an.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Verantwortlichkeiten und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Gemeinde Borchten klar geregelt.

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

Verantwortlich für das Friedhofswesen der **Gemeinde Borchten** ist das Friedhofsamt. Der Bauhof, der die meisten anfallenden Aufgaben übernimmt, ist Teil desselben Fachbereiches. Alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Antrag- und Bescheidbearbeitung sind im Friedhofsamt gebündelt. Lediglich für die Gebührenkalkulation ist die Kämmerei zuständig. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung und regelmäßige Abstimmungen aller Beteiligten ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht das Friedhofsamt zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen oder Ansprechpartner vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Borchten bisher noch nicht festgelegt.

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.

Im Haushaltsplan der **Gemeinde Borchten** sind bisher keine Ziele formuliert.

Kennzahlen über die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf ermittelt Borchten nicht. Für jeden Friedhof liegt ein Belegungs- und Flächenplan in der Fachsoftware vor. Diese Pläne sind die Basis für die Vergabe neuer Gräber, um Flickenteppiche möglichst zu vermeiden. Auf Grundlage dieser Friedhofspläne sollte Borchten eine langfristige Friedhofsplanung (siehe auch Abschnitt 5.6 Friedhofsflächen) aufstellen in der sich dann die operativen Ziele wiederfinden.

Mögliche Kennzahlen zur Steuerung und Zielvorgabe im Friedhofswesen könnten sein:

- ein Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro,
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro und
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Ein Berichtswesen zum Friedhofswesen ist in Borchten nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte strategische Ziele definieren aus denen sich dann die operativen Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür könnte eine langfristige Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Borchten dann in einem Berichtswesen darstellen.

5.4.3 Digitalisierung

- Durch die im Friedhofsamt eingesetzte Fachsoftware liegen der Gemeinde Borchten alle steuerungsrelevanten Daten aktuell vor.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Betrachtungen 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 Borchten** eine spezielle Friedhofssoftware basierend auf dem vorhandenen GIS-System ein. Die vorhandenen Daten sind aktuell und werden bei Bedarf angepasst. Diese Daten werden vom Friedhofsamt der Gemeinde Borchten für eine fachinterne Steuerung der Vergabe von Nutzungsrechten eingesetzt.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Borchten nutzt die Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfänglich um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

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 Borchten** nutzt die Öffentlichkeitsarbeit bisher kaum, um die Bürgerinnen und Bürgern über das Angebot des Friedhofswesens zu informieren. Über die Presse wurden neue Grabformen vorgestellt und Hinweise zu Problemen veröffentlicht. Der Internetauftritt der Gemeinde Borchten gibt noch keine Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten und Ansprechpartnern. Verlinkungen zu den entsprechenden Satzungen und Gebühren des Friedhofswesens sind im Internet hinterlegt. Nach Auskunft der Gemeinde Borchten wird der Internetauftritt zurzeit überarbeitet und aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Gemeinde Borchten zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.

Möglichkeiten den Bürgerinnen und Bürgern die Friedhöfe näher zu bringen bestehen z. B.

- Flyern mit Informationen zu den einzelnen Friedhöfen (Lage, Grabarten, Kapellen usw.),
- in einem Tag des Friedhofes,
- durch Führungen mit Erklärungen zu möglichen Grabarten und ihren Vorteilen oder
- über gezielte Bewerbung bei der Einführung neuer Grabarten.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Gemeinde Borchten besteht diese Konkurrenzsituation bisher vor allem bei der Nutzung der Trauerhallen und Kapellen durch moderne Abschiedsräume der ortsansässigen Bestatter. Weitere Ausführungen ergeben sich aus Absatz 5.5.3.

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.

Die Gebührenkalkulationen des Friedhofswesens der **Gemeinde Borchten** werden regelmäßig, spätestens alle vier Jahre, aktualisiert, letztmalig im Jahr 2022, und am Jahresende nachkalkuliert.

Die Betrachtung der nachfolgenden Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

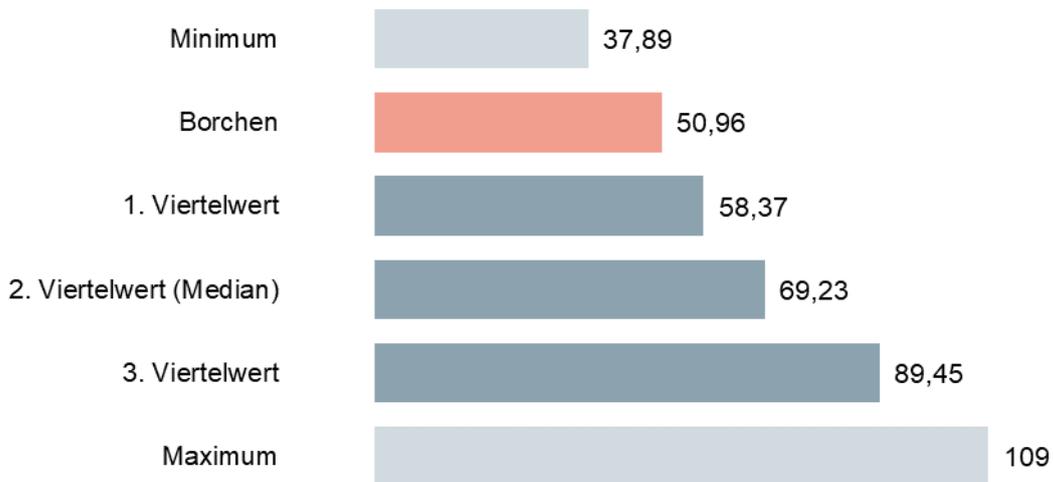
5.5.1 Kostendeckung

➔ Feststellung

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Borchten im Vergleichsjahr 2021 sehr gering. Auch in den Jahren 2018 bis 2020 ist der Kostendeckungsgrad sehr niedrig. Es bleibt die Veränderung des Kostendeckungsgrades nach der Gebührenanpassung in 2022 auszuwerten.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Gemeinde Borchen** liegt in den betrachteten Jahren 2018 bis 2021 im Durchschnitt bei knapp 42 Prozent. Stark beeinflusst wird der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen vom Kostendeckungsgrad der Trauerhallen. Diese werden im Abschnitt 5.5.3 näher betrachtet.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Borchen

2018	2019	2020	2021
40,29	35,65	39,20	50,96

Die Gebührenkalkulation wird in Borchen alle vier Jahre aktualisiert. Eine Nachkalkulation am Jahresende erfolgt nach den vier Jahren. Die letzte Gebührenkalkulation fand Anfang 2022 statt und wird, nach Aussage der Gemeinde, für 2022 ein anderes Ergebnis als in den Diagrammen dargestellt zeigen. Durch diese Aktualisierungen werden Preissteigerungen, Gehaltserhöhungen und das Grabwahlverhalten berücksichtigt. Bei der Gebührenkalkulation arbeitet Borchen mit Äquivalenzziffern. Dadurch werden alle allgemeinen Kostenarten gleichmäßig und spezifische Kostenarten entsprechend des Verursachungsprinzips verteilt. Auch mögliche Wahlarten oder die Grabpflege durch die Gemeinde Borchen fließen durch die Äquivalenzziffern in die Kalkulation ein.

In den meisten Kommunen ist eine 100-prozentige Kostendeckung nicht zu erreichen, da die Kosten für einen öffentlichen Anteil Grün nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der öffentliche Anteil betrifft die Friedhofsf Flächen bzw. Kosten, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern von der „Allgemeinheit“ zu tragen sind. Diesen Anteil weist die Kommune z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. Auch die Gemeinde Borchen weist einen Anteil öffentliches Grün in Höhe von 25 Prozent aus. Hier sollte immer wieder hinterfragt werden, ob dieser Anteil in der gewählten Höhe dem „öffentlichen Interesse“ dient.

Der Kostendeckungsgrad ist in der Gemeinde Borchen im Schnitt der betrachteten vier Jahre sehr gering. Um diesen zu verbessern, hat die Gemeinde Borchen die Gebühren 2022 angepasst. Wie sich dies auf den Kostendeckungsgrad auswirkt, wird sich allerdings erst im nächsten Jahr zeigen.

Eine weitere Möglichkeit den Kostendeckungsgrad zu verbessern besteht in der Überprüfung der Kostenseite. Über die Kostenrechnung, besonders bei den Leistungen zur Grün- und Wegepflege, sollten durch einen Preisvergleich die kostenintensiven Leistungen ermittelt und ggf. an externe Firmen vergeben werden. Andere Kommunen bedienen sich z. B. bei der Rasenmäh oder dem Ausheben von Gräbern externer Firmen. Dies ist besonders wirtschaftlich, wenn die notwendigen Maschinen ausgetauscht werden müssen oder externe Anbieter mit größerem Gerät zum Einsatz kommen können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchen sollte ihren Kostendeckungsgrad durch regelmäßige Gebührenanpassungen und eine Überprüfung der Aufwandsseite verbessern.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022²⁹ 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 KAG NRW.

Zurzeit stehen noch offenen 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 Borchten sollte daher die weiteren Entwicklungen verfolgen und bei der nächsten Gebührenkalkulation entsprechend berücksichtigen.“

Einen Konkurrenzdruck durch geringe Gebühren der Nachbarkommunen oder anderen Anbietern besteht nach Aussage der Gemeinde Borchten bisher nicht.

5.5.2 Grabnutzung

→ Die Gebühren für die Grabnutzung werden von Borchten regelmäßig neu kalkuliert.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁰ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Bei der Neukalkulation der Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten hat die **Gemeinde Borchten** mit verschiedenen Äquivalenzziffern gearbeitet. Diese tragen den unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, werden gleichmäßig verteilt. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten finden eine untergeordnete Berücksichtigung.

Bei der nächsten Gebührenkalkulation sollte berücksichtigt werden, dass das Oberverwaltungsgericht in Münster mit Urteil vom 17. Mai 2022 (Oberverwaltungsgericht NRW, 9 A 1019/20) die bislang geltende, ständige Rechtsprechung zu den kalkulatorischen Abschreibungen und den kalkulatorischen Zinsen aufgegeben und deutlich verändert hat.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

Die Gemeinde Borchten hat fünf Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen können die Aufwendungen bei weitem nicht decken. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 31 Prozent im Vergleichsjahr 2021.

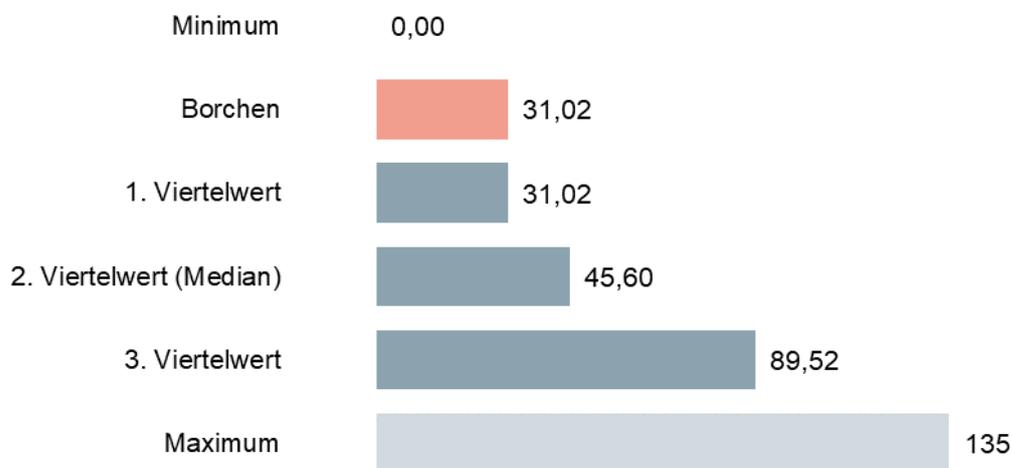
²⁹ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 – 9 A 1019/20

³⁰ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

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.

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit hohem Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Dass die **Gemeinde Borchten** auf allen fünf Friedhöfen eine Trauerhalle zu unterhalten hat, belastet neben dem Kostendeckungsgrad Trauerhallen auch den Kostendeckungsgrad des gesamten Friedhofswesens.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Borchten erreicht im interkommunalen Vergleich einen sehr niedrigen Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen.

Wichtig ist hierbei auch die Betrachtung der Auslastung. Diese ist in Borchten durchschnittlich. Auch schon vor der Corona-Pandemie lag die Auslastung der Trauerhallen zumindest in 2018 und 2019 am bzw. über dem Durchschnitt (2018: 73 Prozent, 2019: 64 Prozent).

Anteil Nutzungen an kommunalen Bestattungen in Prozent Borchten

2018	2019	2020	2021
73,91	77,48	49,06	60,17

Die Nutzungsintensität liegt am interkommunalen Median (61 Prozent) im Vergleichsjahr 2021. Die Trauerhallen wurden insgesamt 71-mal genutzt. Das bedeutet im Schnitt wurde jede Trauerhalle nur ca. 14-mal im Jahr in Anspruch genommen. Allerdings begründet die Gemeinde Borchten den geringen Kostendeckungsgrad mit einem großen Sanierungsbedarf auf Grund des hohen Alters der Trauerhallen. Der hierfür notwendige Aufwand für Unterhaltungsmaßnahmen könnte den geringen Kostendeckungsgrad erklären. Jedoch fallen in dem Fall nur geringe Aufwendungen für Abschreibungen an. Nach umfangreichen Sanierungsmaßnahmen (Investitionen) steigen auch die Abschreibungen wieder. Hier sollte die Gemeinde Borchten vertiefend die Ursachen recherchieren und ihre Gebühren ggf. entsprechend anpassen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Borchten sollte ihre Gebührenkalkulation für die Trauerhallen neu aufstellen und einen höheren Kostendeckungsgrad erreichen.

Einige Kommunen haben Trauerhallen in Kolumbarien umgebaut. Dies wird sehr gut angenommen sodass teilweise die Urnenplätze erweitert werden mussten. Auch eine gemeinsame Nutzung als Trauerhalle und Kolumbarium ist bei entsprechender Planung vorstellbar.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Übergabe der Trauerhallen an einen externen Betreiber. Im Rahmen eines Konzessionsvertrags werden neben der Nutzung und Überlassung der Trauerhallen auch die Erbringung hoheitlicher und pflegerischer Tätigkeiten vertraglich geregelt. Der Konzessionär vermarktet dann die Trauerhallen in eigener Regie.

Natürlich sollte die Gemeinde Borchten auch über die Aufgabe von wenig genutzten und stark sanierungsbedürftigen Trauerhallen nachdenken.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

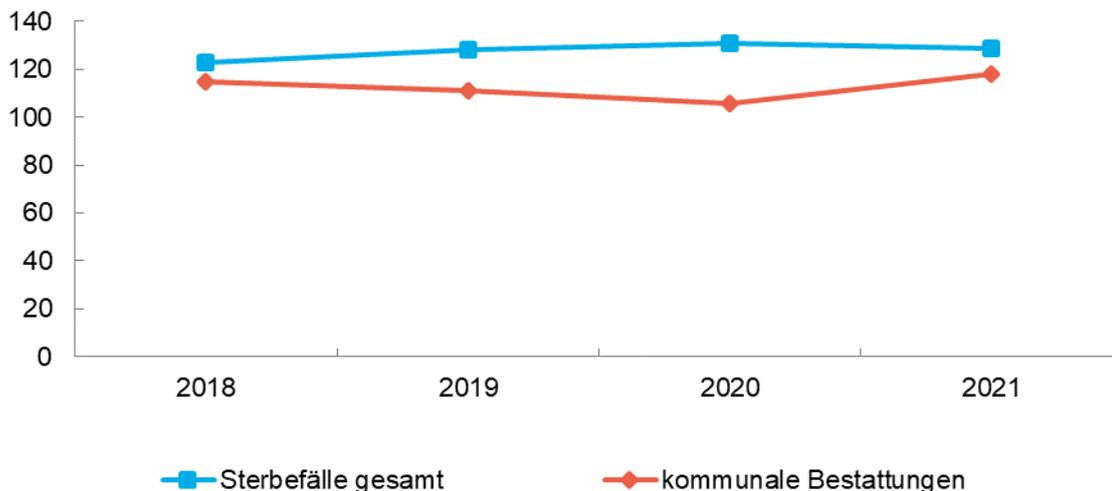
Die gpaNRW betrachtet die Einflussfaktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Bevölkerungsentwicklung der **Gemeinde Borchten** zeigt sich seit 2010 um drei Prozent leicht steigend. Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für Borchten bis zum Jahr 2050 jedoch einen leichten Bevölkerungsrückgang von ca. fünf Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2021, wobei der Anteil der über 80-jährigen steigt.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Borchten



Anteil kommunale Bestattungen an den Sterbefällen in Prozent Borchten

2018	2019	2020	2021
93,50	86,72	80,92	91,47

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen ist seit 2018 schwankend. Besonders im ersten Corona-Jahr 2020 sinken die Bestattungen in Borchten, es zeigen sich mehr auswärtige Bestattungen. Im Jahr 2021 ist der Anteil der kommunalen Bestattungen wieder gestiegen. Die Gemeinde Borchten versucht die Bestattungszahlen durch ein breitgefächertes Angebot, moderate Gebührenanpassungen und attraktive Friedhöfe auf gleichem Niveau zu halten.

Bestattungen werden nur in Ausnahmefällen nicht in Borchten durchgeführt. Durch die dörflichen Strukturen gibt es in den meisten Fällen ortsansässige Angehörige und teilweise bereits vorhandene Gruften oder Wahlgräber, die genutzt werden.

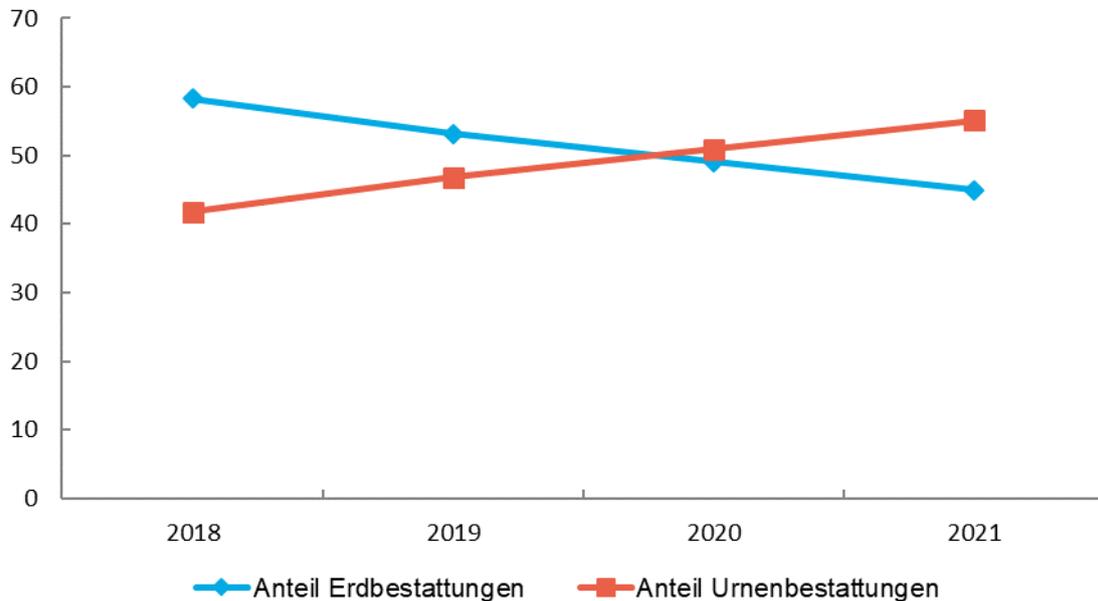
Kennzahlen zu Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	91,47	42,28	75,48	89,33	95,62	109	22
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,80	1,26	2,03	2,43	3,23	5,74	22
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	44,92	16,67	32,98	41,99	45,42	62,37	22
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	55,08	37,63	51,21	56,46	65,78	83,33	22

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen zeigen, dass in der **Gemeinde Borchten** ein hoher Anteil der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet werden. Auch ist die Anzahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche überdurchschnittlich. Weiter verdeutlichen die Kennzahlen in Borchten den Trend zu Urnenbestattungen, auch wenn der Anteil der Erdbestattungen noch vergleichsweise hoch ist.

Dieser Trend wird in der Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht.

Entwicklung Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Borchten



Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen (Urnenhain) und Kolumbarien. Kolumbarien gibt es in Borchten erst seit 2022.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstädten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Borchten bereits reagiert und bietet pflegefreie Gräber und anonyme Grabstätten an. Seit 2022 werden auch Kolumbarien angeboten. Baumgräber werden über die Friedwald GmbH zur Verfügung gestellt, diese bietet die Gemeinde Borchten daher nicht an.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Die Flächenverteilung zeigt eine optimierte Flächennutzung.

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 Friedhofsflächen verteilen sich auf Bestattungsflächen, Funktionsfläche sowie Grün- und Wegeflächen. Die wirtschaftliche Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen betrachtet die

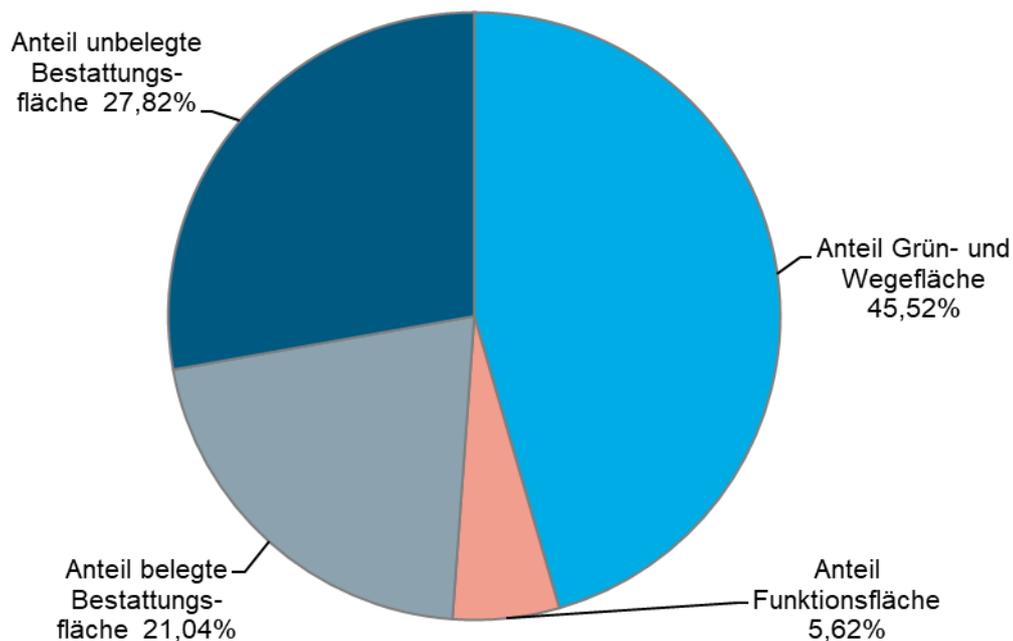
gpaNRW im Kapitel 5.7, Grün- und Wegeflächen. Daher sind sie nicht Bestandteil in diesem Kapitel. Zu den Funktionsflächen zählen neben Parkplätzen und Nebengebäuden auch die Flächen der Trauerhallen, deren Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und durchschnittlich ermittelten Standardgrößen.

Einfluss auf die Flächen der kommunalen Friedhöfe nimmt auch die Struktur der Gemeinde Borchten die wir bereits im Abschnitt 5.3, örtliche Strukturen, dargestellt haben.

Durch den hohen Anteil an Erholungsfläche im Gemeindegebiet und die überdurchschnittliche Kennzahl Erholungs- und Grünfläche je Einwohner hat die Gemeinde Borchten ihre kommunalen Friedhöfe nutzungsorientiert angelegt. Eine parkähnliche Gestaltung, um den Einwohnerinnen und Einwohnern weitere Erholungsflächen zu bieten, ist durch die Gemeindestruktur nicht notwendig.

Bei der Gemeinde Borchten teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Aufteilung der Friedhofsfläche in Prozent Borchten



In diesem Kapitel geht es uns vor allem um die prozentuale Verteilung der Flächen und um das Verhältnis von belegter zu unbelegter Bestattungsfläche.

Flächenanteile der Grabarten in Prozent 2021

Kennzahl	Borchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche	45,52	14,45	39,44	45,52	55,57	62,28	15
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	5,62	0,63	3,68	5,62	7,53	13,99	19
Anteil Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	48,86	27,81	43,52	47,48	52,19	83,49	15
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche	43,06	10,83	23,39	37,86	43,31	89,33	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche	39,91	9,60	21,77	32,87	41,28	84,60	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche	3,14	1,01	1,68	2,20	4,30	5,56	14

Die Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen in Borchen nehmen einen durchschnittlichen Teil der Flächen in Anspruch. Dadurch stehen auch durchschnittlich viel Flächen als Bestattungsflächen zur Verfügung.

Der Anteil der belegten Flächen für Erdgräber ist entsprechend dem Grabwahlverhalten in Borchen noch über dem 2. Viertelwert. Aber auch der Flächenverbrauch für Urnengräber liegt über dem Median. Durch die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung wird sich in Borchen der Bedarf an Bestattungsfläche nur über das Grabwahlverhalten verändern.

Bei der Besichtigung zweier Friedhöfe, Kirchborchen und Nordborchen, am 18. Mai 2022 konnten wir feststellen, dass die Bestattungsflächen recht gut ausgelastet sind. Lücken zwischen den belegten Grabstätten gibt es nur in vergleichsweise geringem Umfang. Einige der Grünflächen nutzt Borchen für anonyme Bestattungen. Baumbestattungen bietet Borchen nicht an. Hierfür gibt es einen Friedwald der Friedwald GmbH.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gemeinde Borchen plant die Flächen ihrer Friedhöfe am Bedarf. Neue Grabformen werden auf freien Flächen entwickelt, bestehende Grabfelder werden regelmäßig wiederbelegt.

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.

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Um in der **Gemeinde Borchten** die Bestattungszahlen auf gleichem Niveau zu halten versucht die Kommune ein attraktives Angebot zu bieten und Abwanderung zu vermeiden. Auch konzentriert Borchten Neuverkäufe von Grabstellen in die bestehenden Grabfelder um freie Grabstellen wieder zu füllen. Erweiterungen von Friedhöfen führt Borchten nicht durch da ausreichend Flächen zur Verfügung stehen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Borchten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	28
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	49
Neukäufe Urnengräber 2021	59
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	2

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen vorliegt.

In der **Gemeinde Borchten** stehen bei den Erdgräbern durchschnittlich jedes Jahr ca. 49 freiwerdende Grabstellen zur Verfügung, das ist mehr als benötigt werden. Dadurch entstehen in diesen Erdgrabfeldern zukünftig immer mehr freie Felder. Den Mehrbedarf an Urnengräbern deckt Borchten durch das Angebot neuer Grabformen, wie Kolumbarien ab 2022, pflegefreie und anonyme Gräber. Für diese Grabformen verwendet Borchten bisher ungenutzte Flächen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Der Gemeinde Borchten liegen die Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege sowie die entsprechenden Flächendaten vor. Eine Definition von Pflegestandards als Arbeitsauftrag an den Bauhof hat Borchten bisher nicht erstellt.

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.

Die **Gemeinde Borchten** hat ihre Grün- und Wegeflächen in einem GIS erfasst. Hierin lassen sich die Flächendaten, die Vegetationsarten und die Oberflächen der Wege ablesen. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Gemeinde gut.

Mit den aktuellen Daten liegen der Gemeinde Borchten viele steuerungsrelevante Daten vor. Bei Neuanlagen von Grabfeldern stimmen sich in Borchten Verwaltung und Bauhof eng miteinander ab. Abgesehen von den Neuanlagen hat Borchten für die Grünflächen keine Pflegestandards definiert. Über die Pflegestandards könnte Borchten festlegen, welche Flächen repräsentativer und damit auch pflegeintensiver gestaltet werden sollen und welche nicht. Andere Bereiche, wie die Wildblumenwiesen, erfordern einen geringeren Pflegeaufwand. Mit diesen Pflegestandards lassen sich der Finanzmitteleinsatz und die Leistungen des Bauhofes steuern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen unterschiedliche Pflegestandards definieren. Diese helfen, Sanierungsstaus zu vermeiden und konkretisieren für den kommunalen Bauhof seine Aufgaben. Auch können die Bauhofleistungen und der Finanzmitteleinsatz über Pflegestandards gesteuert werden.

Eine strategische Planung der Friedhofsflächen beeinflusst die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erheblich. So können große zusammenhängende Grünflächen günstiger gepflegt werden als viele kleine Flächen, die Borchten dann aufwendig mit Kleingeräten bearbeiten müsste.

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Borchten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	45,52	14,45	39,44	45,52	55,57	62,28	15
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	49,67	33,84	45,00	51,91	64,74	67,63	13
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	50,33	32,37	35,26	48,09	55,00	66,16	13

Die **Gemeinde Borchten** hat als eine Gemeinde im Paderborner Land einen hohen Anteil an Grün- und Erholungsflächen im Gemeindegebiet (siehe Abschnitt 5.3). Da diese örtlichen Strukturen bereits aus vielen Erholungsflächen bestehen, sind auf den kommunalen Friedhöfen keine zusätzlichen Grünflächen für die Erholung ausgewiesen. Die vorhandenen Grünflächen dienen vor allem der Bildung von Randbereichen und Strukturen innerhalb der Friedhöfe. Notwendige Wegeflächen zur Erschließung der Friedhöfe bilden den Hauptanteil der Grün- und Wegeflächen.

Trotz der vielen Erholungsflächen weist die Gemeinde Borchten in ihrer Gebührenkalkulation einen Anteil öffentliches Grün von 25 Prozent aus. Dieser Anteil öffentliches Grün ist nicht für die Aufgabe des Friedhofswesens erforderlich, sondern wird allen Bürgerinnen und Bürgern als zusätzliche Erholungsfläche zur Verfügung gestellt. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten werden nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie werden aus dem städtischen Haushalt beglichen.

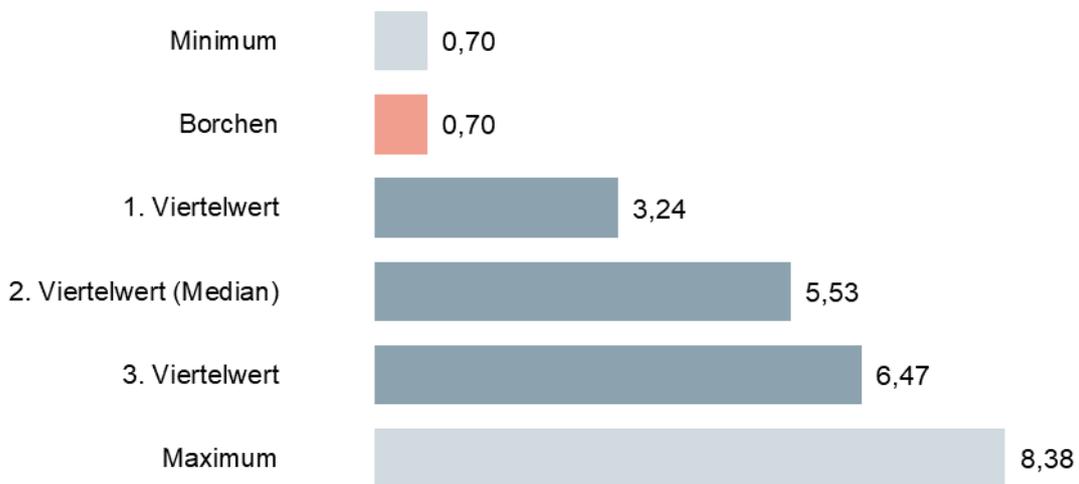
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Borchten hat bei der Anlage der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt. Allerdings sind durch zu geringe Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen bereits Leistungen zurückgestellt worden.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro Borchten

2018	2019	2020	2021
2,16	1,78	0,49	0,70

Die **Gemeinde Borchten** hat mit Blick auf eine wirtschaftliche Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen Wildblumenwiesen angelegt. Diese sind nicht so pflegeintensiv wie z. B. saisonale Staudenbeete. Zudem legt sie bei der Auswahl der Bäume viel Wert auf eine praktikable Verkehrssicherung. Es werden klimatisch angepasste Bäume mit einer geringen Wuchshöhe ausgewählt. Alte Bäume, deren Verkehrssicherung die Gemeinde nicht mehr gewährleisten kann, tauscht Borchten sukzessive aus.

Allerdings wurden die Grün- und Wegeflächen in den Jahren 2020 und 2021 nicht ausreichend unterhalten, so dass, nach Aussage der Gemeinde Borchten, bereits einige notwendige Maßnahmen nicht durchgeführt wurden. Diese sollen in den nächsten Jahren nachgeholt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Borchten sollte unterlassene Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen nachholen.

Die Unterhaltungsarbeiten an den Grün- und Wegeflächen sowie auch die Grabbereitung übernimmt der Bauhof der Gemeinde. Im Zuge dessen kontrolliert der Bauhof den Pflegezustand der Grün- und Wegeflächen. Darüber hinaus finden unregelmäßige Kontrollen seitens der Friedhofsverwaltung statt.

Die regelmäßigen Pflegevorgänge hat die Friedhofsverwaltung mit dem Bauhof abgestimmt. Der Bauhof achtet insbesondere auf eine wirtschaftliche Ausführung. Pflegepläne, welche die auszuführenden Arbeiten in einem festgelegten Intervall schriftlich vorgeben, setzt die Gemeinde nicht ein. Vielmehr führt der Bauhof nur notwendige Pflegevorgänge durch.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Borcheln bisher noch nicht festgelegt.	137	E1	Die Gemeinde Borcheln sollte strategische Ziele definieren aus denen sich dann die operativen Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür könnte eine langfristige Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Borcheln dann in einem Berichtswesen darstellen.	138
F2	Die Gemeinde Borcheln nutzt die Öffentlichkeitsarbeit noch nicht umfassend um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	138	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt zu stärken, sollte die Gemeinde Borcheln zur umfassenden Information über das Friedhofswesen alle Medien der Öffentlichkeitsarbeit nutzen.	139
Gebühren					
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Borcheln im Vergleichsjahr 2021 sehr gering. Auch in den Jahren 2018 bis 2020 ist der Kostendeckungsgrad sehr niedrig. Es bleibt die Veränderung des Kostendeckungsgrades nach der Gebührenanpassung in 2022 auszuwerten.	140	E3	Die Gemeinde Borcheln sollte ihren Kostendeckungsgrad durch regelmäßige Gebührenanpassungen und eine Überprüfung der Aufwandsseite verbessern.	141
F4	Die Gemeinde Borcheln hat fünf Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen können die Aufwendungen bei weitem nicht decken. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 31 Prozent im Vergleichsjahr 2021.	142	E4	Die Gemeinde Borcheln sollte ihre Gebührenkalkulation für die Trauerhallen neu aufstellen und einen höheren Kostendeckungsgrad erreichen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F5	Der Gemeinde Borchen liegen die Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege sowie die entsprechenden Flächendaten vor. Eine Definition von Pflegestandards als Arbeitsauftrag an den Bauhof hat Borchen bisher nicht erstellt.	150	E5	Die Gemeinde Borchen sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen unterschiedliche Pflegestandards definieren. Diese helfen, Sanierungsstaus zu vermeiden und konkretisieren für den kommunalen Bauhof seine Aufgaben. Auch können die Bauhofleistungen und der Finanzmitteleinsatz über Pflegestandards gesteuert werden.	151
F6	Die Gemeinde Borchen hat bei der Anlage der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeits-aspekte berücksichtigt. Allerdings sind durch zu geringe Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen bereits Leistungen zurückgestellt worden.	152	E6	Die Gemeinde Borchen sollte unterlassene Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen nachholen.	153

→ 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