

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Schalksmühle
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle	5
0.1.1 Managementübersicht	5
1. Vorbericht	8
1.1 Strukturelle Situation der Gemeinde Schalksmühle	8
1.1.1 Strukturen	8
1.1.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
1.3 Überörtliche Prüfung	11
1.3.1 Grundlagen	11
1.3.2 Prüfungsbericht	12
1.4 Prüfungsmethodik	13
1.4.1 Kennzahlenvergleich	13
1.4.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
1.4.3 gpa-Kennzahlenset	14
1.5 Prüfungsablauf	14
1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
1.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
1.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
1.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Schalksmühle	28
1.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
1.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
1.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Schalksmühle	33
2. Finanzen	34
2.1 Managementübersicht	34
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
2.3 Haushaltssituation	36
2.3.1 Haushaltsstatus	38
2.3.2 Ist-Ergebnisse	39
2.3.3 Plan-Ergebnisse	43
2.3.4 Eigenkapital	48
2.3.5 Schulden und Vermögen	49
2.4 Haushaltssteuerung	57
2.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
2.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	61

2.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
2.4.4	Fördermittelmanagement	66
2.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
3.	Vergabewesen	82
3.1	Managementübersicht	82
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
3.3	Organisation des Vergabewesens	84
3.3.1	Organisatorische Regelungen	84
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	86
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	88
3.5	Sponsoring	92
3.6	Nachtragswesen	94
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	94
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	96
3.7	Maßnahmenbetrachtung	97
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
4.	Informationstechnik an Schulen	101
4.1	Managementübersicht	101
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
4.3	IT an Schulen	102
4.3.1	IT-Steuerung	103
4.3.2	Stand der Digitalisierung	107
4.3.3	IT-Sicherheit	112
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
5.1	Managementübersicht	117
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	117
5.3	Örtliche Strukturen	118
5.4	Rechtmäßigkeit	120
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	120
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	121
5.4.3	Art der Bestattung	122
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	124
5.5	Verfahrensstandards	124
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	126
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	127
5.6.2	Aufwendungen	128
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
6.	Friedhofswesen	132
6.1	Managementübersicht	132
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
6.3	Örtliche Strukturen	133
6.4	Friedhofsmanagement	135
6.4.1	Organisation	135
6.4.2	Steuerung	135
6.4.3	Digitalisierung	136
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	137
6.5	Gebühren	138
6.5.1	Kostendeckung	138
6.5.2	Grabnutzung	140
6.5.3	Trauerhallen	141
6.6	Friedhofsflächen	142
6.6.1	Einflussfaktoren	142
6.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	145
6.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	147
6.7	Grün- und Wegeflächen	148
6.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	148
6.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	149
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
	Kontakt	154

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle 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 **Haushaltssituation** der Gemeinde Schalksmühle stellt sich insgesamt positiv dar. Ihre Handlungsspielräume sind durch keine haushaltsrechtlichen Beschränkungen begrenzt. In den betrachteten Jahren 2017 bis 2021 konnte aufgrund der guten Steuererträge ein originärer Haushaltsausgleich erzielt werden. Die in den Jahren 2022 bis 2025 geplanten Jahresdefizite können durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Der selbstbestimmte Handlungsspielraum wird dadurch allerdings kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Entwicklungen steigt. Der aktuelle Rückgang der guten konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden können. Inwieweit die Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges die Haushaltssituation verschlechtern werden, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abzuschätzen.

Die positiven Jahresergebnisse der Gemeinde Schalksmühle haben das **Eigenkapital** seit 2017 um rund 6,5 Mio. Euro auf 50,2 Mio. Euro steigen lassen. Die Gemeinde verfügt über höhere Eigenkapitalquoten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da Schalksmühle den „wirtschaftlichen **Schulden**¹“ (insbesondere Rückstellungen) ab dem Jahr 2020 höhere Forderungen und liquide Mittel gegenüberstellen kann, ist die Gemeinde damit effektiv schuldenfrei. Die Altersstruktur des gemeindlichen **Vermögens** zeigt bei der bilanziellen Betrachtung bei wenigen wertmäßig erheblichen Gebäudegruppen Handlungsbedarf. Mögliche Reinvestitionsbedarfe hat die Gemeinde in den laufenden Haushaltsplanungen bereits berücksichtigt.

Im Rahmen der Haushaltssteuerung haben wir die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement näher betrachtet. Schalksmühle überträgt sowohl konsumtive als auch investive **Ermächtigungen** in die Folgejahre. Aus unterschiedlichen Gründen können die investiven Ermächtigungsübertragungen nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung

¹ Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich

im Planjahr realistisch möglich ist. Für die Prüfung von Fördermöglichkeiten und bei der **Fördermittelbewirtschaftung** sollten klare und einheitliche Regelungen inklusive einer Aktendokumentation vorliegen. Ebenso sollte ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen eingeführt werden. Die wesentlichen Regelungen für das **Kredit- und Anlagemanagement** hat die Gemeinde in der Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften festgeschrieben. Die Richtlinie ist vorbildhaft an den individuellen Anforderungen von Schalksmühle ausgerichtet.

Das **Vergabewesen** der Gemeinde Schalksmühle bietet an unterschiedlichen Stellen Optimierungspotenzial. Die eigene zentrale Vergabestelle ist im Fachbereich Planen und Bauen eingerichtet. Wie in vielen kleinen Kommunen ist damit die wichtige Funktionstrennung zwischen Bedarfsstelle und Vergabeverfahren bei Baumaßnahmen nur schwierig zu bewerkstelligen. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention liegt vor, enthält aber nicht alle wichtigen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Gemeinde noch nicht erstellt. Diese sollte sie wie geplant zeitnah nachholen und alle Dienstanweisungen regelmäßig an die aktuelle Rechtslage anpassen.

Eine regelmäßige Prüfung der Vergaben findet in Schalksmühle nicht statt. Aus Gründen der Korruptionsprävention, Rechtssicherheit und um die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden zu bewahren (z. B. Fördermittlerückforderungen oder Schadensersatzklagen), sollte eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess integriert werden.

Aufwerten könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement. Die Nachträge könnte die Gemeinde hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen auswerten und die Ergebnisse zu Steuerungszwecken nutzen. Bei der Maßnahmenbetrachtung haben wir Verbesserungspotenzial bei der Dokumentation sowie der nachvollziehbaren Begründung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen festgestellt.

Bei dem Thema **Informationstechnik an Schulen** konnten wir feststellen, dass die Gemeinde Schalksmühle die geplante IT-Ausstattung an ihren Schulen in großen Teilen bereits umgesetzt hat. Dies betrifft sowohl die Ausstattung der Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräten als auch die der Schulen mit der gewünschten Präsentationstechnik. Die Ausstattungsplanungen basieren auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen aus den Jahren 2015 bis 2019. Diese Vorgehensweise hat den Nachteil, dass sie keinen fortlaufenden Entwicklungsprozess hat, wie ihn z. B. der Medienentwicklungsplan darstellen würde, sondern lediglich ein Ausstattungsziel zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreibt. Die Gemeinde sollte auf Grundlage noch zu aktualisierender Medienkonzepte der Schulen einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen. Die IT-Sicherheitsrisiken sollten weiter reduziert werden. Der Erfüllungsgrad erreicht einen vergleichsweise niedrigen Wert. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere in konzeptioneller Hinsicht.

Die Gemeinde Schalksmühle hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** konsequent ein. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Schalksmühle ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen geltend. Positiv zu vermerken ist, dass die Gemeinde zusätzlich eine nach dem Aufwand bemessene Verwaltungsgebühr erhebt. Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen

sind verbindlich festgelegt, müssen allerdings noch verschriftlicht werden. Die Fallakten sollen künftig digital geführt werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im **Friedhofswesen** ist auch bei der Gemeinde Schalksmühle zu erkennen. Die Bestattungszahlen sind relativ konstant, was für eine gute Annahme des einen gemeindlichen Friedhofs spricht. Die Bestattungen haben sich deutlich in Richtung Urnenbestattung verschoben. Die Gemeinde hat darauf reagiert und neue Grabarten, z. B. Baumgräber und Kolumbarien, bedarfsgerecht angeboten und entsprechend der Nachfrage auch erweitert.

Der in den Jahren 2018 und 2019 noch gute Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren hat sich in den Jahren 2020 und 2021 deutlich verschlechtert. Hierzu können sowohl ein erhöhter Anteil für das öffentliche Grün als auch Auswirkungen der Corona-Pandemie (Trauerhallen wurden weniger genutzt) geführt haben. Hinzu kommt noch, dass die Leichenhalle weniger genutzt wurde, da der Bestatter eine eigene Kühlhalle nutzt. Bis auf das Jahr 2020 kalkuliert die Gemeinde die Gebühren selbst. Zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Bewertung der Vorteile einer Grabart (z. B. kleinere zu pflegende Fläche, Verlängerungsmöglichkeit), sollte die Gemeinde Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.

Aufgrund der Topographie sind die Grünflächen des kommunalen Friedhofs zum Teil terrassenförmig angelegt. Dies führt in der Regel zu erhöhtem Pflegeaufwand. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen können durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung trotzdem auf einem niedrigen Niveau gehalten werden. Um dieses positive Ergebnis auch zukünftig zu gewährleisten, sollte die Gemeinde das vorliegende Friedhofskonzept konsequent umsetzen.

1. Vorbericht

1.1 Strukturelle Situation der Gemeinde Schalksmühle

1.1.1 Strukturen

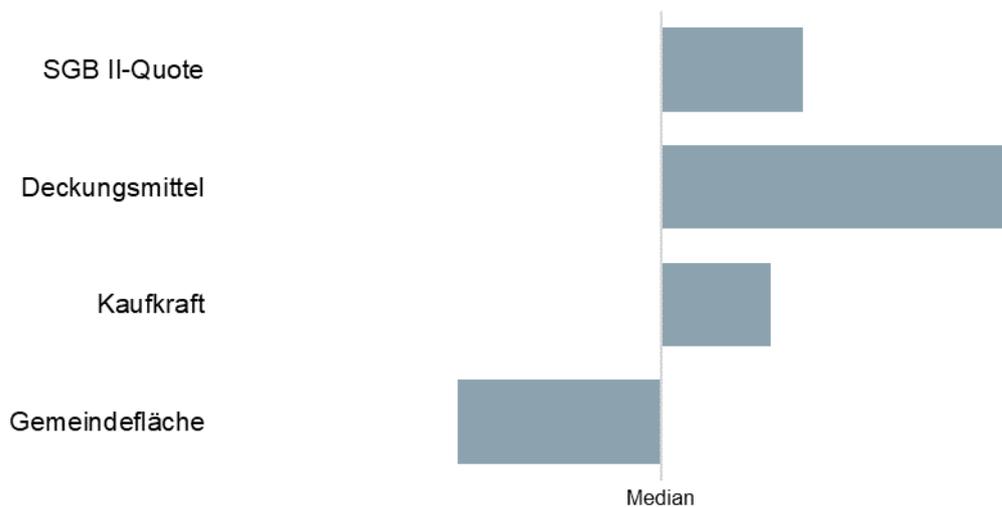
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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.

1.1.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Schalksmühle. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen² und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Schalksmühle 2022



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

Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Median, der Ausschlag nach links unter dem Median.

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Die Strukturmerkmale der Gemeinde Schalksmühle weisen eine vergleichsweise hohe SGB II-Quote³, hohe Deckungsmittel⁴ und eine hohe Kaufkraft⁵ aus. Die Gemeindefläche⁶ ist dagegen vergleichsweise klein.

Die SGB II-Quote ist gegenüber der vorherigen Prüfung von 4,6 auf 5,5 Prozent angestiegen. Damit liegt dieser Wert über dem Median der Vergleichskommunen, was auf ein eher belastendes Strukturmerkmal hinweist. Dieser Anstieg wird durch die Gemeinde im Zusammenhang mit der Aufnahme geflüchteter Personen (Ukraine, Afghanistan) gesehen. Zum Anstieg können ebenso Statusänderungen von zuvor geduldeten Personen oder auch durch Firmenschließungen verlorengegangene Arbeitsplätze beigetragen haben.

Die Deckungsmittel und die Kaufkraft sind ebenfalls angestiegen. Die Deckungsmittel von 1.983 auf 2.536 Euro je Einwohner, die Kaufkraft von 29.036 auf 30.410 Euro. Diese positive Entwicklung ist auch bei vielen anderen Vergleichskommunen festzustellen.

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.

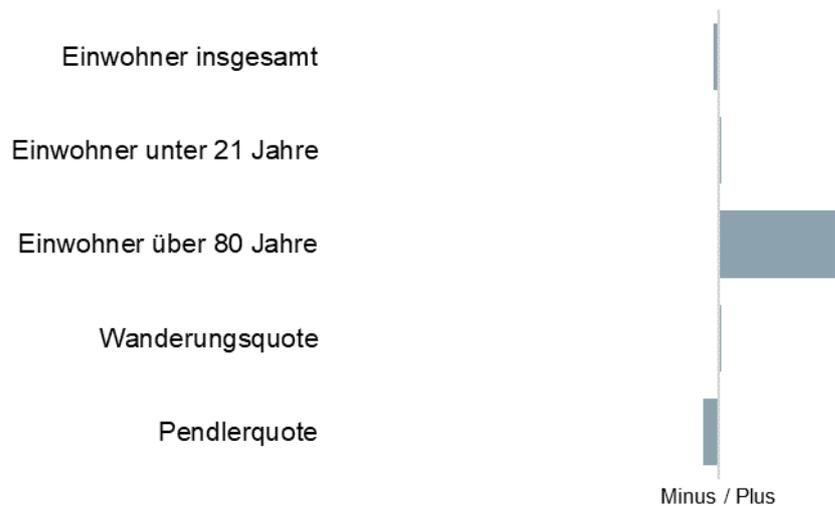
³ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

⁴ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

⁵ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

⁶ Fläche zum Stichtag 31.12.2021

Strukturmerkmale Gemeinde Schalksmühle 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. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt die Pendlerquote zu einem Wert von über 100, wenn mehr Ein- als Auspendler vorhanden sind. Diese Kommunen können als „Arbeitsorte“ eingeschätzt werden.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Gemeinde über einen Stand von 10.227 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 10.393 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang von 166 Personen. Dieser Rückgang wird hauptsächlich durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung verursacht. Die Wanderungsquote zeigt einen geringen positiven Saldo, der die Gesamtentwicklung allerdings nicht aufhalten kann.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Gemeinde über mehr Aus- als Einpendler verfügt. In den letzten Jahren mussten mehrere Firmen schließen, was zu diesem Ergebnis beigetragen haben kann. Diese Entwicklung wie auch die möglichen zukünftigen Auswirkungen durch die gesperrte Autobahn A 45 bei Lüdenscheid können sich in den folgenden Jahren weiter negativ auf die Bevölkerungszahl auswirken.

Bei der Altersstruktur der Gemeinde zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Da sich die jüngere Bevölkerungszahl kaum verändert hat, zeigt sich hiermit eine Verschiebung zu einer älter werdenden Bevölkerung. Die Gemeinde Schalksmühle hat diese Entwicklungen erkannt und schon seit Jahren einen „Arbeitskreis Demografie“ eingerichtet. Dieser arbeitet u.a. an entsprechenden Lösungen, dass die Gemeinde Schalksmühle für Neubürger attraktiver wird.

1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle wurden in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 28. Juni 2018 beraten. Anschließend wurden die Ergebnisse im Hauptausschuss am 02. Juli 2018 vorgestellt. Der Hauptausschuss hat dem Rat empfohlen, die Empfehlungen in die Beratungen zum Haushalt 2019 einzubeziehen.

Dem Rat wurden neben dem Prüfungsbericht zusätzlich eine Zusammenstellung der Empfehlungen des Prüfungsberichtes einschließlich der jeweiligen Stellungnahme der Verwaltung zugeleitet. Die Ergebnisse der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses sowie die Empfehlung des Hauptausschusses wurden durch den Rat in der Sitzung vom 10. Juli 2018 abschließend beraten und in den Beschluss aufgenommen.

Teilweise wurden Empfehlungen aus dem Bericht aufgegriffen und umgesetzt. Umgesetzt wurden z. B.

- Anlagenbuchhaltung für die Straßen wurde nach Inventur angepasst,
- Gebühren für das Bestattungswesen wurden teilweise angepasst,
- Satzung über die Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen (OGS) wurde überarbeitet, Beiträge für höhere Einkommensklassen wurden erhöht,
- körperliche Inventur der Verkehrsflächen wird regelmäßig durchgeführt.

Nicht alle Empfehlungen der gpaNRW wurden umgesetzt. Beispielhaft kann hier die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Sporthallen genannt werden.

1.3 Überörtliche Prüfung

1.3.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁷. 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

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

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

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

1.3.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-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-Durchschnittswerten⁸. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

1.3.2.1 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.

⁸ 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)

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.

1.3.2.2 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.

1.4 Prüfungsmethodik

1.4.1 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.

1.4.2 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.

1.4.3 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.

1.5 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Schalksmühle wurde in der Zeit von April 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Schalksmühle überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Stefanie Hackfort
Vergabewesen	Martina Loebardt
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Hartmann
Friedhofswesen	Thomas Hartmann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Herr Bürgermeister Schönenberg wurde durch den Projektleiter im persönlichen Gespräch am 12. Mai 2023 über das Prüfungsergebnis informiert.

Herne, den 12. Juli 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Haushaltssituation

Feststellung	
Plan-Ergebnisse	
F1	Die Gemeinde Schalksmühle hat in ihrer Haushaltsplanung das NKF-CIG nicht angewendet. Aufgrund fehlender Wahlmöglichkeit bei der Anwendung verstößt die Gemeinde gegen geltende gesetzliche Regelungen.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Schalksmühle ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E1	Ziel der Gemeinde Schalksmühle sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Die Gemeinde Schalksmühle hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E2.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer digitale Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Gemeinde Schalksmühle hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E3.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre zentrale Übersicht weiter ausbauen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E3.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Schalksmühle hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt für den VOB Bereich über eine Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen aus dem Jahr 2011 sowie eine Dienstanweisung zur Ausschreibung und Abwicklung von Leistungen, in denen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese entsprechen zum Teil nicht mehr dem aktuellen Vergaberecht und werden gegenwärtig von der Gemeinde grundlegend überarbeitet.	E1.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre Dienstanweisung Vergabe möglichst zeitnah an das aktuelle Vergaberecht anpassen und auf alle von ihr durchzuführenden Vergabeverfahren ausweiten. Dabei sollte die Dienstanweisung auch die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung kann zukünftig Anpassungen vereinfachen.
		E1.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.
F2	Die Gemeinde Schalksmühle beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben – im Sinne einer örtlichen Rechnungsprüfung - erfolgt nicht.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Schalksmühle die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Gemeinde Schalksmühle geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen und diese in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Die Gemeinde setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen sowie die Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	E3.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte - wie geplant - ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zügig überarbeiten und um weitere Aspekte ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.
		E3.4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Die Gemeinde Schalksmühle hat durch Regelungen in einer Dienstanweisung und mit einem verbindlichen Muster Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt. Haftungsrisiken und Laufzeiten werden aktuell noch nicht begrenzt.	E4.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte für Sponsoringleistungen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren in ihrer Dienstanweisung festschreiben.
		E4.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Haftungsrisiken für die durch den Sponsor gestellten Sachmittel ausschließen und ihren Muster Sponsoringvertrag entsprechend ergänzen.
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Schalksmühle zur Hälfte der Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Gemeinde die Abweichungsquote reduzieren. Bei einzelnen Maßnahmen ist dennoch eine höhere Abweichungsquote zu beobachten.	E5	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Gemeinde Schalksmühle bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E6.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Begleitung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen durch ihre zentrale Vergabestelle ab zu bestimmenden Wertgrenzen verbindlich in ihrer Dienstanweisung festlegen.
		E6.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Der fehlende Medienentwicklungsplan in der Gemeinde Schalksmühle, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen basieren sollte, birgt die Gefahr von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	E1.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte auf Grundlage noch zu aktualisierender Medienkonzepte der Schulen die Erstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplanes priorisiert vorantreiben.
		E1.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den gesamten Bestandsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig und schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Bestandsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Der Bestandsprozess sollte immer nach Maßgabe des Schulträgers einheitlich erfolgen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend definiert sein.
		E1.4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Struktur und die Leistungen des First- und Second-Level-Supportes mit den Schulen verbindlich regeln.
		E1.5	Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.
		E1.6	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Bestandsplanung für die Digitalisierung der Schulen in eine tabellarisch aufgebaute Berichterstattung einschließlich Umsetzung der Maßnahmen münden lassen. Diese sollte auch Bestandteil des MEP sein.
F2	Die Gemeinde Schalksmühle weist noch Lücken in der Sicherung der technischen Infrastruktur an ihren Schulen auf. Das betrifft insbesondere organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit.	E2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die im Rahmen dieser Prüfung kommunizierten Optimierungsansätze mit Priorität aufgreifen, um bestehenden IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bei der Gemeinde Schalksmühle liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt.	E1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind im „Friedhofskonzept 2050“ verankert. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und der Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	E1	Die Gemeinde Schalksmühle könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch wird die Steuerungsgrundlage weiter optimiert.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Schalksmühle nutzt bereits umfängliche Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen. Gleichwohl bestehen noch weitere Möglichkeiten die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Gemeinde Schalksmühle ihre Informationen weiter ausbauen. Insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen ihres Internetangebotes könnten noch ausgebaut werden.
F3	Vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen, nutzt die Gemeinde Schalksmühle nur begrenzt.	E3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte, zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Bewertung der Vorteile (z. B. kleinere zu pflegende Fläche, Verlängerungsmöglichkeit) einer Grabart, Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.
F4	Die Gemeinde Schalksmühle betreibt eine Trauerhalle. Das Friedhofskonzept 2050 beinhaltet Anregungen die zu einer besseren Auslastung der Kapelle führen sollen. Der Kostendeckungsgrad schwankt in den betrachteten Jahren deutlich.	E4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte Investitionen in die Trauerhalle vor dem Hintergrund weiterer Nutzungen/Nutzungsmöglichkeiten abwägen. Der wirtschaftliche Betrieb der Trauerhalle sollte vorrangig in die Entscheidungen mit einfließen.
F5	Die Gemeinde Schalksmühle betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Basis hierfür ist das Friedhofskonzept 2050. Die Belegungsintensität sollte sie weiter erhöhen.	E5	Die Gemeinde Schalksmühle sollte, auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050, insbesondere weiter bestrebt sein, die Belegungsintensität der vorhandenen Bestattungsfläche zu erhöhen. Hierdurch lassen sich die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen zukünftig reduzieren.
F6	Durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung erreicht die Gemeinde Schalksmühle deutlich unterdurchschnittliche Unterhaltungskosten bei der Grün- und Wegepflege. Bereits vorliegende festgelegte Pflegestandards sollten weiter konkretisiert und verschriftlicht werden.	E6	Die Gemeinde Schalksmühle könnte ihre vorliegenden Pflegestandards weiter konkretisieren und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.

1.8 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 Aspekte⁹ 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 Besonderheiten¹⁰ 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 Schalksmühle nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁹ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkgb.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

¹⁰ 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)

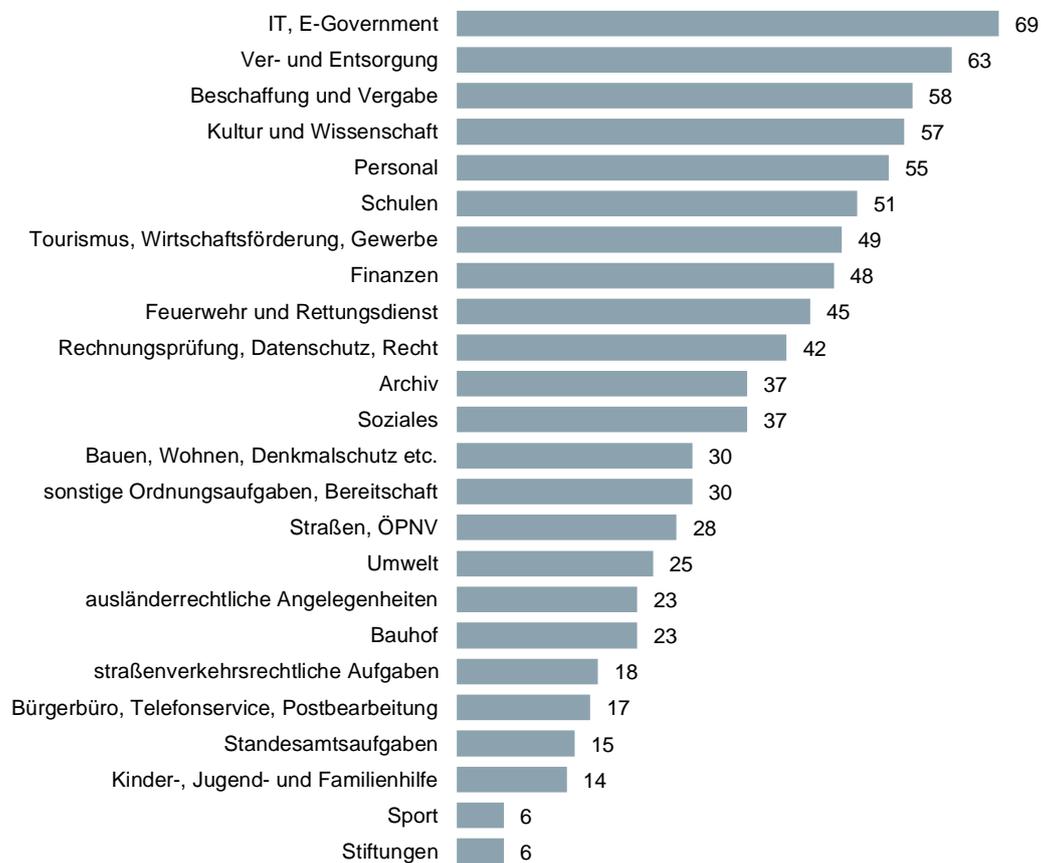
1.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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.

1.8.1.1 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

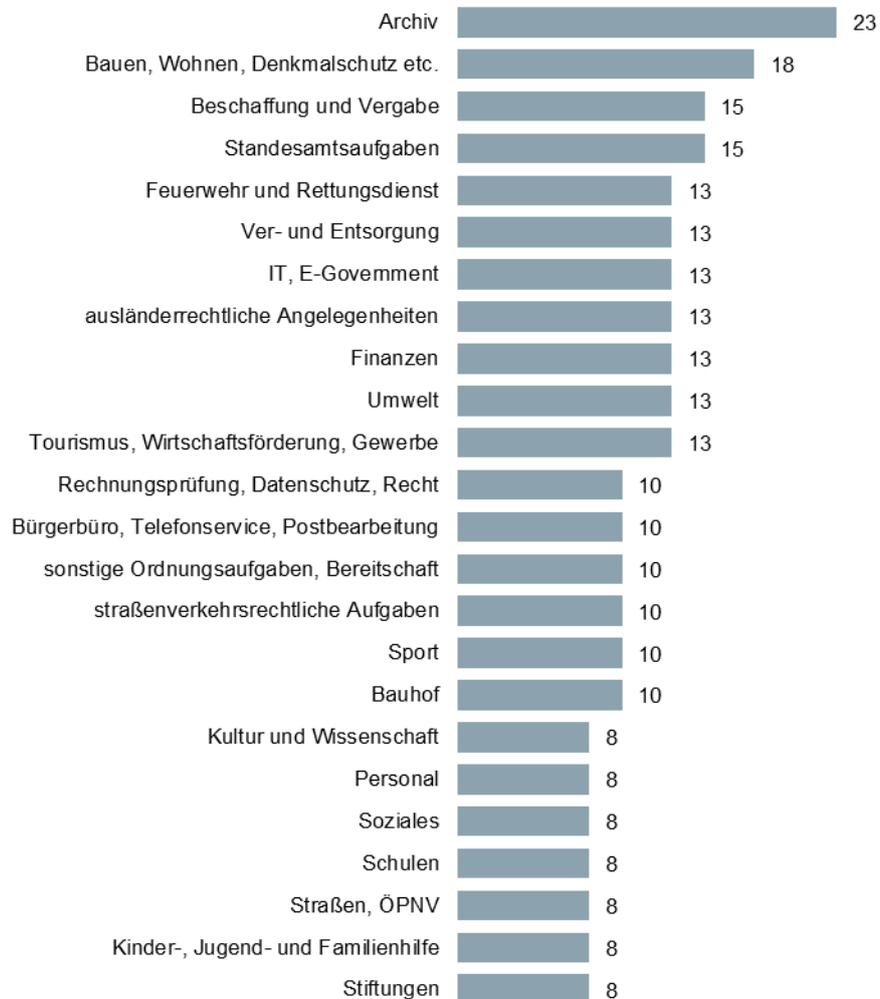


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

1.8.1.2 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.

1.8.1.3 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



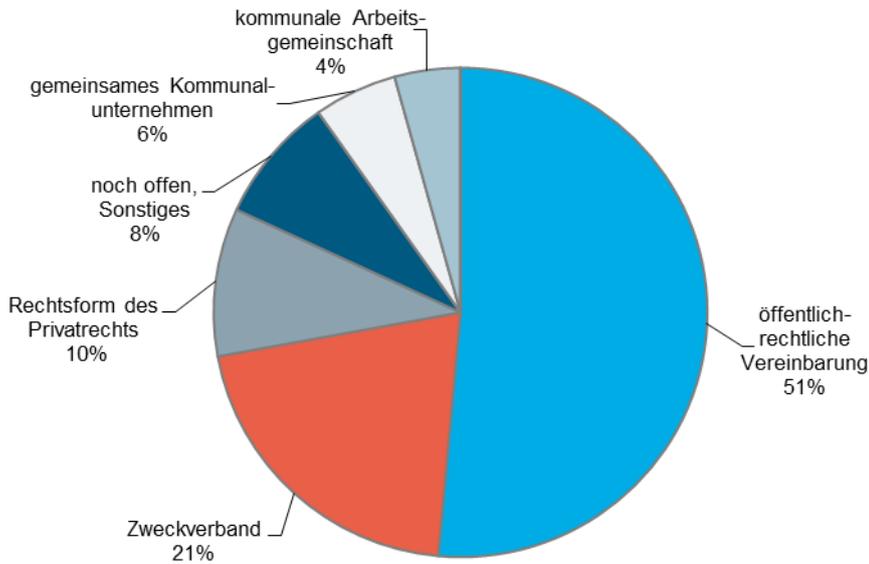
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

1.8.1.4 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 Rechtsformen¹¹.

¹¹ 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

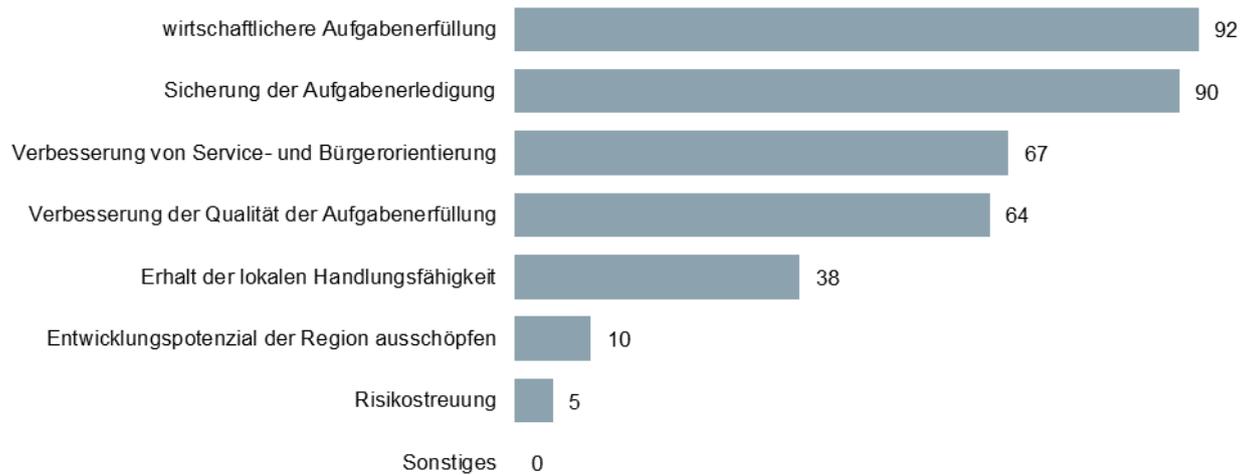


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung 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.

1.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

1.8.1.6 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

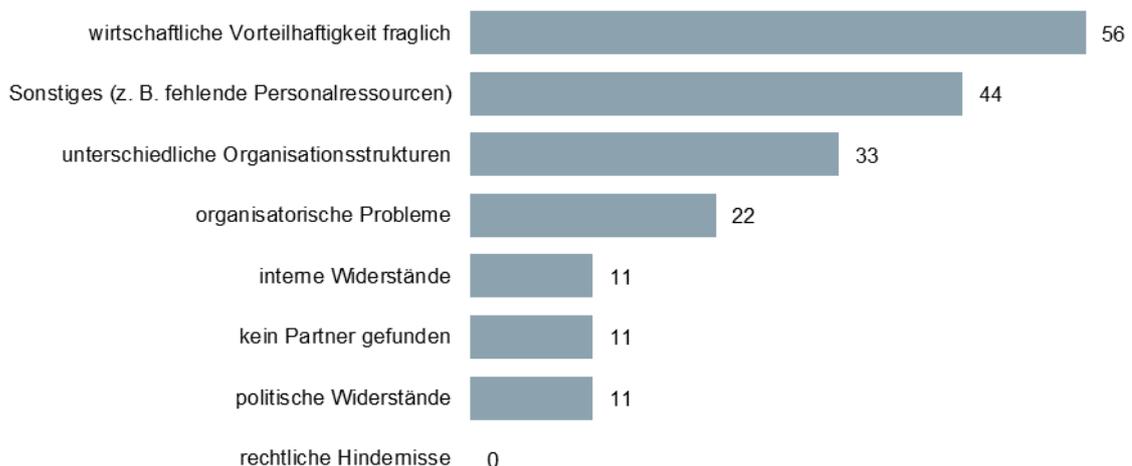


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

1.8.1.7 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.

1.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Schalksmühle

Die Gemeinde Schalksmühle arbeitet nach eigener Auskunft in zwölf Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich um

- KVV-Beihilfekasse
- Mitgliedschaft im SIT Zweckverband
- Archiv mit der Stadt Lüdenscheid und der Gemeinde Herscheid
- Volkshochschule und Musikschule Volmetal
- Regionale Entwicklungsstrategie Oben an der Volme
- Schuldnerberatung mit den Städten Halver, Kierspe, Meinerzhagen, Lüdenscheid und der Gemeinde Schalksmühle
- Abrechnung Krankenhilfe für Asylbewerber (Stadt Iserlohn)
- Drogenberatung (Verein DROBS)
- Zukunftsnetz Mobilität NRW (Mitgliedschaft)
- Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH (Gesellschafter)
- Beschilderung und Straßenreinigung (STL Stadtreinigungs-, Transport- und baubetrieb Lüdenscheid)

Die rechtliche Form der interkommunalen Zusammenarbeit besteht überwiegend aus öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und Mitgliedschaften in einem Zweckverband, Verein oder GmbH.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde: Gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren), klare Zielvorgaben, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, Akzeptanz in der Bürgerschaft und politische Bereitschaft und Offenheit. Mit dieser Einschätzung werden zwei der drei meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

Als drei wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Gemeinde für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Hierbei handelt es sich um drei der vier meistgenannten Ziele der bisher geprüften Kommunen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Die Gemeinde Schalksmühle sieht in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Finanzielle Anreize (Förderrichtlinie IKZ), die zunehmende Digitalisierung, der Fachkräftemangel oder auch die Standardisierung von Fachverfahren eröffnen entsprechende Möglichkeiten. IKZ-Projekte können vor allem dann gut umgesetzt werden, wenn die Partner über gleiche Anwendungsverfahren verfügen.

1.9 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.

1.9.1 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 Schalksmühle.

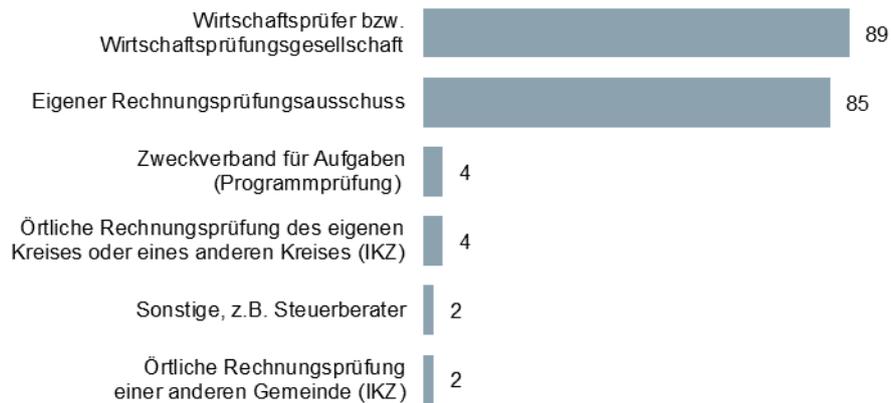
1.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

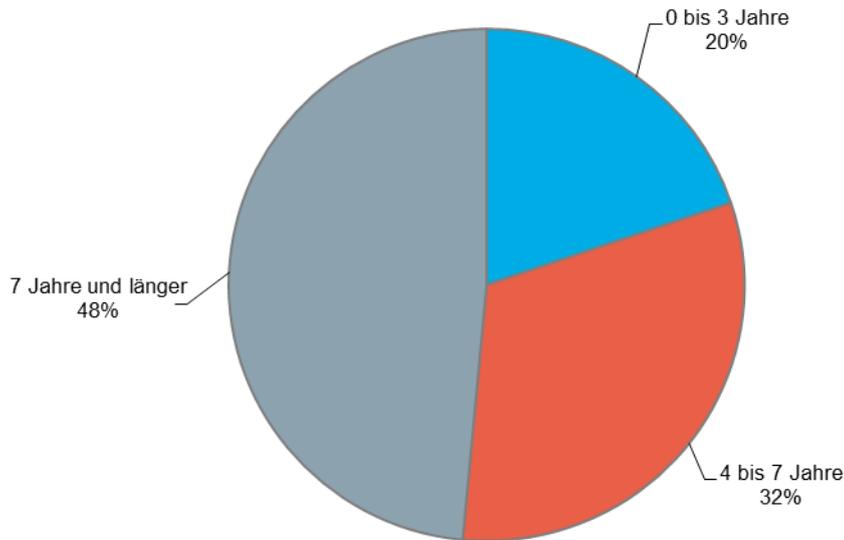
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- 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.

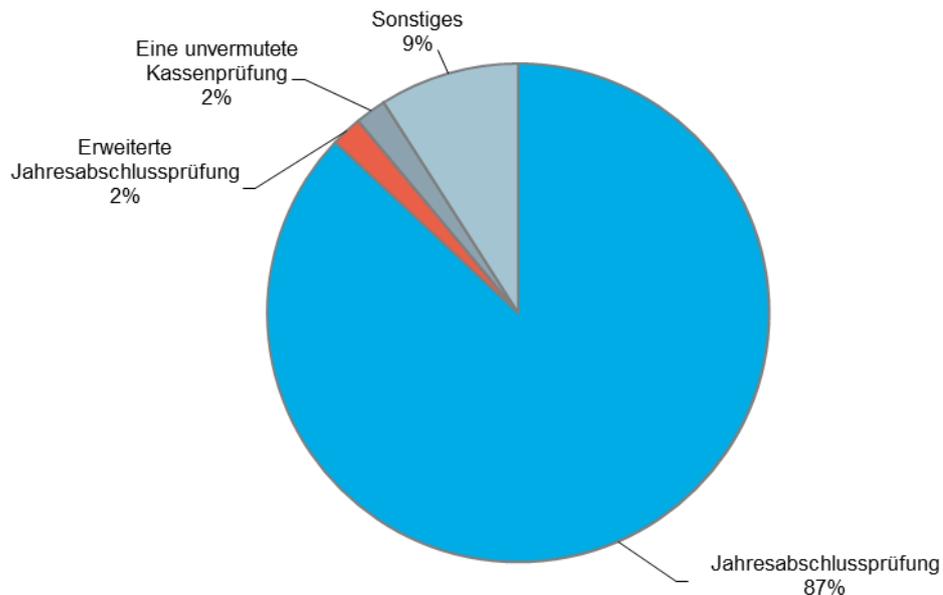
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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



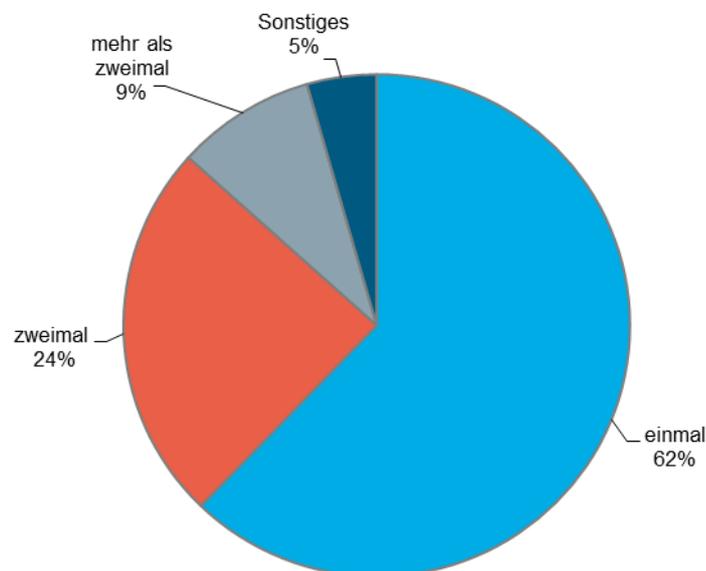
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher kaum beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹² 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 720¹³ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



¹² Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

¹³ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

- 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 Prüfungsleitlinien¹⁴ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

1.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Schalksmühle

In der Gemeinde Schalksmühle werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von dem Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Schalksmühle. 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 Schalksmühle tagte im Jahr 2021 insgesamt ein 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 Schalksmühle 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.

Durch die Verwaltung wurde die Prüfung der Zahlungsabwicklung zwei Mal durchgeführt (unvermutete örtliche Kassenprüfung).

¹⁴ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

2. Finanzen

2.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die gpaNRW sieht bei der **Gemeinde Schalksmühle** nur geringen Handlungsbedarf bei der bestehenden Haushaltssituation. Die Gemeinde erzielt aufgrund der guten Steuererträge im gesamten Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse. Strukturell ist der Haushalt ebenfalls ausgeglichen.

Die Gemeinde Schalksmühle plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2025 Jahresdefizite. Diese können allerdings gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Dabei ist die **Haushaltsplanung** der Gemeinde spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Gemeinde Schalksmühle hat das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) nicht umgesetzt. Die fehlende Anwendung verstößt gegen die geltende gesetzliche Regelung.

Die Gemeinde Schalksmühle verfügt auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns (Gesamtabschlüsse bis 2018) über eine solide **Eigenkapitalausstattung**. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 des Kern- und auch Konzernhaushaltes positionieren sich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Ihren „wirtschaftlichen Schulden“ (insbesondere Rückstellungen) kann die Gemeinde ab dem Jahr 2020 höhere Forderungen und liquide Mittel gegenüberstellen. Damit ist die Gemeinde Schalksmühle effektiv schuldenfrei. Die Analyse der Altersstruktur des gemeindlichen Vermögens zeigt in einigen wenigen Gebäudesegmente, wie den Sporthallen, Handlungsbedarf. Dies lässt auf Reinvestitionsbedarfe schließen, welche die Gemeinde in den laufenden Haushaltsplanungen bereits berücksichtigt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges für den Haushalt der Gemeinde Schalksmühle noch sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Schalksmühle kann die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse einhalten. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig erst im laufenden Haushaltsjahr selbst angezeigt werden. Die Gesamtabchlüsse konnte die Gemeinde ebenfalls fristgemäß aufstellen und bestätigen.

Die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der Gemeinde Schalksmühle erhalten regelmäßig Informationen über die **haushaltswirtschaftliche Lage**. Die Gemeinde Schalksmühle könnte den Informationsgehalt ihres Berichtswesens im Bereich des Finanzcontrollings noch optimieren und durch weitere Informationen anreichern.

Aufwandssteigerungen kann die Gemeinde Schalksmühle im Betrachtungszeitraum teilweise aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch entsprechende **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensiert werden können.

Die Gemeinde Schalksmühle überträgt regelmäßig höhere konsumtive **Ermächtigungen** als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde dabei verbindlich geregelt. Die Summe der investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt Schalksmühle jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es somit nicht die geplanten Investitionsvolumina zu bewältigen und ein realistisches Bild des Haushalts abzubilden.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Gemeinde Schalksmühle noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Gemeinde an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren sollte Schalksmühle seinen zentralen Überblick über die aktuell laufenden Fördermaßnahmen informativ weiter ausbauen. Die Gemeinde sollte weiterhin für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Zudem sollte Schalksmühle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren. Die Gemeinde Schalksmühle strebt aktuell eine interkommunale Zusammenarbeit zu diesem Themenkomplex an.

In ihrer Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften hat die Gemeinde Schalksmühle die wesentlichen Regelungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** festgeschrieben. Diese grundlegenden und strategischen Festlegungen geben dem Verwaltungshandeln der Gemeinde einen klaren Handlungsrahmen. Insgesamt hat die Gemeinde ihre Richtlinie vorbildhaft an ihre individuellen Anforderungen ausgerichtet.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

2.3 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 Schalksmühle ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Schalksmühle 2017 bis 2022

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

In der letzten überörtlichen Prüfung lagen Daten bis einschließlich 2016 vor. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2017. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Gemeinde Schalksmühle hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2021 festgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Gesamtab schlüsse hat die Gemeinde Schalksmühle bis 2018 bestätigt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Gemeinde von der großenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtab schlusses.

2.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Gemeinde Schalksmühle ist genehmigungsfrei. Die Gemeinde kann im gesamten Betrachtungszeitraum ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren.

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 Schalksmühle 2017 bis 2022

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

Die Gemeinde Schalksmühle kann im gesamten Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt der Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Schalksmühle 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.657	3.412	566	1.488	1.208
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.585	8.997	9.564	11.051	12.259
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.032	37.601	37.427	37.864	37.903
Veränderung Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	3.657	3.412	566	1.488	1.208
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-234	0	-174	0	0
sonstige Veränderungen der allgemeinen Rücklage	0	-431	0	437	39
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Jahresergebnis				

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

Gemäß § 39 Abs. 3 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen

nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2017 und 2019 ergibt sich aus diesen Verrechnungen.

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Schalksmühle in Tausend Euro 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.886	-2.491	-828	-596
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.374	6.883	6.055	5.459
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	37.903	37.903	37.903	37.903
Veränderung Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.886	-2.491	-828	-596
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	5,8	5,3	1,8	1,4

Stand: Haushaltsplan 2022

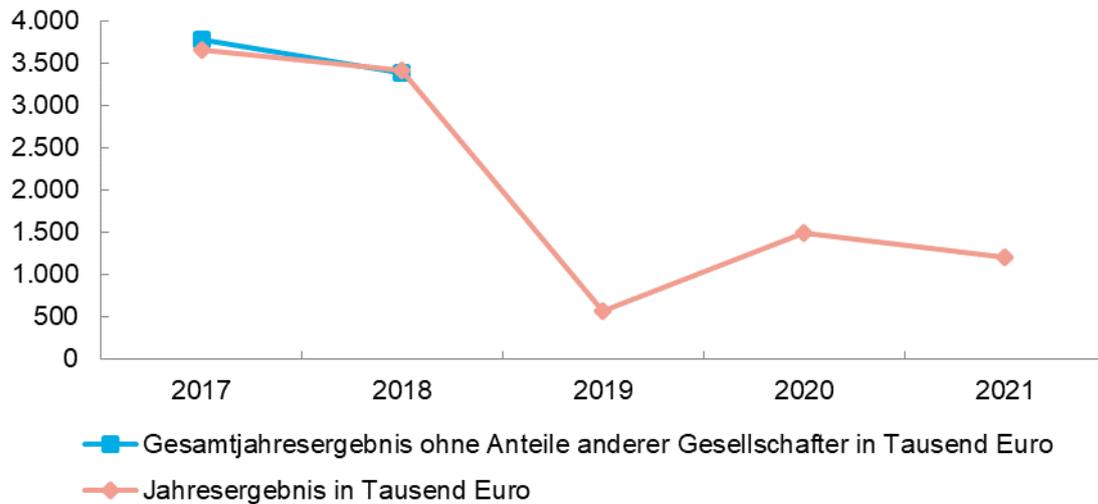
Die Planung der Gemeinde Schalksmühle sieht in den Jahren 2022 bis einschließlich 2025 zum Teil deutliche Jahresdefizite vor. Diese können allerdings gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden.

2.3.2 Ist-Ergebnisse

- ➔ Die Gemeinde Schalksmühle kann im Betrachtungszeitraum mit den erzielten Erträgen die Aufwendungen decken. Dabei ist der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021



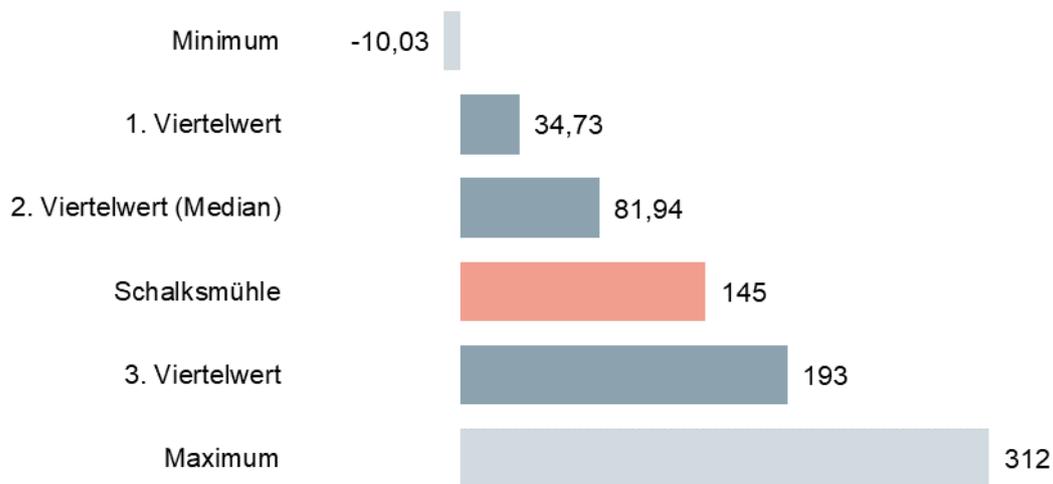
Die erzielten Jahresergebnisse der Gemeinde Schalksmühle unterliegen im Betrachtungszeitraum erkennbaren Schwankungen. Dabei kann der Kernhaushalt im gesamten Betrachtungszeitraum positive Jahresergebnisse ausweisen. Die summierten Jahresergebnisse 2017 bis 2021 betragen rund 10,3 Mio. Euro. Dabei hat nicht nur die gute konjunkturelle Entwicklung zu den positiven Ergebnissen beigetragen, sondern auch andere Sachverhalte und Effekte, welche wir im Berichtsverlauf näher betrachten werden.

Mit Blick auf die positiven Jahresergebnisse hat sich die Gemeinde Schalksmühle in den Jahresabschlüssen 2020 und 2021, sowie dem Haushaltsplan 2022 gegen den Gebrauch des NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes entschieden. Der Sachverhalt wird im nachfolgenden Kapitel Plan-Ergebnisse noch näher beleuchtet.

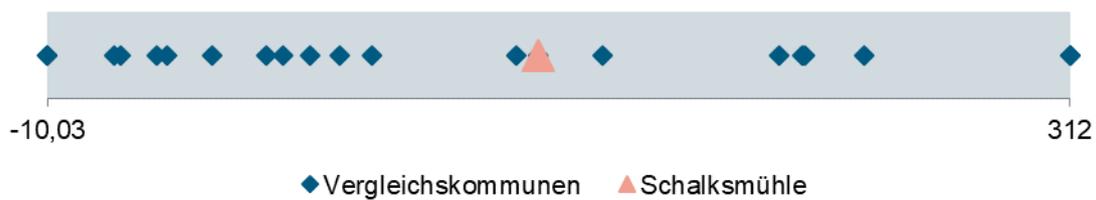
Die Gemeinde Schalksmühle war bis 2018 dazu verpflichtet einen Gesamtabchluss aufzustellen. Die Gesamtjahresergebnisse verhalten sich dabei analog zu denen des Kernhaushaltes. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a GO NRW Gebrauch.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Gemeinde Schalksmühle folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020¹⁵



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



Die Gemeinde Schalksmühle kann, abgesehen von dem Vergleichsjahr 2019, Jahresergebnisse je Einwohner jeweils über dem Median erzielen. Die deutlichen Schwankungen in der Ergebnishöhe spiegeln sich somit auch in den Positionierungen wider. Die Positionierungen auf Konzernebene für die letzten beiden aufgestellten Gesamtabschlüsse verhalten sich analog zu denen des Kernhaushaltes.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, Rückstellungen für die Heranziehung von Umlagen und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir

¹⁵ Für das Jahr 2021 liegen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genügend Werte für einen interkommunalen Vergleich vor.

nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG werden als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Dieses Vorgehen entfällt bei der Gemeinde Schalksmühle in Anbetracht der nicht durchgeführten Isolierung der pandemiebedingten Belastungen.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Schalksmühle	
Jahresergebnis	1.208
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich)	-14.038
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-12.830
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	13.679
= strukturelles Ergebnis	849

Das Ergebnis der strukturellen Modellrechnung verschlechtert sich. Der Haushalt zeigt sich damit allerdings immer noch strukturell ausgeglichen. Die Differenz zwischen tatsächlichen und strukturellen Ergebnis ergibt sich aus den tatsächlich höheren Gewerbesteuererträgen (inklusive anteilige Gewerbesteuerausgleichszahlung). Diese liegen zuletzt rund 900.000 Euro über dem hier verwendeten Durchschnittswert. Dazu kommen Differenzen von rund einer halben Mio. Euro aus der Gegenüberstellung von tatsächlichen und Durchschnittswerten bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Gleichzeitig liegen die verwendeten Durchschnittswerte auf der Aufwandsseite (Steuerbeteiligung, Kreisumlage, Umlagerückstellungen) rund 1,1 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Plan-Ergebnisse	-297	-562	-226	-933	-1.423
Ist-Ergebnisse	3.657	3.412	566	1.488	1.208
Differenz	+3.954	+3.974	+792	+2.421	+2.631

Die Gemeinde Schalksmühle kann in allen Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 kann die Gemeinde jährlich eine

Verbesserung von rund 2,8 Mio. Euro erzielen. Dies sind rund 7,2 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens. Wir gehen daher im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ noch einmal näher auf einzelne Positionen sowie Chancen und Risiken aus der Haushaltsplanung ein.

2.3.3 Plan-Ergebnisse

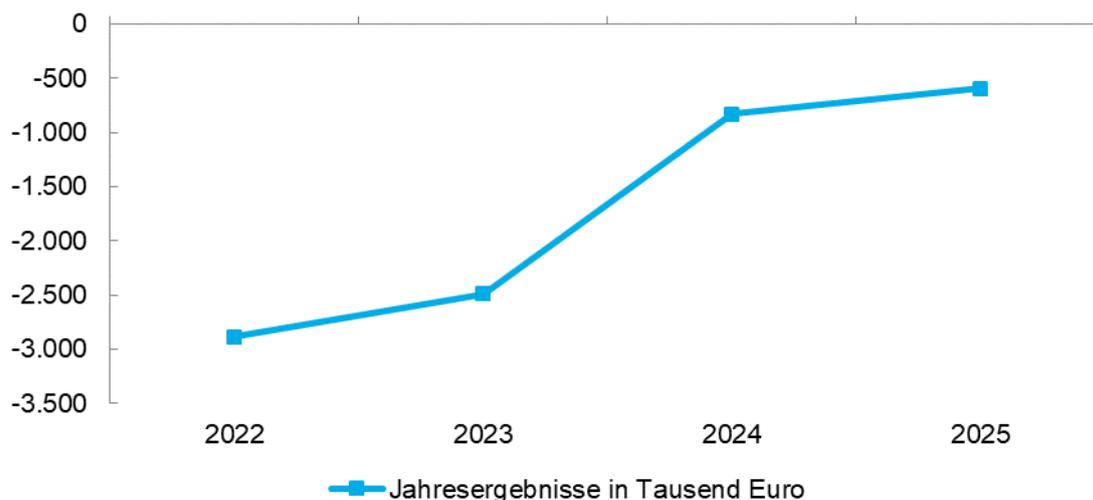
→ Die Haushaltsplanung der Gemeinde Schalksmühle ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

→ Feststellung

Die Gemeinde Schalksmühle hat in ihrer Haushaltsplanung das NKF-CIG nicht angewendet. Aufgrund fehlender Wahlmöglichkeit bei der Anwendung verstößt die Gemeinde gegen geltende gesetzliche Regelungen.

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 Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro (PLAN) 2022 bis 2025



Die Gemeinde Schalksmühle hat die zum 15. Dezember 2021 in Kraft getretenen Anpassungen des NKF-CIG nicht umgesetzt. Gemäß § 4 Abs. 2 NKF-CIG sind bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2021 und 2022, sowie der mittelfristigen Finanzplanung für das jeweilige Haushaltsjahr, die Summe der auf das Haushaltsjahr infolge der COVID-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastung durch Mindererträge beziehungsweise Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Die Gemeinde hatte sich schon bereits in den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 (gemäß § 5 Abs. 2 NKF-CIG) sowie dem Haushaltsplan 2021 gegen die den Gebrauch des NKF-CIG ent-

schieden. Im Gesetz wird allerdings keine Wahlmöglichkeit offeriert. Die prognostizierten Haushaltsbelastungen sind demnach in einer anzufertigenden Nebenrechnung in der Anlage zu den Haushaltsplänen offen zu legen. Das Vorgehen der Gemeinde Schalksmühle ist demnach unzulässig.

Die Gemeinde Schalksmühle plant daher nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von rund 596.000 Euro.

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

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

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

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	18.195 (16.126)	15.500	-2.695 (-626)	-3,9 (-1,0)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	8.345 (7.826)	9.190	845 (1.364)	2,4 (4,1)
sonstige ordentliche Erträge	2.076	1.374	-702	-9,8
übrige Erträge	12.082	10.186	-1.896	-4,2

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	1.520 (2.009)	1.241	-279 (-768)	-4,9 (-11,3)
Kreisumlage	8.272 (9.607)	9.517	1.245 (-90)	3,6 (-0,2)
Personalaufwendungen	5.610	6.470	861	3,6
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	3.648	4.158	510	3,3
sonstige ordentliche Aufwendungen	7.188	1.623	-5.565	-31,1
übrige Aufwendungen	13.252	13.836	585	1,1

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

Niedrigere Erträge plant die Gemeinde insbesondere bei der Gewerbesteuer. Bei den **Gewerbesteuererträgen** handelt es sich um die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinde Schalksmühle. Die Gemeinde generiert mit dieser Steuerart jährlich rund 40 Prozent ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die Planung dieser Erträge hat die Gemeinde Schalksmühle auf die örtliche Situation angepasst. Dabei ist die Gewerbesteuerentwicklung im Haushaltsjahr 2022 ff. von einer wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Krise geprägt. Auf der Basis des Gewerbesteueresaldos von Oktober 2021 hat die Gemeinde einen Ansatz für 2022 von vierzehn Mio. Euro geschätzt. Für die Folgejahre wurde eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Die Orientierungsdaten des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung¹⁶ wurden dabei nicht zugrunde gelegt. Die Gemeinde schätzt diese als zu optimistisch ein. Mit Blick auf die aktuellen Vorauszahlungen in Höhe 13,6 Mio. Euro und weiteren 0,4 Mio. Euro für geschätzte Nachzahlungen, scheint der Ansatz auch dementsprechend sachgerecht. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

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

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich für die Vorjahre zeigt folgendes Bild:

¹⁶ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Az. 304-46.05.01-264/21 vom 17. August 2021

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Tausend Euro 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020 ¹⁷	2021
Ist-Ergebnisse	1.323	731	1.086	1.704 (15.497)	2.076
Plan-Ergebnisse	753	722	944	1.303	1.383
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	+570	+9	+142	+401 (+14.194)	+693

In den meisten Vergleichsjahren kann die Gemeinde den Planansatz überschreiten. Die positiven Effekte lassen sich dabei auf zwei wesentliche Positionen zurückführen: Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Gemeinde in den meisten Jahren ihre Planansätze im Bereich der Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken sowie bei den Nachforderungszinsen für Gewerbesteuern überschreiten. Diese werden im Haushalt meist geringer geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Unter Berücksichtigung der aktuellen Neuregelung der Vollverzinsung sollte die Gemeinde die Entwicklung im Auge behalten. Diese Ertragsposition bildete daher für den Haushalt bisher eher Chancen als Risiken.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Aufwandsseitig stellen die **Personalaufwendungen** neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 14,5 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Bis 2025 sollen die Personalaufwendungen um weitere 860 Tausend Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,6 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit neun Prozent. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Allerdings könnten sich aus der geplanten Alimentation der Familien und dem anstehenden Tarifabschluss noch aufwandserhöhende Faktoren ergeben. Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Gemeinde Steigerungsraten von 1,9 Prozent jährlich an. Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Gemeinde in den letzten drei Jahren ihre Planansätze halten bzw. leicht unterschreiten konnte. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen somit nicht zu erkennen.

¹⁷ Die Gemeinde Schalksmühle hat im Jahr 2020 ihr gesamtes Kanalnetz an den Ruhrverband übertragen. Dieser spezielle Sachverhalt wurde hier für die Betrachtung im Zeitverlauf unberücksichtigt gelassen. Den Erträgen stehen in gleicher Höhe sonstige ordentliche Aufwendungen gegenüber, sodass dieser spezielle Sachverhalt isoliert zu betrachten ist.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei **den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** besteht in der Entwicklung der Inflation. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Im Betrachtungszeitraum wurden die geplanten Haushaltsansätze jährlich unterschritten. Die Gemeinde konnte im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von rund acht Mio. Euro erzielen. Bis 2025 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 510 Tausend Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,3 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit rund 54 Prozent zum tatsächlichen Ist-Wert 2021. Für die Jahre 2023 ff. ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Reduzierung von 9,1 Prozent. Inwiefern dies bei der aktuellen inflationären Entwicklung der Energiepreise zu realisieren sein wird, bleibt abzuwarten.

Bei den eingeplanten Steuerbeteiligungen handelt es sich um die Aufwendungen aus der **Gewerbesteuerumlage**. Die zu zahlende Umlage wurde in ihrer Entwicklung analog zu den Gewerbesteuererträgen geplant und ist demnach nachvollziehbar berechnet worden. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2022 ff. plant die Gemeinde Schalksmühle die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Märkischen Kreises. Dabei ist der Kreis darum bemüht steigende Umlagebedarf durch gezielte Inanspruchnahmen der Ausgleichsrücklage anteilig auszugleichen. Allerdings konnte aktuell für den Haushaltsplan 2023 mit den kreisangehörigen Kommunen kein Benehmen hergestellt werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende **Jugendamtsumlage**. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen sowie des Ukraine-Krieges. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die krisenbedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.

Um dem entgegenwirken zu können, hat die Gemeinde in den Jahren 2020 und 2021 Zuführungen zu sonstigen Rückstellungen gemäß § 37 Abs. 5 KomHVO NRW durchgeführt. Diese Vorschrift ermöglicht es den Kommunen, Rückstellungen für die erhöhte Heranziehung von Umlagen (Kreisumlage, Landschaftsumlage, etc.) zu bilden. Voraussetzung ist, dass bei der Kommune ungewöhnlich hohe Steuereinzahlungen für die erhöhte Heranziehung ursächlich sind. Es muss sich um solche Steuereinzahlungen handeln, die in die Berechnungen der jeweiligen Umlagegrundlage einbezogen werden. Hintergrund ist, dass sich Veränderungen von Steuereinzahlungen erst in einem späteren Haushaltsjahr auf die zu zahlende Umlage auswirken. So wirken sich etwa Steuereinzahlungen im Jahr 2020 erst auf die Umlage 2021 oder 2022 aus. Die Gemeinde hat hier entsprechende Rückstellungen gebildet.

Diese sind auch der Grund für die deutlichen Reduzierungen bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** bis 2025.

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

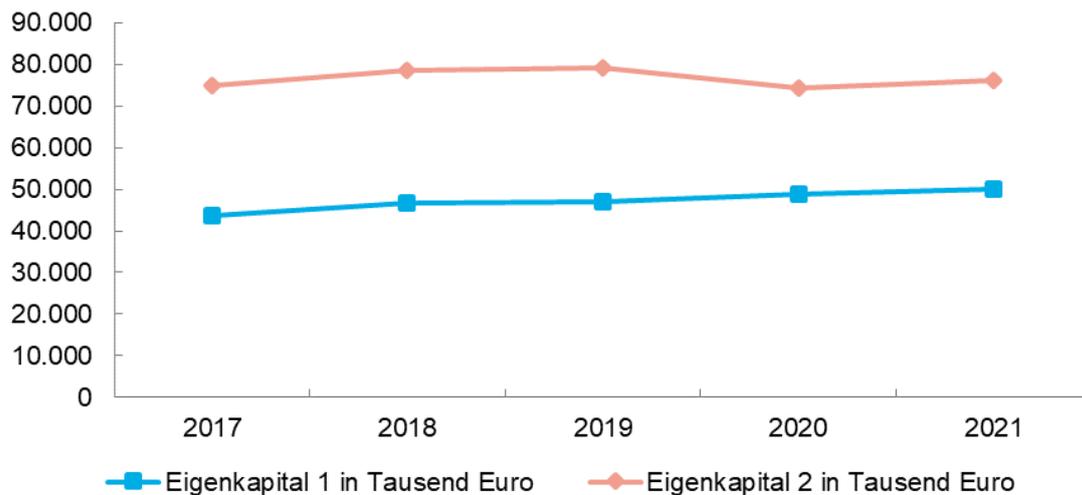
Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Angefangen bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem sind die Entwicklungen und Auswirkungen des Ukraine-Krieges aktuell noch nicht in allen Bereichen abschätzbar.

2.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Schalksmühle verfügt im Betrachtungszeitraum über eine solide Eigenkapitalausstattung. Eine Überschuldung droht aktuell nicht. Die geplanten Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kann die Gemeinde durch die Ausgleichsrücklage decken.

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 Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

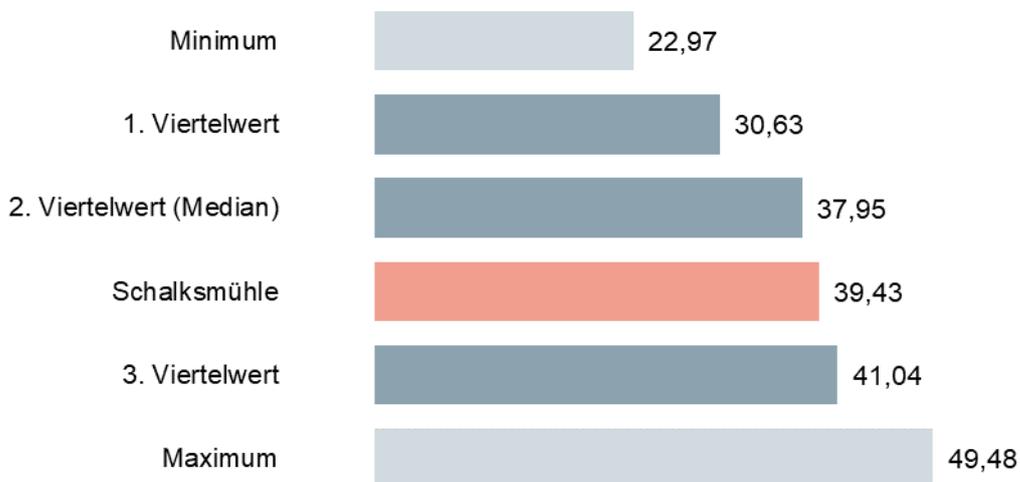


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse, abzüglich der allgemeinen Verrechnung gemäß § 43 Abs. 3 KomHVO, dem Eigenkapital der **Gemeinde Schalksmühle** im Betrachtungszeitraum rund 9,9 Mio. Euro zugeführt. Ab 2022 plant die Gemeinde ausschließlich negative Jahresergebnisse und verzichtet gänzlich auf die Isolierung Corona-bedingten Schäden. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Gemeinde daher von negativen Jahresergebnissen in Höhe von insgesamt 6,1 Mio. Euro aus.

Die Gemeinde Schalksmühle verfügt mit Blick auf die Ausgleichsrücklage von rund 12,3 Mio. Euro (2021) zum Zeitpunkt der Prüfung über eine leicht überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 ist dabei höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Gemeinde gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer vergleichsweise höheren Eigenkapitalquote 1. In den Vergleichsjahren 2017 bis 2019 kann jeweils eine Positionierung über dem Median erzielt werden. Dabei ist im Zeitverlauf zu beobachten, dass sich trotz steigendem Eigenkapital (Steigerung um 15,0 Prozent), die Eigenkapitalquote im Eckjahresvergleich um 2,4 Prozentpunkte reduziert. Die Reduzierung der Eigenkapitalquote ist bedingt durch die im Verhältnis ebenfalls deutlich gestiegene Bilanzsumme. Diese hat sich im Betrachtungszeitraum ebenso erhöht, allerdings um 21,9 Prozent (22,9 Mio. Euro).

Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich im gesamten Betrachtungszeitraum um den Median herum. Nach der Übertragung des Kanalnetzes an den Ruhrverband und der damit einhergehenden Entnahme der Sonderposten aus der Bilanz liegt die Eigenkapitalquote 2 ab 2020 nur noch unter dem 1. Viertelwert.

Auf Konzernebene positioniert sich die Gemeinde analog zu den dargestellten Ergebnissen im Kernhaushalt.

2.3.5 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 berücksichti-

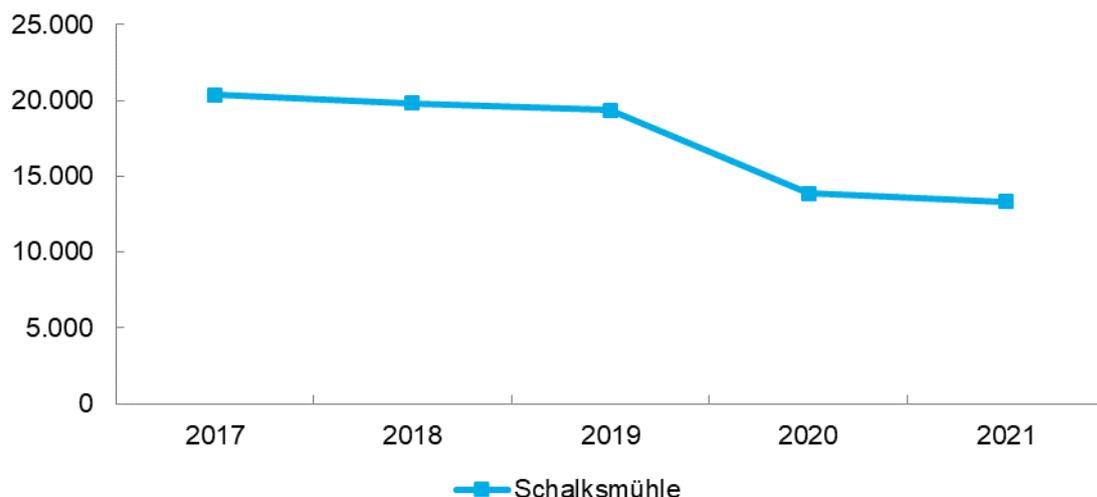
gen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gemeinde Schalksmühle ist effektiv schuldenfrei. Dies verbessert die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde. Zudem entspricht die Gemeinde damit dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Die Altersstruktur einiger weniger Gebäude lässt auf Reinvestitionsbedarfe schließen.

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.

2.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

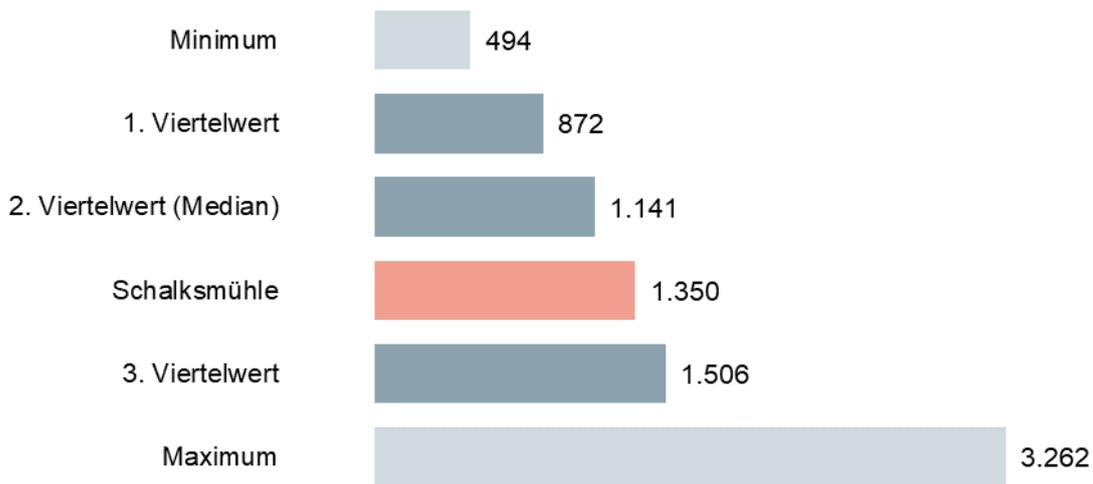


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Gemeinde Schalksmühle verwendet. Für die Jahre 2019 ff. hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sonderver mögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbind lichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. So weit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Kon zerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Dabei setzen sich die Gesamtverbindlichkeiten zu rund 94 Prozent aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen. Den gleichen prozentualen Anteil haben die Investitionskredite

des Kernhaushaltes an den Investitionskrediten des Konzernhaushaltes. Die deutliche Reduzierung von 2019 zu 2020 ist auf eine Reduzierung der Investitionskredite im Kernhaushalt zurückzuführen. Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner für das Jahr 2020 folgende Positionierung:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



In den Jahren 2017 bis 2019 positioniert sich der Konzern Gemeinde Schalksmühle jeweils über dem Median im interkommunalen Vergleich und bilanziert somit mehr Gesamtverbindlichkeiten als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dargestellt.

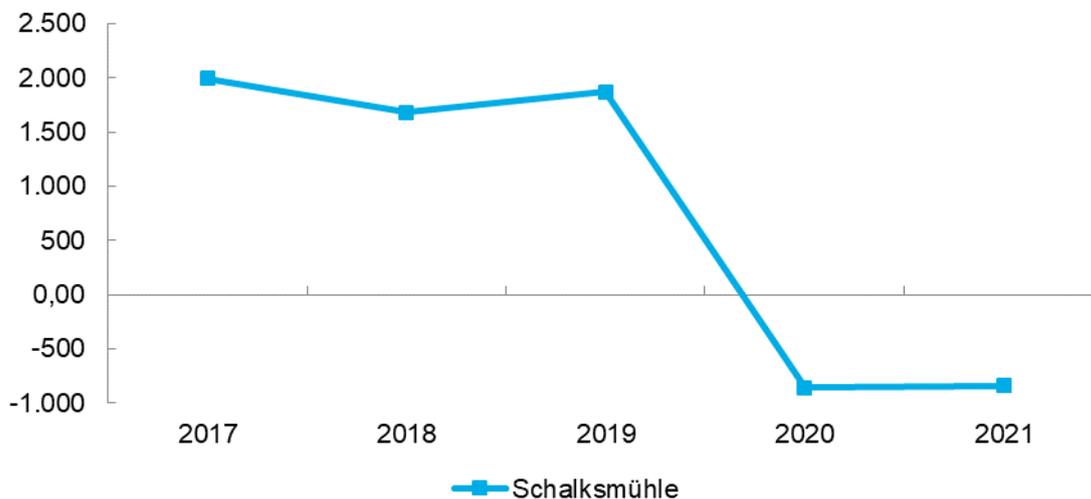
Die Gemeinde Schalksmühle hat im Jahr 2019 Teilaufgaben der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Ruhrverband übertragen. Damit einher ging auch die Übertragung des Kanalnetzes. Im Gegenzug hat sich der Ruhrverband verpflichtet, an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag von rund 24 Mio. Euro zu zahlen. Die Ausgleichsleistung erhält die Gemeinde über zwei unterschiedliche Modelle. Zum einen hat der Ruhrverband den Kapitaldienst von Kreditverbindlichkeiten (rund 12,8 Mio. Euro) der Gemeinde übernommen. Allerdings gehen die Kredite erst nach dem Auslaufen der Zinsbindungen vollständig auf den Ruhrverband über. Zum anderen hat die Gemeinde einen Teil des Ausgleichsbetrages (rund 11,0 Mio. Euro) beim Ruhrverband angelegt.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, reicht ein Blick auf die im Kernhaushalt bilanzierten Verbindlichkeiten nicht aus. Wir stellen daher im nachfolgenden Kapitel die Effektivverschuldung dar.

2.3.5.2 Effektivverschuldung

Den Schulden der Gemeinde Schalksmühle stehen liquide Mittel und andere Vermögenspositionen gegenüber, die die Gemeinde liquidieren kann. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, stellt die gpaNRW in diesem Kapitel die effektiven Schulden der Gemeinde Schalksmühle dar. Bei den effektiven Schulden stellen wir den Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich die Forderungen und liquiden Mittel gegenüber. Die genauen Berechnungen stehen in der Anlage zu diesem Teilbericht.

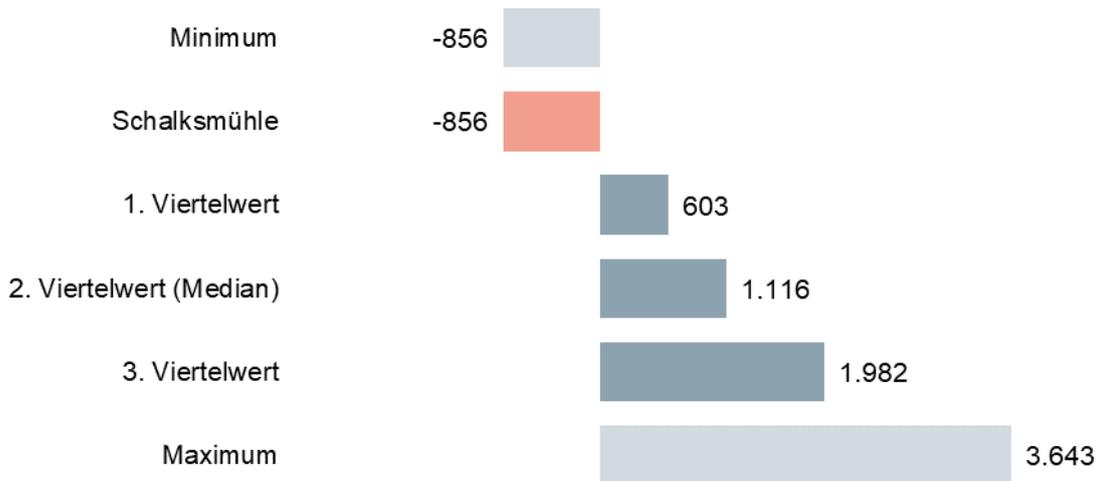
Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2017 bis 2021



Der Teil des Betrages, den die **Gemeinde Schalksmühle** als Ausgleich für die Übertragung ihres Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen an den Ruhrverband bereits erhalten hat, wurde beim Ruhrverband angelegt. Diese Geldanlage bilanziert die Gemeinde als Forderung. Gleiches gilt für die noch im Kernhaushalt verbliebenen Kreditverbindlichkeiten, welche im Zusammenhang mit dem übertragenen Kanalvermögen stehen. Insgesamt ergibt sich daraus ab 2020 eine Forderungshöhe gegenüber dem Ruhrverband von rund 24,0 Mio. Euro. Neben diesen Forderungen verfügte die Gemeinde Schalksmühle ab 2020 über liquide Mittel von jährlich über zehn Mio. Euro.

Dies alles wirkt sich positiv auf die effektiven Schulden der Gemeinde Schalksmühle aus. Die eingestellten Forderungen, sowie die bestehenden liquiden Mittel sind damit ab 2020 in Summe höher, als die bilanzierten Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gemeinde Schalksmühle ist demnach ab dem Jahr 2020 effektiv schuldenfrei. Im Kreditportfolio der Gemeinde Schalksmühle verbleiben daher drei Darlehen aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 sowie zwei weitere Darlehen. Aus den beiden weiteren Darlehen ergeben sich Kreditverbindlichkeiten von rund drei Mio. Euro (2021). Weitere Details und mögliche Risiken sind dem Kapitel 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement zu entnehmen.

Wie sich die Verbindlichkeiten im Finanzplanungszeitraum bis 2025 weiterentwickeln und welche möglichen Risiken sich daraus ergeben, wird im Kapitel 1.3.5.3 näher beleuchtet.

2.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Das Kanalvermögen hat die Gemeinde Schalksmühle zum 01. Januar 2020 an den Ruhrverband als sondergesetzlichem Wasserverband gem. § 52 Abs. 2 des Landeswassergesetzes Nordrhein-Westfalen (LWG NRW) übergeben. Durch die Übertragung von Teilaufgaben der Abwasserbeseitigungspflicht (Sammeln und Fortleiten) entfällt künftig der Herstellungsaufwand für den Bau der Kanäle für die Gemeinde. Grund für die Übertragung waren die kaum mehr zu bewältigenden Anforderungen in diesem Bereich und die Möglichkeit Synergien zu heben, die letztlich auch dem Bürger zu Gute kommen. Die in den Folgejahren beschlossenen Gebührenerkalkulationen für Entwässerungsgebühren weisen in allen Bereichen eine deutliche Reduzierung der Benutzungsgebühren aus. Neben der überwiegenden Abdeckung des Verlustvortrages aus Vorjahren führt die Kanalnetzübertragung auf den Ruhrverband zu der von der Gemeinde erhofften Gebührenstabilität. Durch die Kanalnetzübertragung auf den Ruhrverband zum 01. Januar 2020 hat die Gemeinde Schalksmühle ihren finanzpolitischen Spielraum deutlich erweitert und dabei die Chance zur Entschuldung genutzt.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2021 in Euro
Verkehrsflächen	60	22,8	62,0	23.815.773

Einen wichtigen Bereich des Anlagevermögens bilden die Verkehrsflächen. Dabei macht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen bei der Gemeinde Schalksmühle für das Jahr 2020 rund 27,5 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. In diesem Bereich hat die Gemeinde Neu- und Reinvestitionen von rund 3,5 Mio. Euro getätigt (2017 bis 2021). Setzt man den jährlich entstandenen Abschreibungsaufwand von rund 0,8 Mio. Euro dagegen, ergibt sich für den Betrachtungszeitraum sogar ein leichter Zuwachs von 0,4 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan 2022 hat die Gemeinde entsprechende Mittel geplant um ihr Verkehrsflächenvermögen zu erhalten. Für das gesamte Produkt „Verkehrsflächen und -anlagen, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)“ plant die Gemeinde Schalksmühle jährlich Haushaltsansätze von rund 1,5 Mio. Euro bis einschließlich 2024. Für das Jahr 2025 stehen noch rund eine Mio. Euro im Planansatz. Dabei plant die Gemeinde größere Investitionen im Straßenbau Asenbach (1,8 Mio. Euro) und Rotthauer Straße (0,7 Mio. Euro). Dazu kommen investive Planansätze für Deckenerneuerungen in jedem zweiten Jahr in Höhe von rund 0,4 Mio. Euro.

Die verbleibenden Planansätze in diesem Produkt gehen in Neubauten von Brücken und die barrierefreie Umgestaltung von Bushaltestellen. Diese investiven Bauprojekte sind jeweils mit entsprechenden Landeszuweisungen weitestgehend gegenfinanziert.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2020

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Wohnbauten	30	24	20	79.003
Verwaltungsgebäude	80	39	51	1.676.700
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Vereins- und Jugendhäuser	80	49	39	664.030
Feuerwehrgerätehäuser	80	43	46	2.973.716
Schulen	80	46	43	18.854.064
Schulsporthallen	50	9	81	273.491
Tageseinrichtungen für Kinder	80	35	56	967.002
Hallenbäder	70	23	67	228.002

Die Gemeinde Schalksmühle hat für ihre Vermögensgegenstände oftmals die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Bei langen Gesamtnutzungsdauern, wie zum Beispiel bei den Tageseinrichtungen für Kinder oder den Schulgebäuden, hat sie dadurch niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Bei langen Gesamtnutzungsdauern besteht allerdings die Gefahr, dass die tatsächliche Abnutzung schon weiter vorangeschritten ist als der Anlagenabnutzungsgrad es anzeigt. Gleichzeitig steigt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente teilweise bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Am weitesten fortgeschritten sind die Anlagenabnutzungsdauern bei den Schulsporthallen.

In den vergangenen Jahren wurde in größerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt in den Jahren 2017 bis 2021 bei 111 Prozent und damit über dem Richtwert von 100 Prozent. Allerdings sind hier die einzelnen Gebäudearten differenziert zu betrachten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2021 rund 62 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2017 bis 2021 um 5,4 Mio. Euro erhöht. Dieser Umstand ist bedingt durch den Umbau der Primusschule, welcher mit rund 15,4 Mio. Euro sicher zu den Großprojekten in jüngster Vergangenheit gehörten. Im aktuellen Haushaltsplan sind hier noch Auszahlungen für Restarbeiten vorgesehen. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums steht allerdings

die Erweiterung der offenen Ganztagschule (OGS) Spormecke mit rund 0,9 Mio. Euro im Fokus.

Um dem fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Sporthallen entgegenzuwirken plant die Gemeinde Schalksmühle aktuell Investitionen für die Erweiterung der Sporthalle Löh bis 2024 in Höhe von 120.000 Euro. Zuvor wird die Sporthalle allerdings umfassend saniert in Höhe von rund einer halben Mio. Euro, welche die Gemeinde bereits im Rahmen von Instandhaltungsrückstellungen bilanziert hat.

Gleichzeitig wird die Gemeinde Schalksmühle weiterhin in Tageseinrichtungen für Kinder investieren. Zu den Restarbeiten für den bisher noch nicht in der Bilanz aktivierten Kindergarten Löh plant die Gemeinde zukünftig einen Anbau für die Tageseinrichtung Wansbeckplatz, sowie eine größere Erweiterung der Tageseinrichtung Dahlerbrück mit rund 1,3 Mio. Euro. Für die investiven Auszahlungen bezüglich Erweiterung der Kita Dahlerbrück stehen Landeszuschüsse von rund 0,4 Mio. Euro zur Verfügung.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch in Teilen eine dauerhafte Belastung für den gemeindlichen Haushalt darstellen.

2.3.5.4 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 Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.716	-1.160	436	800
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	825	2.651	1.439	3.607
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-3.891	1.491	1.875	4.407
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.056	-1.003	-1.003	-2.790
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.947	488	872	1.617

Die Gemeinde Schalksmühle plant ab 2022 neben den deutlichen Ergebnisdefiziten auch mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bis einschließlich 2023. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vorrangig aus Steuereinnahmen. Der für 2022 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch rückläufige Gesamteinzahlungen (-6,1 Mio. Euro) bei steigenden Gesamtauszahlungen (+5,0 Mio. Euro). Die steigenden Auszahlungen ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Die Fehlbedarfe 2022 und 2023 beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt rund 5,9 Mio. Euro werden aus den liquiden Mitteln gedeckt. Für den Finanzplanungszeitraum 2024 bis 2025 plant die Gemeinde wiederum einen positiven Saldo von insgesamt 1,2 Mio.

Euro. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die durch die Corona-Pandemie stark eingebrochenen Steuereinnahmen wieder steigen werden. Die Gemeinde Schalksmühle plant daher in den folgenden Jahren mit einer langsam steigenden Erholung und hofft ab 2024 wieder einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen zu können.

Darüber hinaus plant die Gemeinde Schalksmühle gleichzeitig in den Jahren 2022 bis 2025 Investitionen in Höhe von rund 13,1 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 21,7 Mio. Euro zur Deckung gegenüber. Auf Grund ihrer guten Liquiditätslage wird die Gemeinde in den nächsten Jahren nach jetzigem Kenntnisstand vermutlich keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Die Gemeinde plant daher ab 2022 nur Tilgungsleistungen.

Im Gesamtfinanzplan 2022 wurde ein Planwert an liquiden Mitteln zum 01. Januar 2022 in Höhe von ca. 7,1 Mio. Euro berücksichtigt. Aus dem zuletzt aufgestellten Jahresabschluss 2021 gehen liquide Mittel von rund fünfzehn Mio. Euro hervor. Der oben genannten Inanspruchnahme von liquiden Mitteln im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2025 liegt eine gemäß § 89 Abs. 1 GO NRW vorgeschriebene Liquiditätsplanung zu Grunde. Die Gemeinde Schalksmühle kann die in den Jahren 2022 und 2023 geplanten Reduzierungen des Bestandes an finanziellen Mitteln allerdings vorerst tragen. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass nicht alle in den jeweiligen Haushalten eingeplanten Maßnahmen auch realisiert werden konnten. Nähere Details hierzu sind dem Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen zu entnehmen.

2.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Schalksmühle 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.

2.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Gemeinde Schalksmühle die steigenden Aufwendungen nur teilweise kompensieren. Zukünftig gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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, Umlagerückstellungen und des Finanzausgleichs.

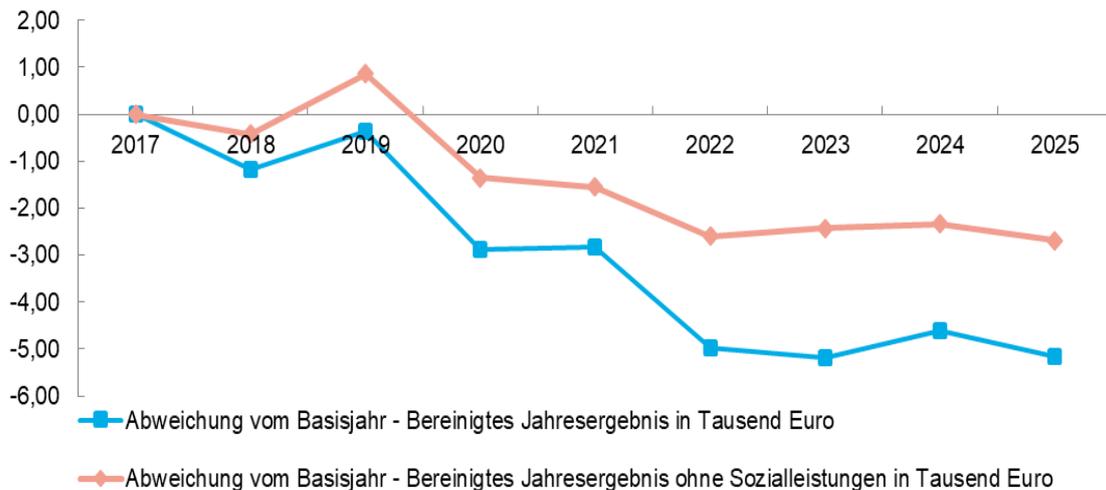
Die gpaNRW hat bei die **Gemeinde Schalksmühle** Umlagerückstellungen in Höhe von 3,4 Mio. Euro für das Jahr 2020 sowie 4,5 Mio. Euro für das Jahr 2021 identifiziert. Hierbei handelt es sich um Rückstellungen, welche gebildet werden für unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren. Begründet sind diese in der erhöhten Heranziehung von Umlagen aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinzahlungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnungen der Umlagegrundlage nach dem jeweils geltenden Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen werden. In 2020 lagen ungewöhnlich hohen Steuererträge unter Einbeziehung der Landeszuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz vor. Für das Jahr 2021 ergaben diese sich aus Gewerbesteuererträgen.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW bereinigt daher die von den Kommunen ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Für die Gemeinde Schalksmühle entfällt diese Bereinigung aufgrund fehlender Anwendung des NKF-CIG. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Schalksmühle langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2025



Bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2017 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der Gemeinde Schalksmühle. Im direkten Vergleich der Jahre 2017 und 2021 erkennt man einen negativen Verlauf. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei deutlich stärker (+ vier Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 1,3 Mio. Euro).

Es ist dem Trend deutlich zu entnehmen, dass die konjunkturbedingten Einnahmequellen (Gewerbesteuer, etc.), die wir an dieser Stelle bereinigen, beim Haushaltsausgleich eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen mit zusätzlichen 560 Tausend Euro sowie die Transferaufwendungen nach Bereinigung der Kreisumlage und Steuerbeteiligungen mit weiteren 1,5 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten stetig gestiegen. Dazu kommen stetig wachsende Dienstbezüge für Beamte. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich die deutlich gestiegenen Versorgungsaufwendungen auf den Trendverlauf aus.

Bei den Transferaufwendungen ergeben sich ebenfalls Steigerungen, diesen stehen aber teilweise auch Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg der Transferaufwendungen ist das wachsende Defizit aus dem Produktbereich Soziale Leistungen sowie die steigende Jugendamtumlage. Der Fehlbetrag im Produktbereich Soziale Leistungen wird sich bis 2025 im Vergleich zum Jahr 2021 mehr als verdoppeln.

Der Unterschiedsbetrag zwischen dem bereinigten Jahresergebnis und dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen beträgt im Durchschnitt rund sechs Mio. Euro. Beim Herausrechnen der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2021 zum Basisjahr rund 1,5 Mio. Euro geringer (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 400.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -250.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 1,2 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 immer deutlicher aus. Der Gemeinde Schalksmühle gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Daher sollte die Gemeinde Schalksmühle im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

2.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Gemeinde Schalksmühle** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune im Vergleich zu der vorherigen überörtlichen Prüfung weiter gestiegen 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 Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2020 angepasst. Die Gemeinde hatte die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer für das Haushaltsjahr 2015 deutlich angehoben. Seit 2018 wurden die Hebesätze dann wieder sukzessive gesenkt. Eine separate Straßenreinigungsgebühr erhebt die Gemeinde nicht.

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

Hebesätze in von Hundert 2022

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Schalksmühle	240	455	437
Balve	350	600	480
Halver	230	430	423
Herscheid	260	680	450
Kierspe	303	505	440
Meinerzhagen	295	575	450
Nachrodt-Wiblingwerde	400	720	480
Neuenrade	222	600	450

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Werdohl	369	668	485
Mittelwert im Märkischen Kreis	286	614	472
Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen	292	547	445
Fiktiver Hebesatz GFG 2021	223	443	418
Fiktiver Hebesatz GFG 2022	247	479	414

In der Bewertung der Steuerkraft im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) wird das Steueraufkommen der Grundsteuer B mittlerweile mit 479 v. H. (fiktiver Hebesatz 2022) bewertet. Die 479 v. H. sind ein vom Land ermittelter Durchschnittswert für die Grundsteuer B von kreisangehörigen Kommunen. Mit diesem Wert wird die Steuerkraft der Gemeinde Schalksmühle für den Erhalt von Schlüsselzuweisungen bewertet. Die Gemeinde ist allerdings seit Jahren abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen.

Die unter dem fiktiven Hebesatz angesetzte Grundsteuer B führt aber nicht nur zur Berücksichtigung höherer fiktiver Steuereinnahmen und damit möglicherweise zu einer geringeren Schlüsselzuweisung, sondern gegebenenfalls auch zu einer höheren Belastung durch die Kreisumlage. Auch hier ergeben sich die Berechnungsparameter aus der fiktiv anzurechnenden Steuerkraft.

2.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Schalksmühle hält die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse ein. Die Haushaltssatzungen kann sie allerdings regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst anzeigen.
- Die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der Gemeinde Schalksmühle erhalten regelmäßig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Der Informationsgehalt könnte dabei noch optimiert werden.

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 Fachbereichsleitungen und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger/innen müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die sich aus § 80 Abs. 5 GO NRW ergebenden Fristen zur Haushaltssatzung kann die Gemeinde Schalksmühle regelmäßig nicht einhalten. In der Regel wird der Haushaltsplan jeweils erst im Folgejahr verabschiedet, sodass die Anzeige regelmäßig erst im ersten Quartal des jeweiligen Planjahres erfolgt.

Die Frist zur Auf- und Feststellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse kann die Gemeinde Schalksmühle regelmäßig einhalten. Ab dem Jahr 2019 macht die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a GO NRW Gebrauch und kann auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses verzichten.

Unterjährig überwacht die Gemeinde die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dazu verfügt die Gemeinde über ein vierteljährliches Berichtswesen. Dazu stellt der Kämmerer zum Ende eines jeden Quartals die bisher gebuchten Erträge und Aufwendungen für das Haushaltsjahr zusammen. Die Erträge und Aufwendungen werden dabei anhand der einzelnen Sachkonten dargestellt und ggfls. analysiert. Für die Investitionen erfolgt eine Einzelkontrolle pro Maßnahme, welche allerdings nicht berichtsrelevant ist.

Das dargestellte Berichtswesen könnte an einigen Stellen gehaltvoller gestaltet werden. Interessant wäre beispielsweise nicht nur die Entwicklung der einzelnen Sachkonten, sondern damit einhergehend auch die Entwicklung der Teilpläne. Darüber hinaus wäre es interessant zu erfahren, mit welchem Prognosewert zum Ende des Haushaltsjahres zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang würden zudem Hinweise zum aktuellen Stand der Investitions- und Kassenkredite sowie wichtiger Ziele und Kennzahlen das finanzwirtschaftliche Bild abrunden.

Die Gemeinde Schalksmühle könnte den Informationsgehalt ihres Berichtswesens im Bereich des Finanzcontrollings noch optimieren und z. B. um Prognosewerte zum Jahresende und den Stand der Investitions- und Kassenkredite anreichern.

Die Berichtstermine sind jeweils zum Quartalsende terminiert und werden dem Rat zur Kenntnis gegeben. Dass die Gemeinde Schalksmühle die Daten zur Haushaltssteuerung nutzt, zeigen die in 2020 verhängten Haushaltssperren, um Einsparungen sicher generieren zu können.

2.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Gemeinde Schalksmühle überträgt jährlich deutlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde dabei verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Schalksmühle ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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.

Ihre Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Gemeinde Schalksmühle** zuletzt im März 2020 aktualisiert. Hiernach wurde festgelegt, dass noch verfügbare Mittel am Jahresende übertragen werden können, wenn die Liquiditätsplanung dem nicht entgegensteht. Somit bleiben Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Finanzierungstätigkeit übertragbar und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Aus praktischen Erwägungen ist die Gemeinde aber grundsätzlich bestrebt bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung noch nicht ausgeschöpft sind, einzusparen oder neu zu veranschlagen.

Ermächtigungen für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens zwei Jahre nach Abschluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

Sind Erträge oder Einzahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks verfügbar. Dies gilt ebenfalls für Ermächtigungen zur Leistung von Auszahlungen. Diese bleiben ebenfalls bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar.

Die jeweiligen Fachbereichsleitungen ermitteln nach Ablauf des Haushaltsjahres für welche Zwecke im Haushaltsjahr noch nicht benötigte investive Auszahlungsermächtigungen sowie Ermächtigungen für Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen ins Folgejahr übertragen werden sollen. Eine detaillierte Zusammenstellung einschließlich der noch nicht abgewickelten Aufträge, inklusive Begründung zu den einzelnen Positionen, sind dem Kämmerer nach Abschluss des Haushaltsjahres bis spätestens 10. Januar des Folgejahres zuzuleiten. Dabei ist anzugeben, wann die Mittel voraussichtlich kassenwirksam ausgezahlt werden.

Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Bürgermeister. Der Bürgermeister legt dem Gemeinderat eine Übersicht der Ermächtigungsübertragungen unter Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan vor.

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

Ordentliche Aufwendungen Schalksmühle 2017 bis 2021

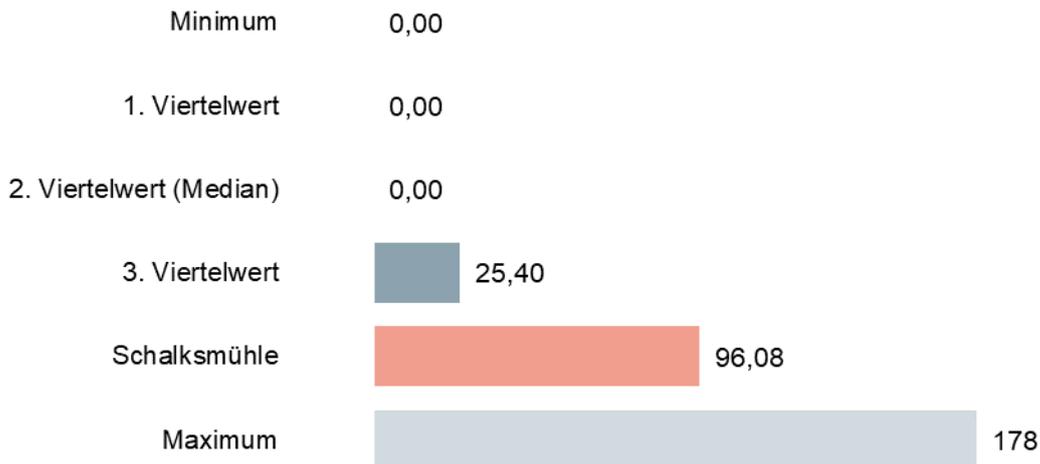
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	34.246	36.666	35.707	35.451	34.658
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	690	671	531	989	721
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,02	1,83	1,49	2,79	2,08
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	34.936	37.337	36.238	36.440	35.379
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,98	1,80	1,47	2,71	2,04
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	33.226	33.363	33.854	52.050	38.728
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	95,11	89,36	93,42	142,84	109,47

* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen / (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen / Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen * 100

Die Gemeinde Schalksmühle hat in zwei von fünf Jahren mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Ansatzüberschreitungen waren allerdings in den betreffenden Jahren durch entsprechende Mehrerträge gedeckt.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 15 Werte eingeflossen. Davon haben neun Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. In den Jahren 2017 bis 2019 ergeben die Ermächtigungsübertragungen jeweils den Maximalwert. Allerdings wurden die Mittel in den letzten beiden Betrachtungsjahren auch vollständig benötigt bzw. genutzt (siehe Grad der Inanspruchnahme).

Die Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit positionieren sich ebenfalls im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich über dem dritten Viertelwert.

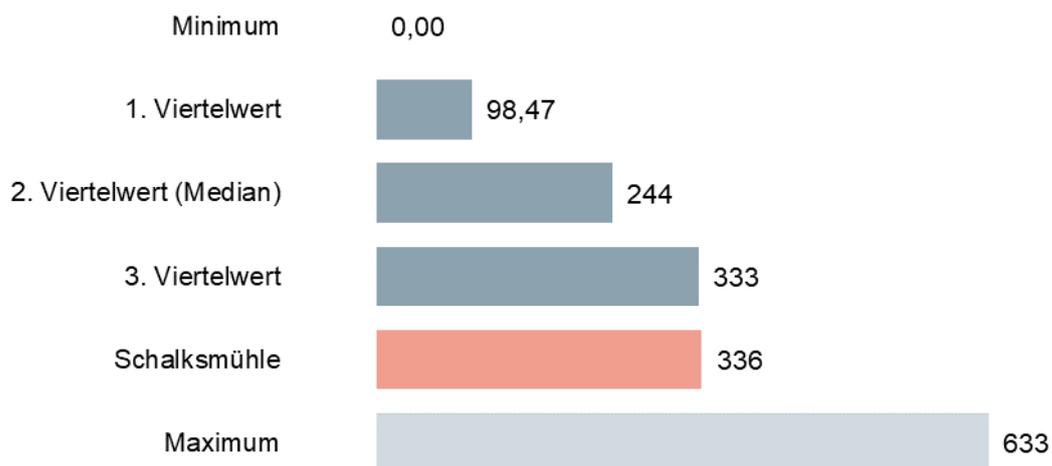
Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich.

Investive Auszahlungen Schalksmühle 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.125	3.350	2.743	5.306	3.820
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.352	4.665	5.014	3.457	3.525
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	129,75	139,26	182,80	65,16	92,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.477	8.015	7.757	8.763	7.345
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	56,47	58,20	64,64	39,45	47,98
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.592	2.797	3.981	3.201	4.320
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	48,46	34,90	51,33	36,53	58,82

In den Jahren 2017 bis 2021 hat die Gemeinde Schalksmühle investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 4,4 Mio. Euro übertragen. In den letzten zwei Jahren mit sinkender Tendenz. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen seit 2017 niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 15 Kommunen.

Ihre fortgeschriebenen Haushaltsansätze für investive Auszahlungen schöpfte die Gemeinde Schalksmühle in den fünf Betrachtungsjahren zu maximal 59,0 Prozent aus. Allerdings liegt der Grad der Inanspruchnahme in drei von vier möglichen Vergleichsjahren unter dem Median.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Als Gründe für den teilweise unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Gemeinde planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

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

→ Empfehlung

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

Die Gemeinde Schalksmühle konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Gemeinde nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

2.4.4 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.

2.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Schalksmühle hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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.

Bei der **Gemeinde Schalksmühle** akquirieren und bewirtschaften die Fachämter die Fördermittel dezentral. Zudem werden Informationen und Hinweise zu neuen Förderaufrufen direkt an die zuständigen Fachbereiche weitergeleitet. Dabei erfolgt insbesondere im Fachbereich Planen und Bauen eine vermehrte Fördermittelakquise. Darüber hinaus bekommt die Gemeinde Hinweise und Inputs auch oft über die Veröffentlichung von Gesetz- und Verordnungsblättern und den kommunalen Spitzenverbänden.

Strategische Vorgaben für den Bereich der Fördermittelakquise hat die Gemeinde Schalksmühle bisher nicht geschaffen. Schriftliche Regelungen oder Vereinbarungen gibt es in diesem Aufgabenkreis nicht. Zielvorgaben beispielsweise räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ Empfehlung

Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer digitalen Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Gemeinde Schalksmühle die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Neben den genannten Quellen nimmt die Gemeinde regelmäßig an einem überörtlichen Arbeitskreis zum Thema Fördermittelmanagement teil. Dieser Arbeitskreis wurde von kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises initiiert und auch durchgeführt. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Gemeinde zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Die Gemeinde strebt aktuell eine interkommunale Zusammenarbeit zu diesem Themenkomplex an. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden. Der Vorgang der Fördermittelakquise wird aktuell nicht dokumentiert.

Die Antragsprozesse beschreibt die Gemeinde im Antragsverfahren schon als sehr unterschiedlich. Schalksmühle musste auch bereits gescheiterte Fördermittelanträge verzeichnen, in Folge von überzeichneten Fördertöpfen.

2.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Gemeinde Schalksmühle hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Gemeinde Schalksmühle bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufe gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden Fördermaßnahmen in ihrer Ergebnisrechnung. Aus der Übersicht geht hervor, um welche Fördermaßnahme es sich handelt und inwiefern sich daraus im laufenden Planungshorizont Erträge ergeben. Für einen umfassenden und transparenten Überblick fehlt es allerdings an weiteren Informationen auch im Hinblick auf geplante Förderprojekte.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum

- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre zentrale Übersicht weiter ausbauen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Gemeinde Schalksmühle berichtet, dass auch sie bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Grund für die Rückzahlung war beispielsweise, dass die Maßnahme schlussendlich nicht durchgeführt wurde.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Gemeinde bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Gemeinde dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Derzeit liegt die Zuständigkeit für das Fördermittelcontrolling beim jeweils zuständigen Fachamt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

2.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

2.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Gemeinde Schalksmühle hat grundlegende, strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement, die ihrem Verwaltungshandeln eine klare Verbindlichkeit geben, in ihrer Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften vorbildhaft 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.

Die **Gemeinde Schalksmühle** hat im Jahr 2019 Teilaufgaben der Abwasserbeseitigungspflicht und in diesem Zuge ihr Kanalnetz auf den Ruhrverband übertragen. Im Gegenzug hat sich der Ruhrverband verpflichtet, an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag von ca. 24 Mio. Euro zu leisten. Die Ausgleichsleistung erhält die Gemeinde über zwei unterschiedliche Modelle. Nähere

Ausführungen hierzu stehen im Kapitel 1.3.5 Schulden und Vermögen, sowie dem nachfolgenden Kapitel 1.4.5.2 Anlagemanagement.

Im Jahr 2019 hat der Ruhrverband neun Kredite übernommen, die zum Zeitpunkt der Übernahme eine Restschuld von 12,8 Mio. Euro hatten. Im Kreditportfolio der Gemeinde Schalksmühle verblieben die vier Darlehen aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 sowie zwei weitere Darlehen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Kreditportfolio der Gemeinde Schalksmühle:

Kreditportfolio Schalksmühle am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Kreditverbindlichkeiten in Tausend Euro ohne Gute Schule 2020	2.964
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	6
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	4
Anzahl der Kreditgeber	1
Anzahl Derivate	0

* Diese Kredite hat die Gemeinde zwar zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land.

Im Jahr 2026 endet die Zinsbindungsfrist der beiden Kredite. Sofern die Gemeinde dann nicht in der Lage sein wird, die Restschuld von ca. zwei Mio. Euro zu tilgen, hätte sie die Kredite umzuschulden oder neue Zinsvereinbarungen mit der Bank abzuschließen.

Auf Grund ihrer guten Liquiditätslage wird die Gemeinde in den nächsten Jahren nach jetzigem Kenntnisstand keine neuen Kredite aufnehmen müssen.

Das Kreditportfolio der Gemeinde Schalksmühle ist insgesamt wenig komplex und enthält keine potenziell risikobehaftete Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder Derivate.

Die Gemeinde Schalksmühle hat strategische und operative Festlegungen für die Aufnahme von Krediten in einer Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften geregelt. Diese Richtlinie hatte der Rat im Jahr 2018 beschlossen. Über die Richtlinie beschränkt die Gemeinde die Aufnahme von Krediten ausdrücklich auf Kommunalkredite. Die Richtlinie schreibt zudem den Verzicht derivativer Finanzgeschäfte und ähnlicher risikobehafteter Finanzinstrumente ausdrücklich fest. Fremdfinanzierungsformen wie Anleihen oder Schuldscheindarlehen hat die Gemeinde ausgeschlossen. Gleiches gilt für Geschäfte in fremder Währung.

Des Weiteren enthält die Richtlinie ein Limit für den Umfang von Prolongationen in einem bestimmten Zeitraum. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, um Klumpenrisiken¹⁸ zu vermeiden.

¹⁸ Hohe Anteile des Portfolios stehen zum gleichen Zeitpunkt zur Umschuldung an oder viele Kredite beziehen sich auf einzelne Kreditgeber

Darüber hinaus hat die Gemeinde festgelegt, dass die Regelungen der Richtlinie auch von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Kommunalbetrieb Schalksmühle anzuwenden sind. Die Richtlinie enthält zudem Begriffsbestimmungen, Zuständigkeitsregelungen und Festlegungen zu Entscheidungskompetenzen sowie Verfahrensregelungen zur Angebotseinholung und -auswertung.

Einzig Kontroll- und Berichtspflichten sind in der Richtlinie nicht festgeschrieben. Die Gemeinde und die gpaNRW teilen jedoch die Auffassung, dass eine Regelung diesbezüglich aktuell nicht erforderlich ist. Die geringe Komplexität des Kreditportfolios und das auf Sicherheit ausgerichtete Kreditmanagement lösen keine Anforderungen aus, die standardisiert festgeschrieben werden müssten.

Insgesamt hat die Gemeinde ihre Richtlinie vorbildhaft an ihre individuellen Anforderungen und strategischen Festlegungen ausgerichtet.

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

2.4.5.2 Anlagemanagement

- In ihrer Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften hat die Gemeinde Schalksmühle die wesentlichen Regelungen für ihr Anlagemanagement festgeschrieben.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios 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.

Einen Teil des Betrages, den die **Gemeinde Schalksmühle** als Ausgleich für die Übertragung ihres Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen an den Ruhrverband erhalten hat, hat die Gemeinde beim Ruhrverband angelegt. Konkret handelt es sich dabei um einen Betrag von ca. elf Mio. Euro. Die Gemeinde hat mit dem Verband vereinbart, dass dieser Betrag für einen Zeitraum von maximal sieben Jahren beim Ruhrverband verbleibt. Diese Geldanlage bilanziert die Gemeinde als Forderung. Die Vereinbarung sah vor, dass Schalksmühle in den Jahren 2020 und 2021 keine Auszahlungen erhält. Verteilt über die Jahre 2022 bis 2026 erhält die Gemeinde nun jährlich gleich hohe Rückzahlungsbeträge.

Neben dieser Geldanlage verfügte die Gemeinde Schalksmühle Ende 2021 über liquide Mittel von ca. 15 Mio. Euro. Diese Geldmittel liegen auf dem Geschäftskonto bei ihrer Hausbank, einer Bank, die institutgesichert ist. Für das Bankguthaben hatte die Gemeinde bis 31. Juli 2022 Verwarentgelte zu zahlen. Über Geldeinlagen oder Konten bei nicht einlagengesicherten Banken verfügt die Gemeinde nicht.

Anlageportfolio Schalksmühle 2021

Kennzahlen	2021
Geldanlage Ruhrverband in Tausend Euro	11.000

Kennzahlen	2021
Wert der Versorgungsfondsanteile in Tausend Euro	171
Liquide Mittel in Tausend Euro	15.070
Anzahl der Geschäftskonten	1
davon Anzahl Konten bei Geldinstituten, die institutgesichert* sind	1

* Alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Ziel dieser Institutssicherungssysteme ist es, die ihnen angeschlossenen Institute vor Insolvenz und Liquidation zu bewahren. Hierdurch sollen Entschädigungsfälle bei diesen Instituten grundsätzlich vermieden werden. Einlagen einer Kommune sind dort insofern mittelbar in voller Höhe geschützt.

Die Gemeinde Schalksmühle hat in der Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften nicht nur strategische und operative Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formuliert. Die Gemeinde hat in dieser Richtlinie auch klare Regelungen für Geldanlagen festgeschrieben.

Anders als dies Richtlinien anderer Gemeinden suggerieren, hat die Gemeinde Schalksmühle tatsächlich eine sicherheits- und liquiditätsorientierte Anlagestrategie dokumentiert. Für Schalksmühle hat es höchste Priorität, die dauernde Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Das heißt, die Gemeinde misst der Sicherheit von Geldanlagen bei der Vorsorge für künftige Zahlungsverpflichtungen höchste Bedeutung zu. Geschäftsbeziehungen zu privaten Banken, die keinem für die Gemeinde relevanten Sicherungssystem angehören, schließt die Richtlinie der Gemeinde aus.

Diese strategische Ausrichtung bedeutet umgekehrt, dass die Gemeinde niedrigere Kapitalerträge bzw. Verwarentgelte in Kauf nimmt, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren.

Lediglich die Anteile am Versorgungsfonds unterliegen Risiken. Die Anzahl und der Wert der Anteile sind jedoch von untergeordneter Bedeutung, so dass nicht von einer nennenswerten Risikobehaftung gesprochen werden kann. Ein Verstoß gegen die eigene Richtlinie liegt nicht vor, da der Rat dem Fortbestand dieser Kapitalanlage explizit zugestimmt hat. Die Zustimmung erfolgte mit der Ratssitzung, in der der Rat auch der Richtlinie zugestimmt hatte. Zur Klarstellung sollte die Gemeinde jedoch, auch in ihrer Richtlinie, Regelungen zu den Versorgungsfondsanteilen aufnehmen.

Die Schalksmühler Richtlinie ist klar strukturiert und enthält Regelungen zu allen Anforderungen an ein Anlagemanagement, die Schalksmühle erfüllen sollte: Die Richtlinie der Gemeinde Schalksmühle enthält Regelungen zum Verfahren der Angebotseinholung und -auswertung sowie zur Vergabeentscheidung. Darüber hinaus hat die Gemeinde den Geltungsbereich geregelt. Dieser umfasst neben der Kernverwaltung auch den Kommunalbetrieb. Daneben enthält die Richtlinie auch wesentliche Begriffsbestimmungen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Haushaltssituation

Feststellung		Seite
Plan-Ergebnisse		
F1	Die Gemeinde Schalksmühle hat in ihrer Haushaltsplanung das NKF-CIG nicht angewendet. Aufgrund fehlender Wahlmöglichkeit bei der Anwendung verstößt die Gemeinde gegen geltende gesetzliche Regelungen.	43

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Ermächtigungsübertragungen					
F1	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Schalksmühle ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	31	E1	Ziel der Gemeinde Schalksmühle sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	35
Fördermittelmanagement					
F2	Die Gemeinde Schalksmühle hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	35	E2.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	36
			E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer digitale Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	36

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Gemeinde Schalksmühle hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	37	E3.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre zentrale Übersicht weiter ausbauen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	38
			E3.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.	38

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Schalksmühle 2015	Schalksmühle aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	98,4	102,6	99,9	101,3	101,3	105,5	115,0	19
Eigenkapitalquote 1	41,6	39,4	23,0	30,6	38,0	41,0	49,5	21
Eigenkapitalquote 2	74,5	59,9	46,9	61,5	69,0	74,7	82,6	21
Fehlbetragsquote	1,3	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	54,0	28,5	19,8	29,8	37,0	41,1	51,5	21
Abschreibungsintensität	7,2	3,8	3,8	8,6	9,0	10,8	11,8	19
Drittfinanzierungsquote	41,0	35,7	35,7	54,7	64,6	69,9	89,5	17
Investitionsquote	153,0	15,4	15,4	108,5	137,8	161,4	310,3	21
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	95,7	105,5	75,2	90,5	99,7	103,2	112,0	21
Liquidität 2. Grades	240,3	2.327,3	32,3	98,1	223,9	306,8	2.327,3	21

Kennzahlen	Schalksmühle 2015	Schalksmühle aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,3	1,3	1,2	2,6	5,3	8,2	24,2	21
Zinslastquote	0,9	0,04	0,04	0,24	0,49	0,81	1,68	19
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	73,0	43,6	43,0	50,6	56,0	59,2	64,2	15
Zuwendungsquote	6,4	17,5	7,7	17,5	21,2	27,2	38,6	18
Personalintensität	16,3	10,4	10,4	16,0	18,9	21,9	29,1	19
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	8,0	8,0	14,4	17,8	22,1	29,6	19
Transferaufwandsquote	61,2	40,0	34,7	37,9	41,8	45,8	53,6	19

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

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

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	3.657	3.412	566	1.488	1.208	./.
Gewerbesteuern (4013)	17.460	17.842	13.884	13.247	18.195	16.126
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	6.078	6.158	6.361	6.077	6.562	6.247
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.332	1.437	1.593	1.747	1.782	1.578

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Ausgleichsleistungen (405)	597	583	605	617	519	584
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	5.845	0	1.169
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	1.005	925	1.391	1.264	1.271	1.171
Summe der Erträge	26.473	26.945	23.833	28.797	28.330	26.876
Steuerbeteiligungen (534)	2.794	2.584	2.260	889	1.520	2.009
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	9.230	9.773	10.631	13.527*	12.772*	11.187
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	790	0	0	0	0	./.
Summe der Aufwendungen	12.813	12.358	12.891	14.417	14.292	13.196
Saldo	13.660	14.587	10.941	14.380	14.038	13.679

* Hier erfolgt ebenfalls eine Berücksichtigung der Umlagerückstellung gemäß § 37 Abs. 5 S. 3 KomHVO NRW

Tabelle 5: Eigenkapital Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	43.617	46.598	46.990	48.915	50.163
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	43.617	46.598	46.990	48.915	50.163
Sonderposten für Zuwendungen	18.381	19.355	19.899	18.213	19.028
Sonderposten für Beiträge	12.875	12.534	12.163	7.169	6.944
Eigenkapital 2	74.873	78.487	79.052	74.298	76.135
Bilanzsumme	104.375	107.823	107.826	124.052	127.244

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	18.892	18.202
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	83	166
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	501	363
Sonstige Verbindlichkeiten	342	435
Erhaltene Anzahlungen	542	639
Gesamtverbindlichkeiten	20.361	19.804

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	18.145	13.896	13.309
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	1.400	700	700
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	5	5	6
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	2.608	705	706

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	19.348	13.896	13.309

*Kommunalbetrieb Schalksmühle

Tabelle 8: Effektive Schulden Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten	19.185	18.639	18.145	13.896	13.309
+ Rückstellungen	9.476	9.967	9.841	14.601	17.337
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	116	49	4	396	371
Schulden	28.777	28.655	27.990	28.893	31.017
- liquide Mittel	6.837	9.002	7.618	11.749	15.070
- Forderungen	1.188	2.218	1.010	25.958	24.609
Effektive Schulden	20.752	17.435	19.362	-8.814	-8.662

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	3.657	3.412	566	1.488	1.208
Gewerbesteuer	17.460	17.842	13.884	13.247	18.195
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.078	6.158	6.361	6.077	6.562
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.332	1.437	1.593	1.747	1.782
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.603	1.508	1.995	7.727	1.790
Summe der Erträge	26.473	26.945	23.833	28.798	28.330
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	790	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	9.230	9.773	10.631	13.527	12.772
Steuerbeteiligungen	2.794	2.584	2.260	889	1.520
Summe der Aufwendungen	12.813	12.358	12.891	14.417	14.292
Saldo der Bereinigungen	13.660	14.587	10.941	14.381	14.038
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.003	-11.175	-10.375	-12.893	-12.830
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.172	-372	-2.890	-2.827

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-2.886	-2.491	-828	-596
Gewerbesteuer	14.000	14.500	15.000	15.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.400	6.800	7.200	7.600
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.500	1.535	1.565	1.590
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	630	650	665	685
Summe der Erträge	22.530	23.485	24.430	25.375
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	9.465	9.455	9.293	9.517
Steuerbeteiligungen	1.122	1.161	1.201	1.241
Summe der Aufwendungen	10.587	10.616	10.494	10.758
Saldo der Bereinigungen	11.943	12.869	13.936	14.617
Saldo der Sondereffekte	390	-50	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.219	-15.310	-14.764	-15.213
Abweichung vom Basisjahr	-5.215	-5.307	-4.761	-5.210

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.003	-11.175	-10.375	-12.893	-12.830
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-74	-364	-338	-400	-473
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-811	-582	-751	-560	-503
Jugendamtsumlage	-3.449	-4.137	-4.476	-4.907	-4.635
Saldo aus Sozialleistungen	-4.334	-5.083	-5.565	-5.867	-5.611
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.670	-6.092	-4.810	-7.026	-7.219

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-422	860	-1.356	-1.549

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gemeinde Schalksmühle in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.219	-15.310	-14.764	-15.213
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-268	-485	-490	-600
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-970	-1.262	-1.052	-1.066
Jugendamtsumlage	-5.369	-5.349	-5.070	-5.124
Saldo aus Sozialleistungen	-6.607	-7.097	-6.612	-6.790
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.612	-8.213	-8.152	-8.422
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-2.942	-2.544	-2.482	-2.753

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle 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 Schalksmühle hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet, diese ist dem Fachbereich Planen und Bauen zugeordnet. Die wichtige Funktionstrennung zwischen Bedarfsstelle und Vergabeverfahren ist bei Baumaßnahmen deshalb, wie in vielen kleinen Kommunen, nur schwierig zu bewerkstelligen.

Das interne Regelwerk zur Durchführung der Vergabeverfahren nach VOB ist die Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen aus dem Jahr 2011, in der die Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Daneben gibt es eine weitere Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Leistungen der Gemeinde Schalksmühle aus dem Jahr 2006. Diese entsprechen zum Teil nicht mehr dem aktuellen Vergaberecht und werden gegenwärtig von der Gemeinde angepasst.

Eine regelmäßige Prüfung der getätigten Vergaben - im Sinne einer örtlichen Rechnungsprüfung - findet in der Gemeinde Schalksmühle nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen ist zwar keine rechtliche Verpflichtung, stellt jedoch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Die Gemeinde Schalksmühle hat niemanden mit der Wahrnehmung der Korruptionsprävention beauftragt. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention liegt vor, enthält aber nicht alle wichtigen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Gemeinde noch nicht erstellt. Diese sollte Schalksmühle nun wie geplant zeitnah nachholen und ihre Dienstanweisung aktualisieren.

Regelungen im Umgang mit Sponsoringleistungen hat die Gemeinde getroffen.

Wir haben bei der Gemeinde Schalksmühle die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde gehört hier zur Hälfte der Vergleichskommunen mit Abweichungsquoten unterhalb des Median.

Vor der Beauftragung von Nachträgen wird die zentrale Vergabestelle eingebunden. Aufwerten könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement. Eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte die Gemeinde zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten Vergabemaßnahmen der Gemeinde Schalksmühle haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Die Gemeinde hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich bei der Dokumentation sowie der nachvollziehbaren Begründung von Auftragsänderungen und Nachtragsverfahren.

3.2 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 Schalksmühle** aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

3.3 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.

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt für den VOB Bereich über eine Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen aus dem Jahr 2011 sowie eine Dienstanweisung zur Ausschreibung und Abwicklung von Leistungen, in denen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese entsprechen zum Teil nicht mehr dem aktuellen Vergaberecht und werden gegenwärtig von der Gemeinde grundlegend überarbeitet.

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 Schalksmühle** hat ihre zentrale Vergabestelle im Fachbereich „Bauen und Planen“ angesiedelt.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde im Jahr 2011 eine Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen der Gemeinde Schalksmühle erlassen. Diese wird durch Verfügungen zur Anwendung von Vergabereinfachungen ergänzt. Daneben gibt es noch eine Dienstanweisung zur Ausschreibung und Abwicklung von Leistungen aus dem Jahr 2006.

Eine Dienstanweisung Vergabewesen soll bei Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften darstellen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune sicherstellen. Eine Zusammenführung der Regelungen in einer Dienstanweisung kann dies unterstützen.

Die eingesetzten Bediensteten erhalten eine wesentliche Unterstützung bei Vergabeverfahren, wenn sie durch klare Vorgaben das jeweils anzuwendende Vergabeverfahren einfach ermitteln könnten. Dazu bedarf es eindeutiger Regelungen über die zu berücksichtigenden Wertgrenzen. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Die Dienstanweisung zum Vergaberecht der Gemeinde Schalksmühle unterstützt die mit der Vergabe beauftragten Bediensteten bei der Wahl der Vergabeverfahren nur zum Teil. Sie enthält Wertgrenzen für die Durchführung beschränkter bzw. freihändiger Vergaben. Allerdings entsprechen die Schwellenwerte nicht mehr dem aktuellen Stand. Seit Inkrafttreten der Dienstanweisung änderten sich diese mehrfach. Die Dienstanweisung berücksichtigt diese Änderungen noch nicht. Durch Verfügungen zur Anwendung von Vergabereinfachungen erfolgt im Bedarfsfall eine Anpassung durch die Gemeinde.

Diese Vorgehensweise ist unübersichtlich und kann schnell dazu führen, dass einzelne Regelungen von den Bedarfsstellen übersehen werden. Darüber hinaus regeln die Dienstanweisungen der Gemeinde Schalksmühle nicht alle Rahmenbedingungen. Die Gemeinde Schalksmühle hat dies bereits erkannt und erarbeitet gerade eine neue Dienstanweisung zum Vergabewesen. Als Grundlage soll die Musterdienstanweisung der gpaNRW dienen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre Dienstanweisung Vergabe möglichst zeitnah an das aktuelle Vergaberecht anpassen und auf alle von ihr durchzuführenden Vergabeverfahren ausweiten. Dabei sollte die Dienstanweisung auch die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung kann zukünftig Anpassungen vereinfachen.

Der Kommune ist es dabei erlaubt, die vorgegebenen Wertgrenzen des Vergaberechts zu unterschreiten, beispielsweise die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen des

Landes NRW¹⁹. Ein Überschreiten ist jedoch nicht erlaubt. Eine Kommune fördert einen größeren Wettbewerb, wenn sie geringere Wertgrenzen festlegt. So sinkt die Anzahl der Direktaufträge. Freihändige, beschränkte und öffentliche Ausschreibungen sind dann häufiger durchzuführen.

Die Dienstanweisung schreibt vor, dass Personen, die mit der Planung und der Erstellung des Leistungsverzeichnisses sowie der Bauüberwachung beschäftigt sind, an „sämtlichen“ Tätigkeiten der Vergabestelle nicht beteiligt sein dürfen. Diese Regelung verfolgt das Ziel, die Ausführung der Maßnahme strikt vom Vergabeverfahren zu trennen und damit die Korruptionsgefahr zu mindern.

Allerdings benennt die Dienstanweisung den mittelbewirtschaftenden Fachbereich „Planen und Bauen“ als zentrale Vergabestelle für Bauleistungen. Somit liegen sowohl Ausführung der Maßnahme als auch Abwicklung der Vergabeverfahren innerhalb eines Fachbereiches. Auch wenn eine Trennung zwischen Verwaltungs- und technischer Abteilung erfolgt, ist eine personelle Trennung in der Realität, wenn überhaupt, nur schwer umzusetzen.

Die Gemeinde wickelt ihre Vergabeverfahren unter Verwendung des Vergabeportals „Subreport“ bereits digital ab. Durch den Einsatz einer Fachsoftware für die Abwicklung des gesamten Vergabeverfahrens wäre eine Aufwertung möglich. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe erheblich.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.

3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen

¹⁹ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau- und Gleichstellung vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBI. NRW. 2021 S. 1106)

Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁰

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben – im Sinne einer örtlichen Rechnungsprüfung - erfolgt nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²¹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²² sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der **Gemeinde Schalksmühle** prüft die Jahresabschlüsse. Dieser sieht bei der einmal jährlich stattfindenden Prüfung auch stichprobenhaft einzelne Vergabemaßnahmen ein. Darüber hinaus ist der Rechnungsprüfungsausschuss nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung - wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde Schalksmühle - betraut.

Für Bauleistungen bestanden zum Prüfzeitpunkt die folgenden Regelungen:

- Bis 25.000 Euro und bei Vorliegen eines entsprechenden Beschlusses des zuständigen Fachausschusses gelten Vergaben - bei haushaltsmäßiger Absicherung - als einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung und sind dem Vergabeausschuss nachträglich zur Kenntnis zu geben.
- Ab 25.000 Euro wird der Vergabeausschuss vor der Auftragserteilung beteiligt.
- Bei Vergaben über 10.000 Euro, die Bauleistungen nicht beinhalten sowie für Architekten- und Ingenieurleistungen über 5.000 Euro entscheidet der Vergabeausschuss vor Auftragserteilung.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabepfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für

²⁰ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²¹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²² Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

sinnvoll und wichtig. 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.

Darüber hinaus wickeln die Kommunen viele Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch sachkundige und hierfür legitimierte Personen kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Kommunen vor Schaden bewahren. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung. Wesentliche Stationen sind hierbei die Zeitpunkte der Erstellung des Leistungsverzeichnisses bzw. der Leistungsbeschreibung vor der Bekanntmachung der Vergaben, vor der Auftragserteilung sowie bei wesentlichen Auftragsänderungen und -erweiterungen, die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Schalksmühle die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen und diese in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Die Gemeinde setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen sowie die Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²³ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Gemeinde Schalksmühle** hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer“ Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ aus dem Jahr 2007 festgelegt. Die vorliegenden Regelungen sind nicht ausreichend, um die Vorgaben des KorruptionsbG zu erfüllen. Dies hat die Gemeinde bereits erkannt und erarbeitet aus diesem Grund eine neue Dienstanweisung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte - wie geplant - ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zügig überarbeiten und um weitere Aspekte ergänzen.

Die Leiter der öffentlichen Stellen sind verpflichtet, jeweils dem Grad der gegebenen Korruptionsgefahr entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 KorruptionsbG nachzukommen, ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze in den öffentlichen Stellen intern festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie

²³ 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)

aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

Existieren sogenannte Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Gemeinde Schalksmühle hat ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt. Eine Schwachstellenanalyse führte sie bisher noch nicht durch. Die Gemeinde Schalksmühle ist nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen.

Die Gemeinde Schalksmühle hat zu diesem Rechtsverstoß der gpaNRW mitgeteilt, dass sie zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche beabsichtigt, eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Nach Angaben der Gemeinde sollen hierbei alle Mitarbeitenden einbezogen und sensibilisiert werden, um ggf. weitere Bereiche zu identifizieren, die bisher nicht als korruptionsgefährdet oder besonders korruptionsgefährdet bekannt waren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Gemeinde Schalksmühle bisher nicht ernannt.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen

und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr²⁴:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,
- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten mit auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

Zu Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. Um die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG sicherzustellen, hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.

Gemäß § 7 Satz 3 des KorruptionsbG haben die Ratsmitglieder sowie die Sachkundigen Bürgerinnen und Bürger vielfältige Veröffentlichungspflichten. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Nach dem Gesetzeswortlaut gehören zu den erforderlichen Angaben:

- Ausgeübter Beruf und Beratungsverträge,
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien,
- Mitgliedschaften in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form,
- Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Die Gemeinde Schalksmühle veröffentlicht die Informationen zu den Tätigkeiten der Gremienmitglieder jährlich im Amtsblatt des Märkischen Kreises.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten nach § 49 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen

²⁴ Aufzählung ist nicht abschließend

und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Aufstellung der Nebentätigkeiten ist dem Rat jeweils bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Laut Auskunft der Gemeinde erfolgt die erforderliche Erklärung fristgerecht.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁵ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebenden-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden, beispielsweise die Presse.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung steht noch die Zustimmung durch den Bundesrat aus.

Obwohl eine nationale Umsetzung noch nicht erfolgt ist, kann es für die Gemeinde sinnvoll sein, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit den Regelungen auseinanderzusetzen. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel das Einrichten eines geschützten Hinweisgebersystems und die Etablierung eines vertraulichen Workflows. Dabei ist zu beachten, dass Hinweisgebende Anspruch auf Aufklärung haben, welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund ihrer Hinweise erfolgt bzw. eingetreten sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

3.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der

²⁵ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

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 Schalksmühle hat durch Regelungen in einer Dienstanweisung und mit einem verbindlichen Muster Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt. Haftungsrisiken und Laufzeiten werden aktuell noch nicht begrenzt.

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.

In ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ hat die **Gemeinde Schalksmühle** unter Punkt zehn der Anweisung verbindliche Rahmenbedingungen festgelegt. Es wird bestimmt, dass zur besseren Transparenz und Kontrolle der Sponsoringentscheidungen im Bereich der Gemeinde jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festzuhalten ist. Ein entsprechendes Muster ist der Dienstanweisung als Anlage beigefügt und wird unter Prüfung des Einzelfalls verwendet.

Die Dienstanweisung der Gemeinde schreibt eine zeitliche Befristung von Sponsoringleistungen vor. Eine Regelung zur maximalen Laufzeit wurden bisher noch nicht getroffen. Die maximale Laufzeit sollte regelmäßig auf zwei Jahre beschränkt werden, es sei denn, besondere Umstände sprechen für eine längere Bindung an den Sponsor. Unter Punkt vier des Mustervertrages wird der Zeitraum der Leistungspflichten explizit genannt. Die Sponsoringvereinbarung tritt mit der Unterzeichnung in Kraft. Ein Recht zur fristlosen Kündigung ist in bestimmten Fällen möglich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte für Sponsoringleistungen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren in ihrer Dienstanweisung festschreiben.

Laut Mustervertrag werden die anfallenden Nebenkosten grundsätzlich vom Sponsor übernommen, eine Beschränkung von Haftungsrisiken erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Haftungsrisiken für die durch den Sponsor gestellten Sachmittel ausschließen und ihren Muster Sponsoringvertrag entsprechend ergänzen.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung/den Abschluss des Sponsoringvertrages ist in Schalksmühle wie folgt geregelt:

- für Geschäfte der laufenden Verwaltung bedarf es der Zustimmung des Bürgermeisters,
- ansonsten ist ein Ratsbeschluss erforderlich.

3.6 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 Schalksmühle vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Schalksmühle zur Hälfte der Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Gemeinde die Abweichungsquote reduzieren. Bei einzelnen Maßnahmen ist dennoch eine höhere Abweichungsquote zu beobachten.

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.

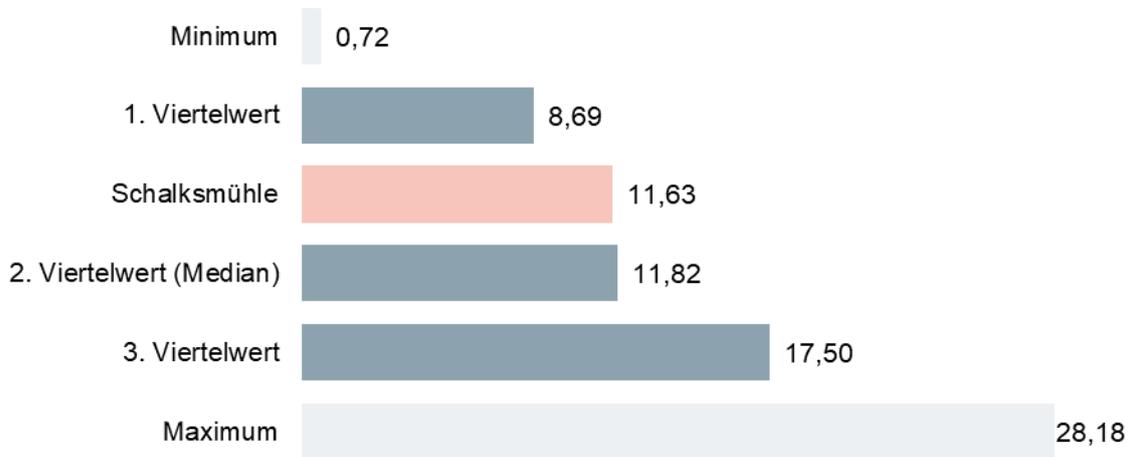
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.402.037	
Abrechnungssummen	6.039.978	
Summe der Unterschreitungen	-65.052	-1,2
Summe der Überschreitungen	702.994	13,01

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Gemeinde Schalksmühle** 16 Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 283.731 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Schalksmühle 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 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von 11,63 Prozent liegt die Gemeinde Schalksmühle im Vergleichsjahr 2021 über dem ersten Viertelwert und gehört damit zur Hälfte den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit Abweichungsquoten unterhalb des Median.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote mit 16,42 Prozent oberhalb des Median, wobei neun Baumaßnahmen abgerechnet wurden.

Von den insgesamt 16 betrachteten Baumaßnahmen der Vergleichsjahre 2020 und 2021 sind zwölf Maßnahmen höher abgerechnet als beauftragt worden, vier Maßnahmen sind günstiger geworden.

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

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im

Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden.

Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es zu beachten gilt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.

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.

In der Dienstanweisung Vergabe der **Gemeinde Schalksmühle** finden sich unter Punkt acht Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen.

Dort ist geregelt, dass die fachlich zuständige Fachabteilung die Nachträge bzw. Auftragsänderungen bearbeitet. Eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle wird in der Dienstanweisung nicht geregelt. Laut Auskunft der Gemeinde Schalksmühle erfolgt vor Auftragserteilung fast

durchgängig eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle. Um eine Überlastung der zentralen Vergabestelle zu verhindern, bietet es sich an, eine Wertgrenze für die Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Begleitung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen durch ihre zentrale Vergabestelle ab zu bestimmenden Wertgrenzen verbindlich in ihrer Dienstanweisung festlegen.

Die Gemeinde nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursache der Nachträge sowie der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Schalksmühle hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie verfügt für den VOB Bereich über eine Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen aus dem Jahr 2011 sowie eine Dienstanweisung zur Ausschreibung und Abwicklung von Leistungen, in denen Regelungen zum Vergabewesen zusammengefasst sind. Diese entsprechen zum Teil nicht mehr dem aktuellen Vergaberecht und werden gegenwärtig von der Gemeinde grundlegend überarbeitet.	84	E1.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte ihre Dienstanweisung Vergabe möglichst zeitnah an das aktuelle Vergaberecht anpassen und auf alle von ihr durchzuführenden Vergabeverfahren ausweiten. Dabei sollte die Dienstanweisung auch die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung kann zukünftig Anpassungen vereinfachen.	85
			E1.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.	86
F2	Die Gemeinde Schalksmühle beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben – im Sinne einer örtlichen Rechnungsprüfung - erfolgt nicht.	87	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Schalksmühle die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	88
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Schalksmühle geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat vielfältige Regelungen geschaffen und diese in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Die Gemeinde setzt allerdings nicht alle Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes um. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen sowie die Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	88	E3.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte - wie geplant - ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zügig überarbeiten und um weitere Aspekte ergänzen.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	90
			E3.3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.	91
			E3.4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	92
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Schalksmühle hat durch Regelungen in einer Dienstanweisung und mit einem verbindlichen Muster Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt. Haftungsrisiken und Laufzeiten werden aktuell noch nicht begrenzt.	93	E4.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte für Sponsoringleistungen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren in ihrer Dienstanweisung festschreiben.	93
			E4.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Haftungsrisiken für die durch den Sponsor gestellten Sachmittel ausschließen und ihren Muster Sponsoringvertrag entsprechend ergänzen.	93
Nachtragswesen					
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Schalksmühle zur Hälfte der Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Gemeinde die Abweichungsquote reduzieren. Bei einzelnen Maßnahmen ist dennoch eine höhere Abweichungsquote zu beobachten.	94	E5	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gemeinde Schalksmühle bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	96	E6.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte eine Begleitung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen durch ihre zentrale Vergabestelle ab zu bestimmenden Wertgrenzen verbindlich in ihrer Dienstanweisung festlegen.	97
			E6.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen	97

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle im Prüfungsbiet Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die Abfrage der Mengendaten erfolgt für das Schuljahr 2021/22.

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 Schalksmühle hat die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung, die auf technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK) und Medienkonzepten basieren, bereits in großen Teilen erfüllt. Insbesondere an der PRIMUS-Schule wurde die geplante Ausstattung der Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräten bereits realisiert. Durch diese Maßnahmen positioniert sich die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten sowohl an der PRIMUS-Schule wie auch an der Grundschule in Schalksmühle im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Die Hälfte der Vergleichskommunen weisen hier niedrigere Ausstattungsquoten auf. Bei der Ausstattung mit der gewünschten Präsentationstechnik sind beide Schulen ebenfalls weit vorangeschritten. Hier fällt die Positionierung im interkommunalen Vergleich sogar gut aus.

Die Gemeinde Schalksmühle stützt die Digitalisierung in ihren Schulen nicht auf einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP). Die Ausstattungsplanungen basieren auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen aus den Jahren 2015 bis 2019. Darüber hinaus hat die Gemeinde Schalksmühle auf deren Grundlage zusammen mit den Schulen

TPEK entwickelt, um die vom Bund bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ zu erhalten. Diese Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen hat den Nachteil, dass sie keinen fortlaufenden Entwicklungsprozess hat, wie ihn z. B. der Medienentwicklungsplan darstellen würde, sondern lediglich ein Ausstattungsziel zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreibt. Außerdem kann sich der fehlende Medienentwicklungsplan auch auf die wichtigsten IT-Steuerungsprozesse negativ auswirken, weil diese nicht definiert bzw. verbindlich geregelt sind. Trotzdem werden diese Abläufe im operativen Tagesgeschäft in kleinen Kommunen wie Schalksmühle durchaus pragmatisch umgesetzt.

Bei der IT-Sicherheit an den Schalksmühler Schulen zeigen sich Möglichkeiten, IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Der Erfüllungsgrad erreicht einen vergleichsweise niedrigen Wert. Zudem unterschreitet die Gemeinde Schalksmühle mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent. Optimierungspotenzial gibt es insbesondere in konzeptioneller Hinsicht.

4.2 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.

4.3 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?

4.3.1 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 Schalksmühle, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen basieren sollte, 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:

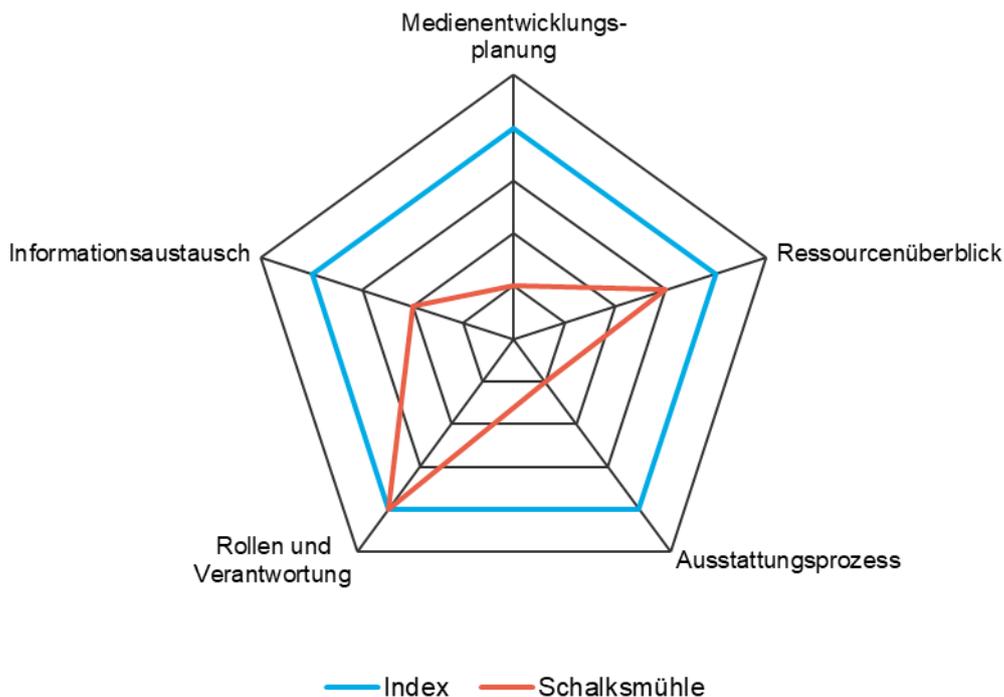
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁷, 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 Schalksmühle** ist Schulträger von einer Grundschule (Spormecke) und einer Sekundarschule (PRIMUS-Schule) an zwei Standorten mit insgesamt 30 Klassen und 701 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2021/22.

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

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



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

²⁷ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

Die Digitalisierung der Schalksmühler Schulen erfolgt nicht auf Basis eines schulübergreifenden MEP. Sie fußt hauptsächlich auf die pädagogischen Medienkonzepte der Schulen aus den Jahren 2015 bis 2019. So hat die Gemeinde grundsätzlich dafür Sorge getragen, dass im oben genannten Zeitraum die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung der Schulen in die verschiedenen Szenarien der Medienentwicklungsprozesse der Gemeinde Schalksmühle mit einfließen. Nach Angaben der Gemeinde befindet sich ein MEP aber bereits in der Entwicklung und soll ab Anfang 2024 für fünf Jahre in Kraft treten. Dazu sollen aktualisierte pädagogische Medienkonzepte der Schulen als Grundlage dienen. Jedoch kann die Gemeinde Schalksmühle zum Prüfungszeitpunkt auf keinen aktuellen MEP als wichtige Steuerungsgrundlage zurückgreifen. Vom Grundsatz her erstellt der Schulträger unter Mitwirkung der Schulen und weiterer Beteiligter den MEP, der auf Basis der jeweiligen pädagogischen Medienkonzepte aufbaut. Diese schulischen Medienkonzepte bilden die Grundlage für den MEP. Damit sollen dann die Voraussetzungen für die Realisierung der IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung sowie deren Betreuung in den Schulen geschaffen werden. Dabei muss der MEP zwischen den pädagogischen Ansprüchen der Schulen und den technischen sowie finanziellen Möglichkeiten des Schulträgers abwägen.

Über das Bildungsportal unterstützt das Land NRW die Schulträger bei der Medienentwicklungsplanung²⁸.

Um die vom Land NRW bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ zu erhalten, musste die Gemeinde Schalksmühle zusammen mit den Schulen TPEK entwickeln und den Förderanträgen beifügen. Diese stellen jedoch keinen schulübergreifenden MEP im Sinne der Medienberatung NRW dar, da sie keinen fortlaufenden Entwicklungsprozess beschreiben.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass das Vorgehen der Gemeinde Schalksmühle in 2021 bei der Digitalisierung der Schulen in eine tabellarische Übersicht mündet, die konkrete IT-Ausstattungsmengen und Beschaffungskosten für jede Schule beinhaltet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte auf Grundlage noch zu aktualisierender Medienkonzepte der Schulen die Erstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplanes priorisiert vorantreiben.

Die Gemeinde Schalksmühle ist 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. Die IT-Kosten können anhand der Kontenpläne kurzfristig pro Jahr zentral, vollständig und schulübergreifend ermittelt werden. Das Zusammentragen der IT-Ausstattung ist jedoch laut Fachamt mit erhöhtem Aufwand verbunden. Das liegt daran, weil bisher nur teilweise eine Inventarisierung bei der vorhandenen IT-Ausstattung an den Schulen erfolgt ist. Umfangreiche Umbauarbeiten an den beiden Schulen und fehlende Personalressourcen in den vergangenen Jahren waren der Grund dafür. Aktuell kann die IT-Ausstattung nur durch Abgleich mit den Schulen erhoben werden.

→ **Empfehlung**

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

²⁸ www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung

In der Gemeinde Schalksmühle gibt es keine verbindliche Verfahrensvorgabe zum Ausstattungsprozess, sondern lediglich einen „gelebten“ Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung. Außerdem sind auch hin und wieder die Fördervereine an den Schulen am Ausstattungsprozess beteiligt. Die Bedarfsmeldungen erfolgen durch die Schulleitungen in enger Abstimmung mit dem Sachgebiet EDV. Die Beschaffung und Bereitstellung erfolgt durch das Sachgebiet EDV im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die Installation der Technik erfolgt dann durch die Medienbeauftragten der Schulen. Die Haushaltsansätze werden jährlich durch die Schulleitungen und das IT-Sachgebiet ermittelt und durch den Gemeinderat beschlossen. Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung wie spezielle Warenkörbe hat die Gemeinde Schalksmühle nicht definiert. Das erhöht die Gefahr, dass die IT-Hardware und -Software in den Schulen unter Umständen nicht reibungslos zusammen funktionieren, was wiederum den Supportaufwand beim Schulträger erhöhen kann. Vereinzelt gab es bei der Installation von Servern in den Schulen Kooperationen mit einer externen IT-Institution. Eine IT-Sicherheitsrichtlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die IT an Schulen gibt es in der Gemeinde Schalksmühle nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Der Ausstattungsprozess sollte immer nach Maßgabe des Schulträgers einheitlich erfolgen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend definiert sein.

Die Gemeinde Schalksmühle hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support über feste Ansprechpersonen beim Schulträger und den Schulen geregelt. Zwischen diesen Personen finden regelmäßige Austausche statt. Eine klare Abgrenzung zwischen beiden Gruppen gibt es nach Angaben des Fachamtes aber nicht. Es gibt auch keine verbindlichen Regelungen dazu. Ein externer Dienstleister ist in den Second-Level-Support für die Schulen unterstützend mit eingebunden. Der einfache technische Support fällt unter den First-Level-Support. Dafür hat jede Schule einen oder mehrere Medienbeauftragte benannt. Diese sind die erste Anlaufstelle, wenn es Probleme mit der eingesetzten Technik gibt. Der Second-Level-Support übernimmt das EDV-Sachgebiet des Schulträgers bzw. der externe IT-Dienstleister.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Struktur und die Leistungen des First- und Second-Level-Supportes mit den Schulen verbindlich regeln.

Die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Schalksmühle wird nicht durch interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen begleitet. Die Abstimmungen zum Thema Schul-IT erfolgen in halbjährlichen Besprechungen bzw. zusätzlich im Bedarfsfall, an denen die Schulleitung, der First- und Second-Level-Support und bei Bedarf die Teamleitung des Sachgebietes EDV teilnehmen. Zusätzlich finden wöchentlich Gespräche zwischen der Teamleitung des Sachgebietes EDV und der jeweiligen Schulleitung statt. Aus diesem Abstimmungsprozess heraus konnte die Gemeinde Schalksmühle als Schulträger eine Reihe von Fördermitteln im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ in Anspruch nehmen. Damit wurde in 2021 die Digitalisierung der Schulen in Schalksmühle verstärkt vorangetrieben. Das betrifft zum einen die Sofortausstattung von Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräften mit Laptops und Tablets. 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 Grundschule Spormecke 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 in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.

4.3.2 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.

- Bei der Digitalisierung der Grundschule und der PRIMUS-Schule ist die Gemeinde Schalksmühle hinsichtlich der pädagogischen Anforderungen der Schulen zur Ausstattung mit IT-Endgeräten und Präsentationstechnik gut vorangeschritten. Auch im interkommunalen Vergleich sticht die Gemeinde Schalksmühle insbesondere bei der Ausstattung der Klassen mit Präsentationstechnik positiv hervor.

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

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

Die IT-Ausstattungsplanungen und deren Umsetzung in der Gemeinde Schalksmühle basieren nicht auf der Grundlage einer schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung. Sie fußen vielmehr auf diversen Einzelkonzepten:

- pädagogische Medienkonzepte Grundschulen (2015-2019)
- Förderantrag für Endgeräten über das Sofortausstattungsprogramm
- Förderantrag zum Digitalpakt Schule für die Grundschule
- Förderantrag zum Digitalpakt Schule für die PRIMUS-Schule

Eine Übersicht über die Ausstattungsplanung gibt es in Form einer tabellarischen Übersicht für das Jahr 2021, der jedoch keine Angaben zu realisierten Maßnahmen enthält. Schwerpunktmäßig wurden bisher über das Sofortausstattungsprogramm des Bundes (als Zusatzprogramm zum Digitalpakt) digitale Endgeräte beschafft. Die Maßnahmen, die in den ersten beiden TPEK der Grund- und PRIMUS-Schule beschrieben sind, sind zum großen Teil realisiert. Die Maßnahmen der beiden neuen TPEK aus 2022 befinden sich noch in der Umsetzung. Die Gemeinde Schalksmühle hatte weitere Anträge bei der Bezirksregierung Arnsberg im Rahmen der Fördermaßnahme Digitalpakt Schulen gestellt. Die vorliegenden Bewilligungsbescheide in Höhe von 96.242 Euro der Gemeinde Schalksmühle enthalten rund 52 Prozent der für Schalksmühle vorgesehenen Fördermittel in Höhe von 184.995 Euro aus dem Digitalpakt Schule. Aus dem Sofortausstattungsprogramm erhielt die Gemeinde Schalksmühle in 2020 zusätzlich eine Förderung in Höhe von 78.870 Euro. Aus Sicht der gpaNRW würde 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. Sachstände zur Digitalisierung in den Schulen werden in Form von Sachberichten durch den Fachbereich Bildung, Kultur und Sport im Ausschuss für Kinder, Jugend, Schule und Soziales dargestellt.

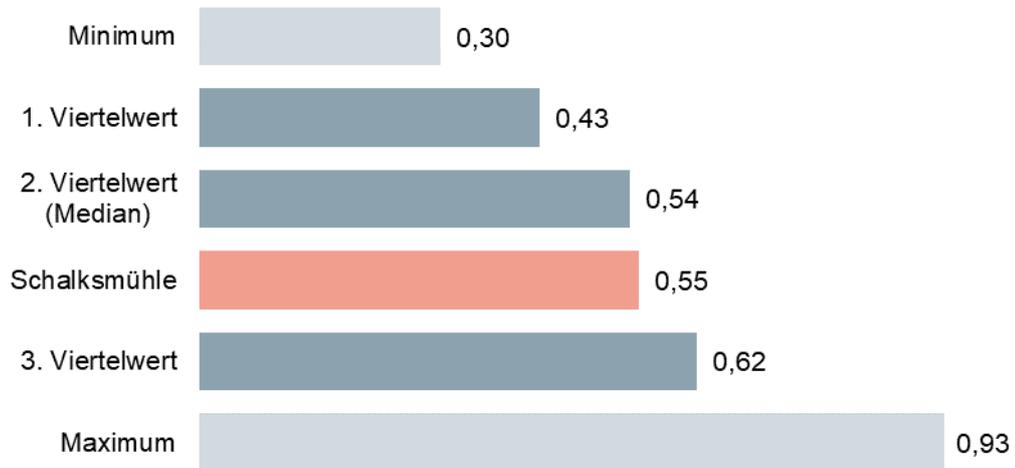
→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Ausstattungsplanung für die Digitalisierung der Schulen in eine tabellarisch aufgebaute Berichterstattung einschließlich Umsetzung der Maßnahmen münden lassen. Diese sollte auch Bestandteil des MEP sein.

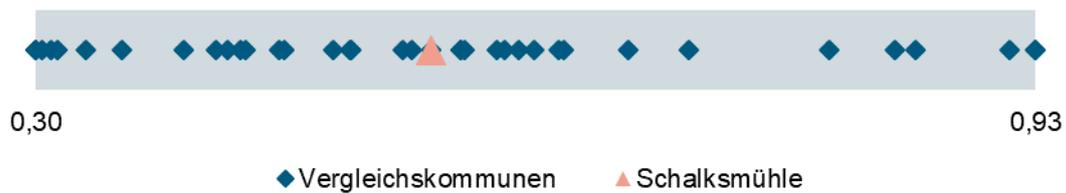
Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet, um den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden zu können und für die Zukunft Reserven vorzuhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabit Bereich hinein. Die Gemeinde Schalksmühle verfügt aktuell an den beiden Schulen über eine Anbindung an das Glasfasernetz. Alle Klassen an beiden Schulen können über WLAN/LAN auf das Internet zugreifen. Die Grund- und PRIMUS-Schule können aktuell aus Gründen, die der Internetanbieter zu vertreten hat, noch keine schnelle Internetanbindung nutzen. Daher erhalten sie zur Unterstützung zusätzliche mobile Datenpakete über LTE („GigaCubes“) vom Schulträger, was die Internetperformance verbessert.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der Digitalisierung hinsichtlich der Schülerausstattung an der Grundschule in der Gemeinde Schalksmühle wie folgt dar:

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



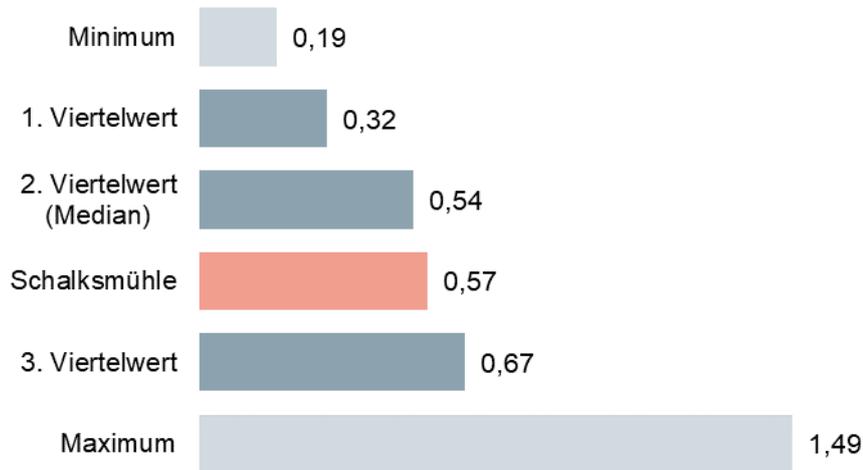
In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Wert von 0,55 ist die Anzahl der IT-Endgeräte, die pro Schülerin und Schüler zu Lern- und Lehrzwecken an der Grundschule eingesetzt wird, moderat. Die Hälfte der Vergleichskommunen stellen pro Schülerin und Schüler weniger IT-Endgeräte zur Verfügung. Damit steht in der Praxis rechnerisch zum Prüfungszeitpunkt mehr als jeder zweiten Schülerin bzw. Schüler ein IT-Endgerät zur Verfügung. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der Grundschule haben die Laptops und Tablets. Darüber hinaus gibt es zwei weitere fest installierte PC, die an der Grundschule für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen. Insgesamt zeigt sich die Gemeinde Schalksmühle bei der Ausstattung der Grundschule mit IT-Endgeräten für die pädagogische Arbeit in einem fortgeschrittenen Stadium. Die über die TPEK gewünschte Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten ist in großen Teilen bereits realisiert worden.

An der weiterführenden Schule ergibt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



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



Der Wert von 0,57 IT-Endgeräte an der PRIMUS-Schule, die pro Schülerin und Schüler zu Lern- und Lehrzwecken eingesetzt wird, liegt, wenn auch geringfügig, oberhalb des Medians. Demzufolge stellen mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen an den weiterführenden Schulen den Schülerinnen und Schüler weniger IT-Endgeräte zur Verfügung. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der PRIMUS-Schule haben ebenfalls die Tablets und Laptops. Darüber hinaus gibt es 14 weitere fest installierte PC in den Unterrichtsräumen der PRIMUS-Schule, die für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen. Die von der PRIMUS-Schule gewünschte Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit mobilen IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte bereits realisiert werden.

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

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	1,00	0,00	0,00	0,17	1,00	1,75	35
Beamer	0,25	0,00	0,05	0,21	0,65	1,67	35
Großformatige Bildschirme	0,13	0,00	0,00	0,04	0,47	1,90	35
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,33	0,68	1,90	35

Bei den Grundschulklassen in der Gemeinde Schalksmühle zeigt sich im interkommunalen Vergleich, dass deren Ausstattung mit moderner Präsentationstechnik wie interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln sowie großformatigen Bildschirmen stark ausgeprägt ist. Die konzeptionellen Vorgaben sind in der Gemeinde Schalksmühle recht weit umgesetzt. Dokumentenkameras und Visualizer zur Digitalisierung von Unterrichtsmaterialien kommen nicht zum Einsatz. Hierfür werden mobile Endgeräte eingesetzt.

Bei den Präsentationstechniken in den Klassen sieht es an der PRIMUS-Schule im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

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

Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,23	0,00	0,00	0,52	0,84	2,31	25
Beamer	1,23	0,00	0,26	0,65	1,33	2,60	25
Großformatige Bildschirme	0,09	0,00	0,00	0,05	0,23	1,84	25
Dokumentenkameras und Visualizer	0,05	0,00	0,00	0,06	0,29	2,60	25

Die Ausstattung der PRIMUS-Schule mit Präsentationstechnik zeigt einen klaren Schwerpunkt bei den Beamern. Die Beamer sind bereits mehr als flächendeckend in den Klassen vorhanden. Dass jede Klasse mit mehr als einem Beamer ausgestattet ist liegt daran, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt. Ergänzend kommen in annähernd jeder 4. Klasse rechnerisch interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln zum Einsatz. Auch großformatige Bildschirme, Dokumentenkameras und Visualizer sind vereinzelt in den Klassen vorhanden. Mit ihrer vorgehaltenen Präsentationstechnik in der PRIMUS-Schule zählt die Gemeinde Schalksmühle zu den Vergleichskommunen, die bereits ihre Klassen und Lehrräume flächendeckend mit Präsentationstechnik ausgestattet hat. Dementsprechend sind die konzeptionellen Forderungen der PRIMUS-Schule aus dem ersten TPEK an die Präsentationstechnik in großen Teilen umgesetzt.

Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich eingesetzten IT-Endgeräte an der Grundschule und der PRIMUS-Schule beträgt 3,5 Jahre. Das liegt innerhalb der für gewöhnlich

zu erwartenden wirtschaftlichen Nutzungsdauer für Endgeräte im pädagogischen Bereich von ca. fünf Jahren. Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es in den beiden Schulen nicht.

Die IT-Schulbetreuung beim Schulträger war im Schuljahr 2021/22 durch personellen Vakanzen belastet. Zum Teil waren 0,5 Vollzeit-Stellen im Einsatz. Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde Schalksmühle die Stellenzahl für Aufgaben der Schul-IT im August 2021 auf insgesamt 1,1 Vollzeit-Stellen aufgestockt. Diese decken auch die IT-Beschaffungen mit ab. Eine dauerhafte Stellenbesetzung erfolgte ab Januar 2022. Hinweise auf Probleme hinsichtlich der zum Prüfungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Personalressourcen bei IT an Schulen gibt es nicht.

4.3.3 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 BSI²⁹-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

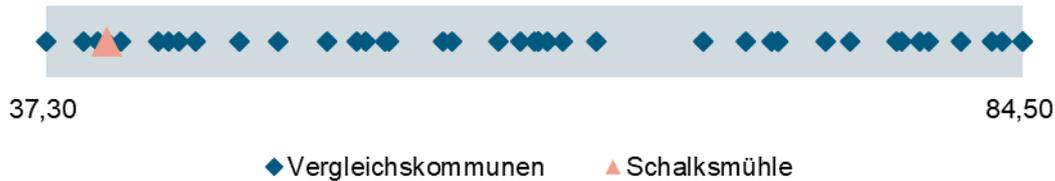
Die Gemeinde Schalksmühle weist noch Lücken in der Sicherung der technischen Infrastruktur an ihren Schulen auf. Das betrifft insbesondere organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit.

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 Schalksmühle** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

²⁹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

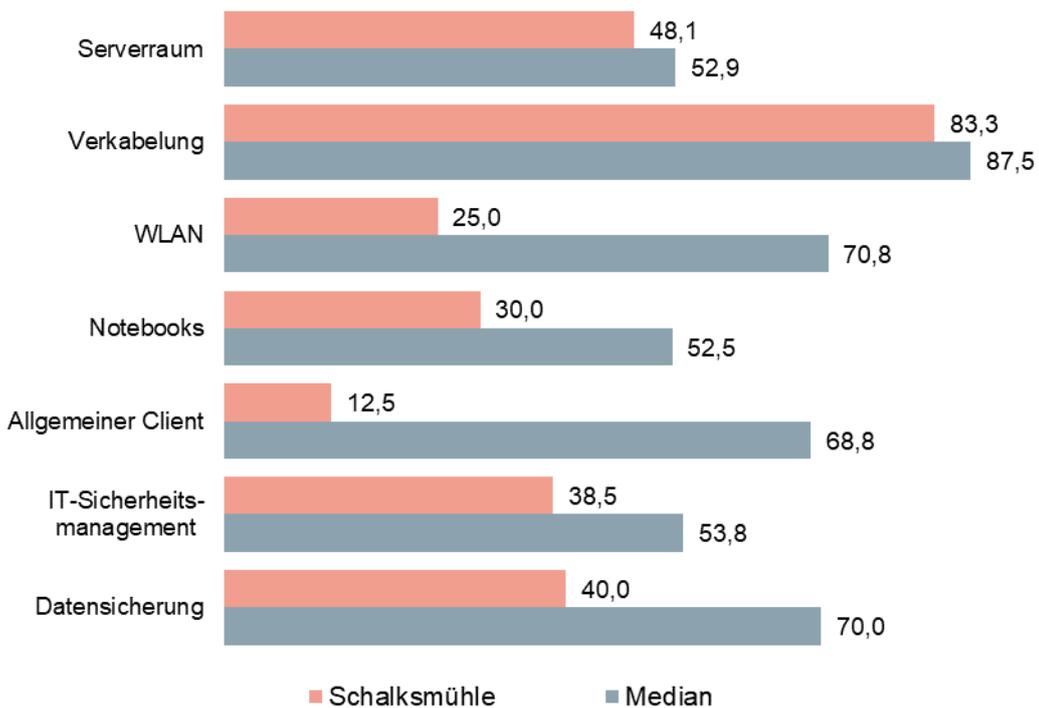
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Schalksmühle liegt mit 40,3 Prozent deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das Gesamtergebnis ist repräsentativ für die beiden Schulformen in Schalksmühle. Zudem unterschreitet die Gemeinde Schalksmühle mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent. Optimierungspotenzial gibt es innerhalb der verschiedenen Prüfungsschwerpunkte an verschiedenen Stellen insbesondere bei den organisatorischen Maßnahmen.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte die im Rahmen dieser Prüfung kommunizierten Optimierungsansätze mit Priorität aufgreifen, um bestehende IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Der fehlende Medienentwicklungsplan in der Gemeinde Schalksmühle, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen basieren sollte, birgt die Gefahr von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	103	E1.1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte auf Grundlage noch zu aktualisierender Medienkonzepte der Schulen die Erstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplanes priorisiert vorantreiben.	105
			E1.2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig und schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.	105
			E1.3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Der Ausstattungsprozess sollte immer nach Maßgabe des Schulträgers einheitlich erfolgen. Dabei sollten auch beschaffungsrelevante Sicherheitsaspekte schulübergreifend definiert sein.	106
			E1.4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Struktur und die Leistungen des First- und Second-Level-Supportes mit den Schulen verbindlich regeln.	106
			E1.5	Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.	107
			E1.6	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die Ausstattungsplanung für die Digitalisierung der Schulen in eine tabellarisch aufgebaute Berichterstattung einschließlich Umsetzung der Maßnahmen münden lassen. Diese sollte auch Bestandteil des MEP sein.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Gemeinde Schalksmühle weist noch Lücken in der Sicherung der technischen Infrastruktur an ihren Schulen auf. Das betrifft insbesondere organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit.	112	E2	Die Gemeinde Schalksmühle sollte die im Rahmen dieser Prüfung kommunizierten Optimierungsansätze mit Priorität aufgreifen, um bestehende IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.	114

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle im Prüfbereich „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

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Gemeinde Schalksmühle eher selten vor.

Die Gemeinde Schalksmühle hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe grundsätzlich sicher, dass die bestattungrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Schalksmühle rechtmäßig.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Schalksmühle ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Positiv zu vermerken ist, dass die Gemeinde Schalksmühle zusätzlich eine nach dem Aufwand bemessene Verwaltungsgebühr erhebt.

Die Gemeinde hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen festgelegt. Allerdings sind diese noch nicht schriftlich dokumentiert. Die bislang geführten Fallakten sollen künftig digital geführt werden. Positiv ist auch zu vermerken, dass die Gemeinde den im Aufgabenbereich tätigen Mitarbeitenden Fortbildungen ermöglicht.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Schalksmühle bei den Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je Fall vergleichsweise hoch. Eine Verringerung der Aufwendungen könnte zu niedrigeren Aufwendungen für den gemeindlichen Haushalt für den Fall führen, dass keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden können.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich

dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

5.3 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 Schalksmühle 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:

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BestG NRW ist die Ordnungsbehörde für die Bestattung verantwortlich, auf deren Gebiet der Tote gefunden wurde. Sofern im Gemeindegebiet ein oder mehrere der folgenden Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörigen größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

In der Gemeinde Schalksmühle gibt es zwei Seniorenheime. In dem im Rahmen der Prüfung betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2021 sind keine neuen Einrichtungen hinzugekommen.

Diese strukturelle Situation hat keine Auswirkungen auf die Häufigkeit der nachfolgend untersuchten Sterbefälle.

Auch der nur leicht über dem Durchschnitt liegende Altenquotient hat keinen bedeutenden Einfluss auf die Fallzahlen. Demgegenüber liegt die SGB II-Quote deutlich über dem landesweiten Durchschnitt. Dies könnte grundsätzlich zu einer erhöhten Fallzahl beitragen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Gemeinde Schalksmühle 2019 bis 2021

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

Bei der Mehrzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle erfolgte auch eine Bestattung durch die Gemeinde Schalksmühle. Eine einheitliche Entwicklungstendenz lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Gemeinde Schalksmühle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,93	1,94	0,97

Auf Grund der geringen Fallzahlen in den letzten drei Jahren (insgesamt fünf Fälle) ist eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Fallzahlen nicht möglich, da sich bereit durch geringe Schwankungen der Fallzahlen erheblich veränderte Kennzahlenwerte ergeben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,97	0,00	0,00	0,68	1,19	5,74	30

Die Gemeinde Schalksmühle hat interkommunal verglichen in 2021 leicht überdurchschnittlich viele ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Gleichwohl ergab sich in dem Jahr lediglich ein Fall. Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich auch, dass einige geprüfte Kommunen im Jahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten. In den beiden Vorjahren haben sich in Schalksmühle jeweils zwei Bestattungsfälle ergeben, so dass sich eine höhere Kennzahl ergibt. Bei der Abwicklung dieser Fälle sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein.

5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Schalksmühle hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche 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.

Die **Gemeinde Schalksmühle** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Ordnungsbehördliche Erdbestattungen sowie Einäscherungen werden, nach Auskunft der Verwaltung, grundsätzlich innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchgeführt. Das Ordnungsamt achtet per Wiedervorlage darauf, dass die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW eingehalten wird. Bei Einäscherungen stellt die Gemeinde Schalksmühle gleichermaßen über eine Wiedervorlage sicher, dass die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung gewahrt wird.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Schalksmühle ermittelt bestattungspflichtige Angehörige nach eigenen festgelegten Standards. Durch ihre wirksame Ermittlungstätigkeit gelingt es der Gemeinde grundsätzlich, ihre im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten ersetzt zu bekommen.

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

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

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

Die Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt bei der **Gemeinde Schalksmühle** standardmäßig zunächst über das Standesamt und das Einwohnermeldeamt. Hierbei erfolgt die Ermittlung entsprechend der in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehenen Rangfolge.

Schriftliche Handlungsanweisungen/Vordrucke zur Dokumentation der Ermittlungsbemühungen/-ergebnisse sind in Schalksmühle nicht vorhanden. Gleichwohl dokumentiert die Gemeinde ihre Ermittlungsergebnisse derzeit über handschriftliche Vermerke in einer Fallakte. Zukünftig ist beabsichtigt, die jeweiligen Fallakten digital zu führen.

Wohnungsbegehungen sind Teil der Recherchearbeiten. Recherchen über das Internet bzw. soziale Medien erfolgen in Schalksmühle, soweit erforderlich, ebenfalls. Um ggfls. vorhandene bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln, nimmt die Gemeinde, falls notwendig, ergänzend auch Befragungen in der Nachbarschaft vor.

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

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen.

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

5.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Schalksmühle richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Gemeinde Schalksmühle** legt bei der Art der Bestattung grundsätzlich wirtschaftliche Gesichtspunkte zu Grunde. Entscheidend ist zunächst die Höhe der Kosten. Um das Verfahren so wirtschaftlich wie möglich zu halten, wird darauf geachtet, dass einerseits angemessene, ortsübliche Preise der einfachsten Art der Bestattung nicht überschritten werden und auf der anderen Seite, dass das Verfahren der Kostenerstattung sorgfältig abgewickelt wird. Gleichwohl wird auch die Willensentscheidung des Verstorbenen berücksichtigt, soweit die Kosten gedeckt sind.

Zur Ermittlung einer entsprechenden Willensbekundung des Verstorbenen über die gewünschte Bestattungsart ermittelt die Gemeinde ob ein Testament oder eine Bestattungsvorsorge vorliegt. Falls möglich, werden auch enge Verwandte / Bekannte befragt. In diesem Zusammenhang kann es beispielsweise auch erforderlich sein, die Ermittlungen insbesondere dahingehend zu erweitern, ob der Verstorbene Mitglied einer Glaubensgemeinschaft war und in diesem Zusammenhang möglicherweise ein besonderer Bestattungswunsch vorliegt. Es kann sein, dass die

Mitgliedschaft in einer Glaubensgemeinschaft, beispielsweise der katholischen Kirche, auch den Ausschluss einer Bestattungsform, z.B. der anonymen Feuerbestattung, mit sich bringt. Soweit der Gemeinde dies im Rahmen des Ermittlungsverfahrens bekannt wird, berücksichtigt sie diesen Aspekt ebenfalls.

5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Schalksmühle führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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.

Bevor die **Gemeinde Schalksmühle** eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, erfolgen Ermittlungen über das Standesamt und Einwohnermeldeämter. Gleichzeitig erfolgt eine Kontaktaufnahme mit dem Bestatter. Da in der Regel bereits ein Bestatter tätig geworden ist, wird über diesen das Krematorium beauftragt. Wenn die Urne zurück ist, wird die Beisetzung (anonyme Urne) geplant und durchgeführt.

Bei Feuerbestattungen wird neben der Einäscherung zeitgleich auch die Beisetzung veranlasst. Nach der Verbrennung des Leichnams und der Aufnahme der Asche in eine Urne werden keine weiteren Versuche unternommen, um Angehörige zu ermitteln. Nach Auskunft der Gemeinde ist dies auch nicht erforderlich, da zu diesem Zeitpunkt sämtliche Möglichkeiten zur Ermittlung ggfls. bestattungspflichtiger Angehöriger erfolgt sind, so dass keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind. Dennoch kann es auch zu Bestattungsfällen kommen, in denen zwar verpflichtete Angehörige grundsätzlich bekannt und greifbar sind, diese sich jedoch weigern eine entsprechende Bestattung ihres Angehörigen vorzunehmen. In solchen Fällen kann es auch im Hinblick auf die spätere Geltendmachung von Kostenersatzansprüchen zu Klageverfahren kommen. Daher ist es von großer Bedeutung, dass die Kommune im Zuge der Ersatzvornahme nur die Handlungen vornimmt, die der akuten Gefahrenabwehr dienen, bzw. rechtlich zwingend sind. Grundsätzlich sollte die Beisetzung der Urne erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit erfolgen. Diese Verfahrensweise ist angezeigt, da zu diesem Zeitpunkt keine gegenwärtige Gefahr gemäß § 55 Abs. 2 VwVG NRW mehr vorliegt.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Schalksmühle erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird ebenfalls erhoben.

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.

Soweit bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, macht die **Gemeinde Schalksmühle** ihren Kostenerstattungsanspruch diesen gegenüber per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro³⁰. Eine entsprechende Verwaltungsgebühr wird durch die Gemeinde Schalksmühle aufwandsbezogen erhoben. In der Regel liegt die Gebühr bei 210 Euro. Zusätzlich werden die erforderlichen Zustellungs- und Kopierkosten erhoben. Die Gebührenhöhe liegt damit im mittleren zulässigen Gebührenrahmen.

Die Gemeinde Schalksmühle ermittelt neben Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall weitere zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

5.5 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.

³⁰ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zuvor zwischen 25 und 300 Euro.

→ **Feststellung**

Bei der Gemeinde Schalksmühle liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt.

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.

Bei der **Gemeinde Schalksmühle** gibt es noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird. Im Hinblick auf die geringe Fallzahl hat es die Gemeinde derzeit nicht für notwendig empfunden, entsprechende Standards zu verschriftlichen.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, Dokumentation.

Auch notwendige Formulare und ggf. Vordrucke, wie standardisierte Bescheide, sollten hinterlegt sein. Im Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Arbeitshilfe fortgeschrieben werden. Auch damit das Wissen von ausscheidenden Kollegen nicht verfällt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.

Eine etwaige Papierakte sollte für Dritte nachvollziehbar sein. Bei möglichen gerichtlichen Verfahren ist das von Bedeutung.

Positiv ist zu vermerken, dass in jedem Fall die Sachgebietsleitung über einen Bestattungsfall, die fristgemäße Abwicklung und den Kostenersatz informiert wird. Hierdurch ist eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen gewährleistet.

Das Vier-Augen-Prinzip im Verfahren ist bei der Gemeinde Schalksmühle sichergestellt. Begehungen werden mit mindestens zwei Personen durchgeführt. Gesucht wird nach Personenstandsunterlagen, Einkommens- und Vermögensnachweisen und Ähnlichem.

Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen gerade bei den kleineren Kommunen relativ gering, so dass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Entsprechend sollte den Fachkräften die Möglichkeiten zur fachlichen Fortbildung gegeben werden. Bei der Gemeinde Schalksmühle hat in der Vergangenheit ein Mitarbeiter an einem eintägigen Schulungsseminar teilgenommen. Den betroffenen Beschäftigten sollte regelmäßig die Möglichkeit gegeben werden, an entsprechenden Maßnahmen (z.B. interne Schulungen, Fortbildungsseminare, Verhaltenstraining) teilzunehmen.

5.6 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.

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

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 Schalksmühle** hat in den betrachteten Jahren 2019 und 2020 ihre Aufwendungen für notwendige Sach- und Dienstleistungen in vollem Umfang erstattet bekommen. Im Jahr 2021 hat sich nur ein Fall ergeben. Hier ist derzeit noch ein Klageverfahren anhängig über den noch nicht entschieden ist. Auch in diesem Fall hat die Gemeinde Schalksmühle ihre Aufwendungen vollständig gegenüber dem Beklagten geltend gemacht.

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

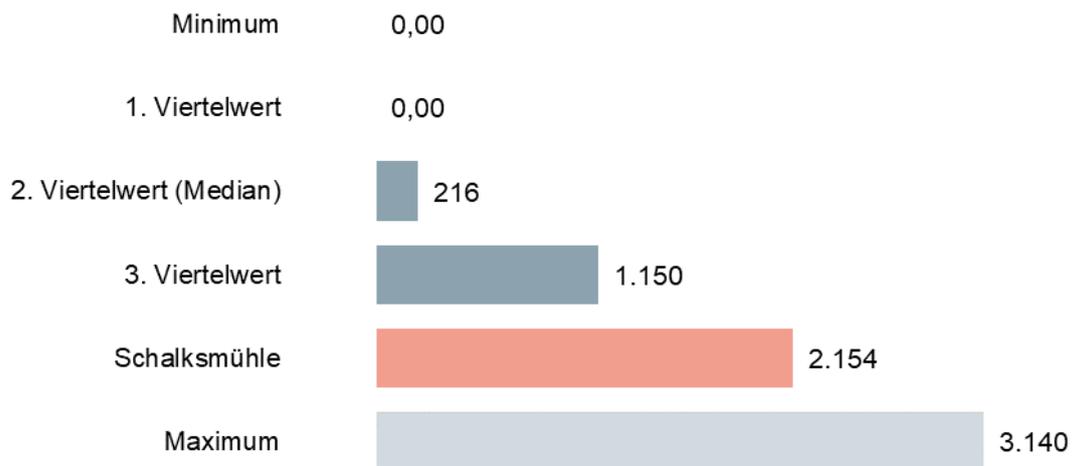
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Gemeinde Schalksmühle in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	2.154

In den Jahren 2019 und 2020 ergab sich kein Fehlbetrag. Wie vorstehend bereits ausgeführt, ist für das Jahr 2021 noch ein Klageverfahren anhängig.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Die Gemeinde Schalksmühle prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend.

5.6.2 Aufwendungen

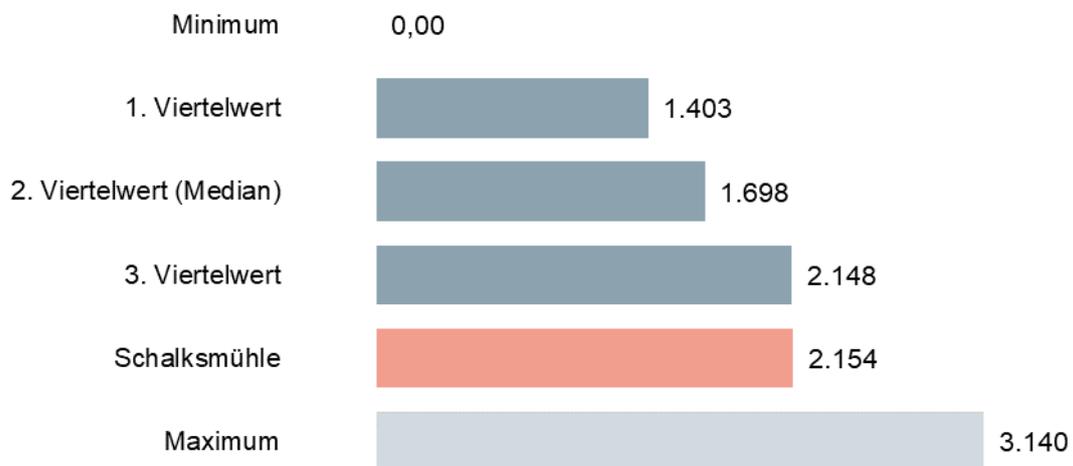
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Gemeinde Schalksmühle in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.304	4.559	2.154
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.652	2.280	2.154

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die Gemeinde Schalksmühle hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Schalksmühle in etwa auf Höhe des dritten Mittelwertes. Im Jahr 2020 war der Aufwand nochmals leicht höher. Die Gemeinde sollte künftig prüfen, ob sich die Aufwendungen für die Bestattungen reduzieren lassen. Diese würden auch die Belastungen für den gemeindlichen Haushalt reduzieren, für den Fall, dass sich keine kostenerstattungspflichtigen Angehörigen ermitteln lassen.

5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Gemeinde Schalksmühle 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.304	4.559	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.652	2.280	0

Bei allen Fällen der Jahre 2019 und 2020 ist eine vollständige Kostenerstattung erfolgt. Bei dem einzigen Fall aus dem Jahr 2021 ist derzeit noch eine Klage bezüglich der Kostenerstattung anhängig.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021

Minimum	0,00
Schalksmühle	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1.517
Maximum	2.889

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



5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Bei der Gemeinde Schalksmühle liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt.	125	E1	Die Gemeinde Schalksmühle sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.	125

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Schalksmühle 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 Schalksmühle betreibt einen kommunalen Friedhof. Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind im „Friedhofskonzept 2050“ verankert. Der Gemeinde liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Sie ist mit einem Grafik-Modul erweitert und zeigt belegte und unbelegte Grabflächen sowie die verschiedenen Bepflanzungen der Grünflächen. Die notwendigen Steuerungsinformationen sind dadurch vorhanden und werden umfänglich genutzt.

Die Gemeinde sollte ihre bereits im Rahmen der Erstellung des Friedhofskonzeptes 2050 definierten Ziele weiter konkretisieren. Über Kennzahlen sollte sie die Zielerreichung in einem, den Erfordernissen angepassten, Berichtswesen darstellen. Hierdurch ergeben sich ergänzende Steuerungsinformationen für die Gemeinde Schalksmühle.

Die Gebührenkalkulation ist in Schalksmühle, im Rahmen des Friedhofskonzeptes 2050, einmalig für das Jahr 2020, durch ein externes Unternehmen erfolgt. Auf Basis dieser Kalkulation ist vorgesehen zukünftige Gebührenkalkulationen und Nachkalkulationen seitens der Gemeinde wieder selber zu erarbeiten. Der Kostendeckungsgrad ist in den vier betrachteten Jahren tendenziell gesunken. Aufgrund eines erhöhten Anteil für öffentliches Grün ab dem Jahr 2020 hat sich eine deutliche Verringerung des Kostendeckungsgrades ergeben. Zusätzlich ergeben sich Auswirkungen durch die COVID 19-Pandemie. Der Kostendeckungsgrad bzw. die Anzahl der Nutzungen der vorhandenen Trauerhalle schwankt im Betrachtungszeitraum deutlich. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich ein niedriger Kostendeckungsgrad für die Trauerhallennutzung. Beeinflusst ist dieses Ergebnis durch unterschiedliche Faktoren. Zum einen wird die Trauerhalle nicht mehr durch das örtliche Bestattungsunternehmen genutzt, zum anderen erfolgt keine Nutzung der Leichenhalle mehr, da der Bestatter eigene Kühlzellen nutzt.

Die sich in Zukunft deutlich verändernde Altersstruktur in Schalksmühle erfordert im Bereich des Friedhofswesens eine kontinuierliche Entwicklung der Friedhofs- bzw. Bestattungsfläche. Mittels regelmäßiger Auswertungen betreibt die Gemeinde Schalksmühle bereits jetzt ein aktives Flächenmanagement. Basis hierfür ist wiederum das Friedhofskonzept 2050. Der Friedhof in Schalksmühle weist einen vergleichsweise niedrigen Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche auf. Hierdurch ergeben sich in der Folge niedrige Unterhaltungsaufwendungen

für die Grün- und Wegepflege. Neue Grabarten, z. B. Baumgräber und Kolumbarien, werden bedarfsgerecht angeboten und bei entsprechend der Nachfrage auch erweitert.

Die Grünflächen des kommunalen Friedhofs sind, auf Grund der Topographie, zum Teil terrassenförmig angelegt. Dies führt in der Regel zu erhöhtem Pflegeaufwand. Der Baumbestand ist relativ alt. Gleichwohl können die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung auf einem niedrigen Niveau gehalten werden. Um dieses positive Ergebnis auch zukünftig zu gewährleisten, sollte die Gemeinde das vorliegende Friedhofskonzept konsequent umsetzen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Bestattungskultur ist im Wandel. Urnenbestattungen und pflegearme Grabarten erleben eine hohe Nachfrage. Zusätzlich wächst eine Konkurrenzsituation im Friedhofswesen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus. Dies stellt die kommunalen Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen das Friedhofswesen insgesamt steuern und organisieren. Wir analysieren die Flächenauslastung und deren Perspektive. Die Kostendeckung über die Gebühren sowie Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Grünpflege sind weitere Bestandteile dieses Prüfgebietes.

Ziel der gpaNRW ist es, Steuerungs- und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz. Weiterhin wollen wir die Kommunen sensibilisieren, frühzeitig strategische Entscheidungen zur Weiterentwicklung ihrer Friedhöfe zu treffen. Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist.

Die örtlichen Strukturen bilden die Ausgangslage für die Prüfungsschwerpunkte. Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Organisation des kommunalen Friedhofswesens. Bei den Gebühren liegt der Hauptfokus auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Friedhofsflächen analysieren wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir hinterfragen, ob und wie die Kommunen erkennbare Entwicklungstrends in den Planungen ihrer Friedhöfe berücksichtigen. Weiterhin analysieren wir die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung bei der Grünflächen- und Wegepflege.

Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden für alle Friedhöfe der Kommune insgesamt gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, für jeden Friedhof einzeln zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

6.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und

privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	3	4	14	14
Kommunale Friedhofsfläche in qm	29.341	25.805	36.775	43.029	55.572	71.469	14
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	46,56	46,56	75,48	90,07	96,76	108	14
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,08	1,26	2,09	2,37	3,39	5,74	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	85,22	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm (Jahr 2020)	3.153	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm (Jahr 2020)	2,85	2,04	2,79	3,26	4,32	6,77	14

Aus diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Gemeinde Schalksmühle** mit lediglich einem kommunalen Friedhof im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Anzahl und damit verbundene Flächen bewirtschaftet. Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche in der Gemeinde Schalksmühle ist demgegenüber im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Dem Friedhof kommt daher nicht zwingend eine herausragende Funktion auch als Grün- und Erholungsfläche zu.

Neben dem kommunalen Friedhof gibt es in Schalksmühle noch drei Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft. Der Anteil der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof an den Sterbefällen in der Kommune ist mit etwa 47 Prozent niedrig und bildet den derzeitigen Minimalwert. Auf die Einordnung dieses Wertes geht die gpaNRW noch nachfolgend im Bericht näher ein (siehe Ziff. 5.6.1 „Einflussfaktoren“).

6.4 Friedhofsmanagement

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

6.4.1 Organisation

- Die Verantwortung und Aufgabenverteilung für das Friedhofswesen sind in der Gemeinde Schalksmühle klar geregelt. Die Produktverantwortung liegt beim Fachbereich Planen und Bauen.

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

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Gemeinde Schalksmühle** ist der Fachbereich III, Planen und Bauen (Bauverwaltung und technisches Bauamt). Innerhalb des Fachbereichs sind die Aufgaben des Friedhofswesens getrennten Sachgebieten zugeordnet. Die Friedhofsplanung, die Gebührenkalkulation und übergeordnete Aufgaben werden auf der Ebene der Fachbereichsleitung entschieden. Die zentrale Friedhofsverwaltung mit allen verwaltungsmäßigen Aufgaben (Satzungsrecht, Friedhofsplanung, Beratung, Terminvergabe Bestattungen und Kapelle, Abwicklung und Abrechnung Beisetzungen, Verlängerung/Ablauf Nutzungsrechte, Grabmalgenehmigungen, Jahresabschlüsse, Zulassungsbescheinigungen) ist dem Sachgebiet Bauverwaltung zugeordnet. Der operative Bereich der Friedhofsunterhaltung (Vorbereitung und Durchführung Bestattungen einschl. Vorbereitung Kapelle, Instandsetzungs-/Sanierungs- und Pflegearbeiten) ist dem Sachgebiet Technisches Bauamt zugeordnet, zu dem auch der Bauhof gehört. Dort liegt auch die Zuständigkeit für die Gebäudeunterhaltung der Kapelle. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung ist innerhalb des Fachbereichs III mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

6.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind im „Friedhofskonzept 2050“ verankert. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und der Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.

Die friedhofsrelevanten Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Daher sollte eine Kommune möglichst langfristige Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung setzen. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen. Dabei sollte eine Kommune Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele realisiert werden. Auf der Basis dieser Berichte sollten die gesetzten Ziele regelmäßig überprüft werden.

Die **Gemeinde Schalksmühle** hat für die Erarbeitung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes ein Landschaftsarchitekturbüro beauftragt. Mit der Zustimmung des Rates im Jahr 2018 zu dem

„Friedhofskonzept 2050“ und den darin enthaltenen Maßnahmen hat die Gemeinde ihre strategische Ausrichtung im Friedhofswesen vorgegeben. Zielsetzung ist die Schaffung einer flexibel anpassbaren Friedhofsanlage im Sinne einer "Grünanlage mit besonderer Zweckbestimmung". Diese soll aus einem Kernbereich mit reiner Friedhofsnutzung und einer umgebenden Parkanlage bestehen. Die Parkanlage steht mit erhöhtem Anteil für die Öffentlichkeit zur Verfügung. Zusätzlich sollen dort vielfältige aber in sich verdichtete Bestattungsteilbereiche sinnvoll eingestreut werden.

Die Gemeinde Schalksmühle hat einen Arbeitskreis Friedhof gebildet. Diesem Arbeitskreis gehören neben Ratsmitgliedern auch der Bürgermeister sowie der Fachbereichsleiter Bauen und Planen sowie die zuständige Sachbearbeiterin des Sachgebiets Bauverwaltung an. In der Regel tritt dieser Arbeitskreis nach Bedarf etwa drei bis viermal jährlich zusammen. Dort erfolgt die vorlaufende Abstimmung von Einzelbeschlüssen und Information des Fachausschusses zur weiteren Entwicklung des Friedhofs. Neben den Zielen, die sich aus dem Friedhofskonzept ergeben, hat die Gemeinde Schalksmühle im Haushaltsplan 2022 als Ziel eine zukunftsfähige Entwicklung und Gestaltung der kommunalen Friedhöfe festgeschrieben.

Dieses Ziel ist jedoch nicht weiter konkretisiert und mit Kennzahlen sowie entsprechenden Zielwerten messbar gemacht. Lediglich einzelne Leistungsmengen werden dazu im Haushalt aufgeführt. Diese sind jedoch für eine gezielte Steuerung nicht ausreichend.

Um die Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Gemeinde Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Für die Optimierung der Grünflächenunterhaltung bietet sich beispielsweise die Kennzahl „Unterhaltungskosten je qm“ an.

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem Berichtswesen münden, welches regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefert und so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen unterrichtet. Der Fachausschuss wird über den Jahresabschluss, aber auch die Anzahl und Art von Bestattungen jährlich informiert. Bei Bedarf erfolgen Gebührenvergleiche mit Nachbarkommunen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch wird die Steuerungsgrundlage weiter optimiert.

6.4.3 Digitalisierung

- Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Gemeinde Schalksmühle umfangreiche steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen und das Ende von Nutzungsrechten sind Inhalt dieser Fachsoftware und Grundlage zur Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so

viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Schalksmühle** eine spezielle Friedhofssoftware ein. In dieser Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt sowie Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Die Aufnahme des Friedhofs, mit genauen Flächen- und Nutzungsangaben, ist in einem Grafik-Modul dieser Fachsoftware erfasst. In dem Grafik-Modul ist auch der Ablauf der Nutzungsrechte darstellbar. Auf dieser Basis ist im Rahmen des Friedhofskonzepts 2050 auch ein Grabablaufplan erarbeitet worden. Dieser visualisiert die jährlichen Abläufe der Grabnutzungen der Jahre 2018 bis 2022 sowie nachfolgend ab dem Jahr 2025 die Abläufe in jeweils fünfjährigen Schritten bis zum Jahr 2040 und darüber hinaus. Mit diesen Daten liegen aussagekräftige Grundlagen für eine optimierte Steuerung vor.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle nutzt bereits umfängliche Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen. Gleichwohl bestehen noch weitere Möglichkeiten die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren.

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.

Um den Bürgerinnen und Bürgern eine erste Auskunft zu Kosten und notwendigen Unterlagen zu geben, nutzt die **Gemeinde Schalksmühle** das Internet. Die Website der Gemeinde Schalksmühle gibt ebenso Informationen zu Ansprechpartnern. Eine Verlinkung zur Friedhofssatzung ist hinterlegt.

Derzeit plant die Gemeinde die Erstellung eines Flyers. Presseinformationen der Gemeinde, um ihre Bürgerinnen und Bürger über Neuerungen oder das Angebot neuer Grabarten zu informieren, erfolgen unregelmäßig.

→ **Empfehlung**

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Gemeinde Schalksmühle ihre Informationen weiter ausbauen. Insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen ihres Internetangebotes könnten noch ausgebaut werden.

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, mit Hilfe einer guten Öffentlichkeitsarbeit die Bestattungsmöglichkeiten auf dem kommunalen Friedhof zu präsentieren. Beispielsweise könnte die Gemeinde einen Tag des Friedhofes veranstalten.

Hier können sich Bürgerinnen und Bürger über das Angebot der Gemeinde informieren. Verschiedene Aussteller wie z. B. Bestatter oder Steinmetze könnten ihre Leistungen und Angebote zeigen.

Die Gemeinde Schalksmühle hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Öffentlichkeitsarbeit weiter zu verstärken. Ein Bestandteil ist hierbei beispielsweise die Einbeziehung der Schulen. Hier hat die Gemeinde gerade ein Konzept erarbeitet, Kinder im Grundschulalter bei der Gestaltung der sogenannten „Sternchengräber“ als Grundschulprojekt einzubeziehen. Neben den Kindern werden auch die Eltern der Kinder automatisch mit eingebunden. Auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050 zeigt die Gemeinde hier bereits großes Engagement, um den Friedhof ihren Bürgerinnen und Bürgern näher zu bringen.

6.5 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.

6.5.1 Kostendeckung

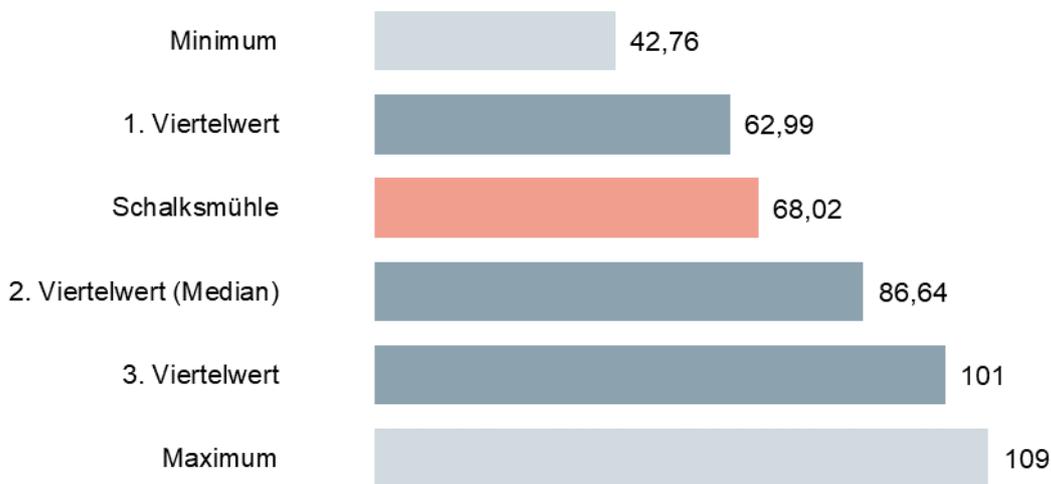
- Die Gebührenkalkulationen der Gemeinde Schalksmühle werden, mit Ausnahme des Jahres 2020, durch die Gemeinde selber erarbeitet. Der Kostendeckungsgrad ist in den vier betrachteten Jahren tendenziell gesunken.

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

Die **Gemeinde Schalksmühle** erarbeitet die Gebührenkalkulationen grundsätzlich selber. Lediglich für das Jahr 2020 wurde die Gebührenkalkulation sowie die entsprechende Nachkalkulation des Jahres 2021/2022, im Rahmen des Friedhofskonzeptes 2050, durch einen externen Dienstleister erstellt.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Die Nachkalkulation stellt im Klagefall auch eine gerichtsfeste Grundlage dar. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in der Vorkalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. Entsprechende Nachkalkulationen nimmt die Gemeinde Schalksmühle regelmäßig vor.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent in den Jahren 2018 bis 2021

Jahr	2018	2019	2020	2021
Kostendeckungsgrad	92,07	93,59	73,92	68,02

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Gemeinde Schalksmühle** verringert sich ab dem Jahr 2020 deutlich. Zurückzuführen ist dies zum einen auf einen erhöhten Anteil für öffentliches Grün. Dieser stieg von 19 Prozent bis zum Jahr 2019 auf dann 25 Prozent. Ab dem Jahr 2020 könnte auch die Pandemie Einfluss auf den verringerten Kostendeckungsgrad haben. Zum Jahr 2021 haben sich zusätzlich deutlich geringere Einnahmen aus der Leichenhallenbenutzung ergeben, da der Bestatter ab diesem Jahr eine eigene Kühlzelle nutzt. Der Einnahmerückgang zum Jahr 2020 belief sich auf etwa 9.000 Euro (- 40 Prozent).

Die Gemeinde Schalksmühle berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022^[1] diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)

^[1] OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

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 Schalksmühle sollte daher die weiteren Entwicklungen verfolgen und bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Die verschiedenen Gebühren des Friedhofswesens hat die Gemeinde Schalksmühle in der Friedhofsgebührensatzung vom 22. Dezember 2020 festgesetzt. Um die eigenen Gebührenhöhen einschätzen zu können, wäre die Kenntnis der Gebührenhöhe anderer Anbieter (hier kirchliche Friedhöfe) sinnvoll.

6.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen, nutzt die Gemeinde Schalksmühle nur begrenzt.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³¹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Einfluss auf die Höhe der Gebühren für die einzelnen Grabarten nimmt die **Gemeinde Schalksmühle** nur begrenzt. Über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen kann die Gemeinde Einfluss auf die Kosten der verschiedenen Grabarten nehmen. Hierdurch ist es der Gemeinde möglich, das Nachfrageverhalten, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, in einem gewissen Rahmen zu steuern. Dazu kann die Gemeinde Schalksmühle bei der Kalkulation der Höhe der jeweiligen Gebührensätze den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung tragen. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, sollten gleichmäßig verteilt werden. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten sollten ebenfalls Berücksichtigung finden. Regelmäßige Gebührenkalkulationen helfen, Preissteigerungen zeitnah zu berücksichtigen und Gebührensprünge bei einzelnen Grabarten zu vermeiden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Schalksmühle sollte, zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Bewertung der Vorteile (z. B. kleinere zu pflegende Fläche, Verlängerungsmöglichkeit) einer Grabart, Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.

³¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

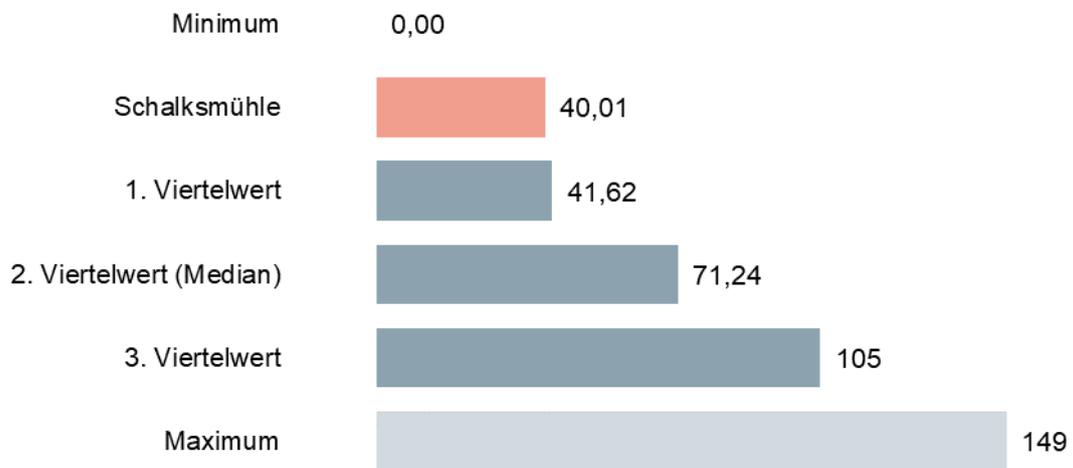
6.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Schalksmühle betreibt eine Trauerhalle. Das Friedhofskonzept 2050 beinhaltet Anregungen die zu einer besseren Auslastung der Kapelle führen sollen. Der Kostendeckungsgrad schwankt in den betrachteten Jahren deutlich.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent in den Jahren 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
50,52	71,98	60,43	40,01

Die **Gemeinde Schalksmühle** betreibt nur eine Trauerhalle. Dies begünstigt den Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens gesamt, weil Kommunen vielfach die Trauerhallen aufgrund

der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit einem erheblichen Sanierungsstau, nicht kostendeckend betreiben können.

In der Vergangenheit wurden die beiden Abschiedsräume in der Trauerhalle durch das örtliche Bestattungsunternehmen genutzt. Auf Grund eines Inhaberwechsels im Jahr 2021 ist dies nun nicht mehr der Fall. Aus diesem Grund hat sich zum Jahr 2021 ein deutlicher Rückgang der Erlöse für die Nutzung der Trauerhalle ergeben. Dementsprechend hat sich auch der Kostendeckungsgrad deutlich verringert. Die Gemeinde hat bereits versucht hierüber mit dem Bestatter ins Gespräch zu kommen. Ab dem Jahr 2021 haben sich auch keine Einnahmen aus der Leichenhallenbenutzung mehr ergeben, da der Bestatter eine eigene Kühlzelle nutzt. Zusätzlich sind die Nutzerzahlen pandemiebedingt ab dem Jahr 2020 zurückgegangen. Insgesamt sind die Erlöse zum Jahr 2021 um annähernd 40 Prozent gesunken.

Das Friedhofskonzept 2050 beinhaltet u. a. die Anregung, die Kapelle zur besseren Auslastung auch für pietätvolle Veranstaltungen/Musikdarbietungen zu nutzen. Die langfristige Nutzungsplanung der Kapelle sieht Investitionen in die Sanierung der Heizungsanlage und der Wärmedämmung des Gebäudes vor. Hierdurch soll mit der Kapelle auch weiterhin ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot bereitstehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte Investitionen in die Trauerhalle vor dem Hintergrund weiterer Nutzungen/Nutzungsmöglichkeiten abwägen. Der wirtschaftliche Betrieb der Trauerhalle sollte vorrangig in die Entscheidungen mit einfließen.

6.6 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.

6.6.1 Einflussfaktoren

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

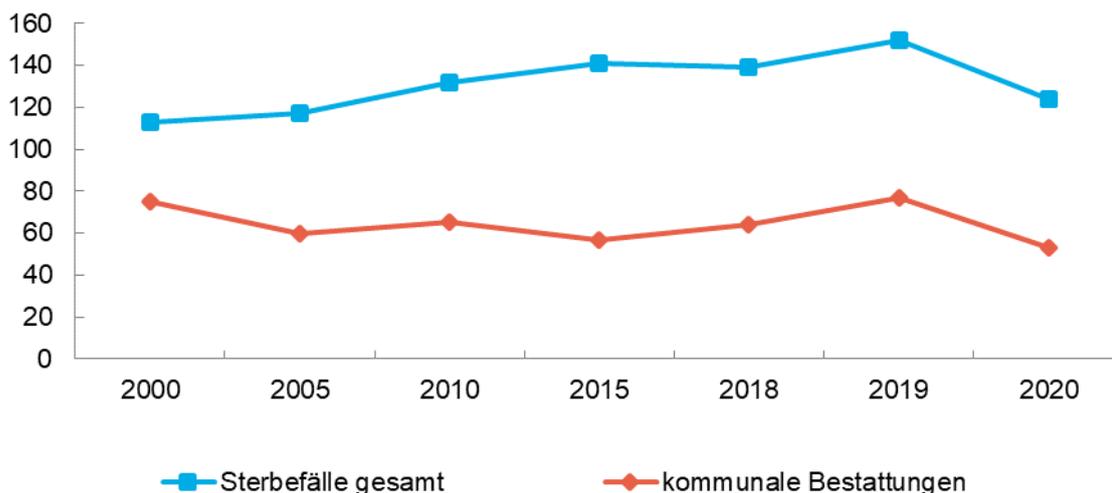
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Bevölkerung der **Gemeinde Schalksmühle** blieb in den letzten Jahren relativ konstant. IT.NRW prognostiziert für Schalksmühle bis zum Jahr 2040 jedoch einen Bevölkerungsrückgang von etwa zwölf Prozent, bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Demgegenüber steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und liegt im Jahr 2040 um etwa 50 Prozent über dem des

Jahres 2018. Auch diese Entwicklung zeigt die Notwendigkeit kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur auch im gemeindlichen Friedhofswesen zu reagieren.

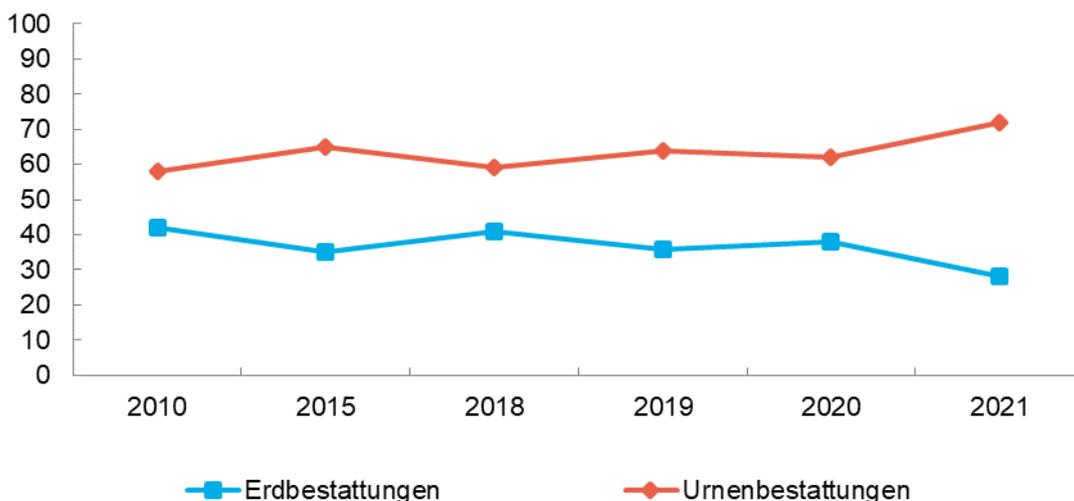
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vorangegangenen Jahren.

Entwicklung der Sterbefälle und kommunale Bestattungen Gemeinde Schalksmühle 2000 bis 2020



Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2015 auf relativ konstantem Niveau liegt. Die Daten von IT.NRW für die Sterbezahlen bis zum Jahr 2039 prognostizieren eine konstante Entwicklung auf gleichbleibendem Niveau.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Gemeinde Schalksmühle 2010 bis 2021



Aus der vorstehenden Grafik ist ersichtlich, dass zum Jahr 2021 der Anteil der Urnenbestattungen in Schalksmühle stark angestiegen ist. Gleichwohl übertraf der Anteil der Urnenbestattungen den Anteil an Sargbestattungen auch in den Vorjahren. Der Anstieg der Urnenbestattungen könnte insbesondere pandemiebedingt erfolgt sein.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies so um das Jahr 2000 in den meisten Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt und heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen häufig nur noch weniger als 40 Prozent aller Bestattungen. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) 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 die Gemeinde Schalksmühle bereits reagiert und bietet pflegefreie Erdgemeinschaftsfelder und Urnengemeinschaftsfelder an.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Erdreihengräber beinhalten auch die Erdgemeinschaftsfelder auf der grünen Wiese und mit Bodendeckern.

Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen. Die Urnenreihengräber beinhalten auch die Urnengemeinschaftsfelder auf der grünen Wiese und mit Bodendeckern. Urnengräber an Bäumen beinhalten auch die Partnerbaumgräber (eine Röhre, zwei Urnen übereinander) und die Baumgemeinschaftsgräber (eine Röhre = vier Urnen übereinander). Zusätzlich bietet der Friedhof in Schalksmühle die Bestattungsform Urnennischen/Kolumbarium an.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Einordnung dieser Bestattungsarten im interkommunalen Vergleich des Jahres 2021.

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

Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	27,87	27,87	34,37	41,47	47,72	62,37	14
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	72,13	37,63	51,21	57,33	64,89	72,13	14

Die in der Tabelle aufgezeigten Kennzahlen der Gemeinde Schalksmühle verdeutlichen den Trend zu Urnenbestattungen. Das kann z. B. mit der Preisgestaltung für die verschiedenen Grabformen zusammenhängen. In Schalksmühle werden Wahlgrabverlängerungen mit unterschiedlichen Laufzeiten angeboten.

6.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

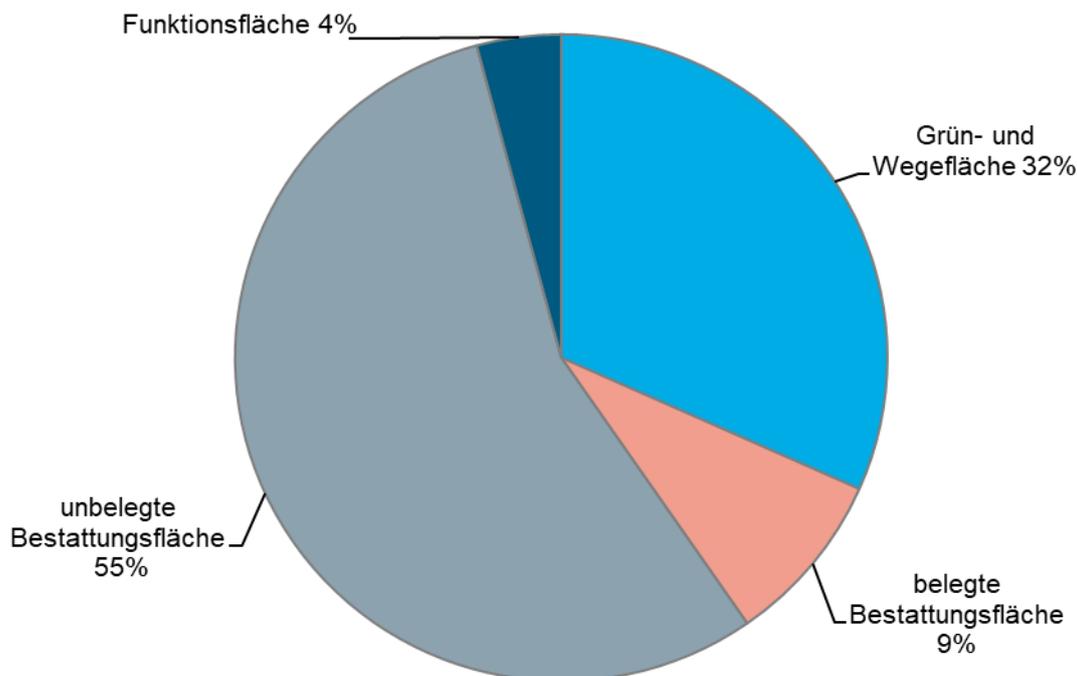
→ Feststellung

Die Gemeinde Schalksmühle betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Basis hierfür ist das Friedhofskonzept 2050. Die Belegungsintensität sollte sie weiter erhöhen.

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

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

Bei der **Gemeinde Schalksmühle** teilen sich die Flächen des kommunalen Friedhofs wie folgt auf.



Der Anteil der unbelegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche ist in der Gemeinde Schalksmühle mit rund 55 Prozent deutlich erhöht. Dies ist aber auch insbesondere durch die vorgehaltene Pandemiefläche begründet.

Bei der Besichtigung des kommunalen Friedhofs Wippekühl am 04. Mai 2022 haben wir auch die Belegungsdichte betrachtet. Hier zeigen sich erste Erfolge eines konsequenten Flächenmanagements. Durch die Belegungsdauern sind dieser Entwicklung jedoch faktische Grenzen gesetzt.

Die langjährige Entwicklung der "Flickenteppiche" wird im Friedhofskonzept 2050 visualisiert. Bei den Flickenteppichen handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Kommune gepflegt werden müssen. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen als zumeist aufwendig und personalintensiv dar. Zwar sollte die Gemeinde dauerhaft eine ausreichend große Anzahl von Grabstellen zur Neuebelegung vorhalten, gleichwohl sollte aber die Anzahl freier Grabstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Grabstellen nicht zu einem Überangebot führen. Auf Grundlage der langjährigen Entwicklung werden mögliche künftige Nutzungen, z. B. für neue Bestattungsformen, aufgezeigt. Die Gemeinde versucht, möglichst zusammenhängende Flächen zu schaffen, in dem auf diesen Friedhofsflächen keine Neukäufe mehr erfolgen.

Um sich bei der Verlängerung von Nutzungsrechten nicht für die nächsten 30 Jahre binden zu müssen, bietet die Gemeinde Schalksmühle Verlängerungen unter anderem von 10, 20 und 30 Jahren an. Dadurch werden einerseits viele Wahlgräber verlängert und die Auslastung der Friedhöfe bleibt auf einem hohen Niveau. Durch das Angebot niedrigerer Verlängerungsdauern ist es der Gemeinde jedoch auch möglich, derzeit bestehende Flickenteppiche frühzeitiger zu schließen.

In der Vergangenheit wurde bereits der Alte Friedhof an der Friedhofstraße geschlossen. Bislang ist zwar keine Entwidmung erfolgt, jedoch wurde der Friedhof zur Grünanlage umgestaltet.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	13,55	10,83	26,10	39,41	52,61	89,33	10
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	11,76	9,60	24,19	35,36	50,27	84,60	10

Kennzahl	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,79	1,08	1,80	3,14	4,26	5,56	10

Diese Kennzahlen zeigen, dass sowohl die Standardfläche der belegten Erdgräber als auch der belegten Urnengräber an der gesamten Bestattungsfläche in Schalksmühle vergleichsweise niedrig ist. Diese Werte zeigen auch die Notwendigkeit einer zukünftig höheren Auslastung, um die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen auch künftig auch einem niedrigen Niveau halten zu können. Nur so wird es der Gemeinde gelingen, den Kostendeckungsgrad im Friedhofsbe- reich zukünftig zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle sollte, auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050, insbesondere weiter bestrebt sein, die Belegungsintensität der vorhandenen Bestattungsfläche zu erhöhen. Hierdurch lassen sich die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen zukünftig reduzieren.

6.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gemeinde Schalksmühle passt die Friedhofsplanung regelmäßig an. Die Vergabe von Grabstätten nach Friedhofsplanung erfolgt mit dem Ziel, zusammenhängende Freiflächen für eine wirtschaftlichere Nutzung zu schaffen.

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. Vor diesem Hintergrund analysiert die **Gemeinde Schalksmühle** die Entwicklung des Grabwahlverhaltens über jährliche Auswertungen der Bestattungen nach Bestattungsarten. Die Vergabe der Grabstätten erfolgt auf Basis der vorhandenen Friedhofsplanung mit dem Ziel, zusammenhängende Freiflächen für eine wirtschaftlichere Nutzung zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurden auch neue Grabarten entwickelt. Hierbei wurde der steigende Bedarf von pflegefreien Grabstätten und die Nachfrage von Urnenbeisetzungen besonders berücksichtigt.

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von Flickenteppichen. Diese ergeben sich durch freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Entsprechende Informationen hierzu ergeben sich in Schalksmühle aus den in der Fachsoftware hinterlegten Informationen zu den Grablaufzeiten.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Schalksmühle

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	12
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	34
Neukäufe Urnengräber 2021	36
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	12

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, inwiefern der Bedarf neuer Grabstellen durch perspektivisch freiwerdende Grabstellen gedeckt werden kann.

Bei den Erdgräbern wird jedes Jahr nur ein Drittel der freiwerdenden Grabstellen durch Neukäufe benötigt. Die Gemeinde Schalksmühle plant, Grabfelder mit nur noch wenigen Gräbern langfristig nicht wieder zu belegen und in pflegeleichte Grünflächen umzugestalten.

Ein anderes Bild ergibt sich bei den Urnengrabstellen. Hier ist die Anzahl der Neukäufe deutlich höher als die Zahl der jährlich freiwerdenden Grabstellen. Dies hat die Gemeinde Schalksmühle in der Vergangenheit bereits erkannt. Aus diesem Grund wurden zusätzliche Urnengrabfelder angelegt. Zusätzlich führt die Gemeinde neue Formen der Urnenbestattungen ein. Die Nachfrage nach diesen Bestattungsformen ist in Schalksmühle hoch, so dass die Gemeinde entsprechende Erweiterungen geplant und teilweise umgesetzt hat.

6.7 Grün- und Wegeflächen

6.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Gemeinde Schalksmühle sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen umfassend bekannt. Die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen wird auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050 in regelmäßigen Abständen den Notwendigkeiten angepasst.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	31,65	14,45	40,90	49,61	55,87	71,89	10

Kennzahlen	Schalksmühle	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	41,83	33,84	45,83	52,38	60,13	65,27	10
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	58,17	34,73	39,87	47,62	54,17	66,16	10

Der Flächenanteil der Grün- und Wegeflächen ist auf dem Friedhof in Schalksmühle vergleichsweise gering. Dies gilt auch für den Anteil der Grünflächen an den Grün- und Wegeflächen. Demgegenüber ist der Wegeanteil vergleichsweise hoch.

Der Gemeinde Schalksmühle sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen umfangreich bekannt. Die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen erfolgt auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050 und wird jährlich weiterentwickelt. Die jeweiligen Planungsabschnitte werden durch die Verwaltung, den Arbeitskreis Friedhof und den externen Berater erarbeitet.

Die Grün- und Wegepflege wird im Wesentlichen durch den gemeindlichen Bauhof mit zwei Mitarbeitern durchgeführt. Absprachen in Bezug auf die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen zwischen den Beteiligten bestehen auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050. Zur Besprechung konkreter Pflegemaßnahmen erfolgen in der Regel Absprachen direkt vor Ort zwischen der verantwortlichen Mitarbeiterin der Bauverwaltung und den Friedhofsmitarbeitern. Diese Absprachen erfolgen regelmäßig bzw. bei besonderem Bedarf. Bei der Grabpflege von zwei neuen Grabarten (Urnenhochbeete und Urnenerdröhren im Staudenbeet) erfolgt die Aufgabenerledigung durch ein externes Unternehmen. Dies war Voraussetzung, um ein entsprechendes Grabangebot anbieten zu können. Eine Ausschreibung der Arbeiten ist im Jahr 2021 erfolgt. Der Arbeitsumfang für diese Grabpflege ist jedoch, im Verhältnis zum Gesamtumfang der Pflegeaufgaben auf dem Friedhof, gering.

Erfahrungen aus der Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Gemeinde Schalksmühle derzeit im Einzelnen noch nicht konkretisieren, da der Umgestaltungsprozess erst ange laufen ist. Hierbei handelt es sich um einen längerfristig angelegten Umgestaltungsprozess.

Umgestaltungsmaßnahmen unter dem Aspekt des Umwelt- und Naturschutzes wurden in der Vergangenheit bereits getroffen. Neben dem grundsätzlichen Einsatz heimischer Gehölze wurde das Angebot an Nistplätzen erweitert. Sofern sich zukünftig weitere Möglichkeiten ergeben (Anlage von Wildblumenwiesen etc.), sollte die Gemeinde auch prüfen, ob sie hierfür Fördermittel erhalten kann.

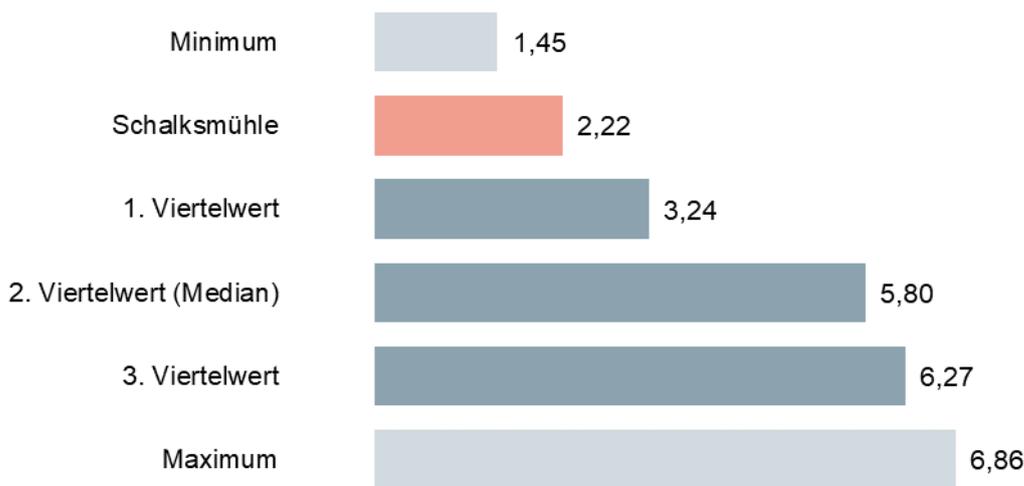
6.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung erreicht die Gemeinde Schalksmühle deutlich unterdurchschnittliche Unterhaltungskosten bei der Grün- und Wegepflege. Bereits vorliegende festgelegte Pflegestandards sollten weiter konkretisiert und verschriftlicht werden.

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 sieben Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Maßnahmen zur Reduzierung des Pflegeaufwandes der Grünflächen werden bei der **Gemeinde Schalksmühle** im Rahmen der regelmäßigen Pflegearbeiten sukzessive umgesetzt. Unter anderem konnte durch einen erweiterten Maschineneinsatz der zeitliche Aufwand für die Rasenpflege deutlich gesenkt werden.

Besonders bei den Wegeflächen ergibt sich durch die Topografie der Gemeinde Schalksmühle ein höherer Unterhaltungsaufwand durch die kostenintensive Notwendigkeit von Rampen und Treppen. Ohne entsprechende Maßnahmen bildet sich schnell ein erheblicher Sanierungsstau. Um zukünftig ausreichend barrierefreie Zugänge zu gewährleisten, sind im Friedhofskonzept 2050 entsprechende Wegemaßnahmen für die Jahre 2019 bis 2022 vorgesehen.

Da in der Regel mehrere Beteiligte aus verschiedenen Ämtern Aufgaben im Friedhofswesen wahrnehmen, bestehen schnell unterschiedliche Anforderungen an die Gestaltung der Friedhofsanlagen aus den verschiedenen Interessenlagen. Aus diesem Grund ist es für ein einheitliches Verständnis der Gestaltung der Friedhofsanlagen hilfreich, wenn Pflegestandards definiert werden. Entsprechende Definitionen sind in der Gemeinde Schalksmühle zum Teil erarbeitet worden. Beispielsweise werden Hecken nur einmal jährlich geschnitten. Grün- und Wegeflächen sind nach Bedarf zu pflegen. Rasenschnitt hat mit einem Mulchmäher zu erfolgen. Absprachen hierzu erfolgen im Einzelnen vor Ort.

Die entsprechenden Pflegestandards könnten weiter differenziert werden. Als sinnvoll erachtet die gpaNRW beispielsweise eine differenzierte Aufstellung je Friedhofsteil:

- der Grünanlagenbestandteile (z. B. Rasen, Stauden, Formhecken, Bäume...)
- der jeweiligen Pflegeziele (z. B. die Fläche hat eine dichte Grasnarbe, Wuchshöhe sechs bis zehn cm, maximal 50 Prozent Laubabdeckung ...)
- der regelmäßigen Pflegearbeiten mit der Anzahl der Durchgänge und dem jeweiligen Zeitraum.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Schalksmühle könnte ihre vorliegenden Pflegestandards weiter konkretisieren und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z. B. an den Hauptachsen), können dagegen auch intensiver gepflegt und damit ansprechender gestaltet sein. Dies berücksichtigt die Gemeinde bereits.

Auch die Wegepflegeleistungen sollten auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentriert werden. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. So können beispielsweise nur die Hauptwege auf den Friedhöfen asphaltiert werden. Seitenwege werden mit wassergebundener Befestigung aufgearbeitet und Wege von geringerer Bedeutung werden zu "Grünwegen" umgestaltet. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplittete Wege) sollten, soweit vorhanden, sukzessive zurückgebaut werden.

Pflegeleistungen sollten systematisch überwacht werden, um Ausführungs-/Leistungsmängel zu vermeiden und eine kontinuierliche Qualität sicherzustellen. Der Aspekt der Auswertung umfasst auch ein regelmäßiges Anpassen der Pflegestandards an die Nutzungsintensität der Friedhofsteilbereiche. In Schalksmühle erfolgt die Kontrolle durch die beiden Friedhofsmitarbeiter vor Ort. In regelmäßigem Turnus erfolgen Begehungen und daraus resultierende Absprachen zwischen den Friedhofsmitarbeitern und der zuständigen Mitarbeiterin der Bauverwaltung. Hierdurch ist gewährleistet, dass festgelegte Standards eingehalten werden.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind im „Friedhofskonzept 2050“ verankert. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und der Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	135	E1	Die Gemeinde Schalksmühle könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch wird die Steuerungsgrundlage weiter optimiert.	136
F2	Die Gemeinde Schalksmühle nutzt bereits umfängliche Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen. Gleichwohl bestehen noch weitere Möglichkeiten die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren.	137	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Gemeinde Schalksmühle ihre Informationen weiter ausbauen. Insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen ihres Internetangebotes könnten noch ausgebaut werden.	137
Gebühren					
F3	Vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen, nutzt die Gemeinde Schalksmühle nur begrenzt.	140	E3	Die Gemeinde Schalksmühle sollte, zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Bewertung der Vorteile (z. B. kleinere zu pflegende Fläche, Verlängerungsmöglichkeit) einer Grabart, Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.	140
F4	Die Gemeinde Schalksmühle betreibt eine Trauerhalle. Das Friedhofskonzept 2050 beinhaltet Anregungen die zu einer besseren Auslastung der Kapelle führen sollen. Der Kostendeckungsgrad schwankt in den betrachteten Jahren deutlich.	141	E4	Die Gemeinde Schalksmühle sollte Investitionen in die Trauerhalle vor dem Hintergrund weiterer Nutzungen/Nutzungsmöglichkeiten abwägen. Der wirtschaftliche Betrieb der Trauerhalle sollte vorrangig in die Entscheidungen mit einfließen.	142
Friedhofsflächen					
F5	Die Gemeinde Schalksmühle betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Basis hierfür ist das Friedhofskonzept 2050. Die Belegungsintensität sollte sie weiter erhöhen.	145	E5	Die Gemeinde Schalksmühle sollte, auf Basis des Friedhofskonzeptes 2050, insbesondere weiter bestrebt sein, die Belegungsintensität der vorhandenen Bestattungsfläche zu erhöhen. Hierdurch lassen sich die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen zukünftig reduzieren.	147

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Grün- und Wegeflächen				
F6	Durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung erreicht die Gemeinde Schalksmühle deutlich unterdurchschnittliche Unterhaltungskosten bei der Grün- und Wegepflege. Bereits vorliegende festgelegte Pflegestandards sollten weiter konkretisiert und verschriftlicht werden.	149	E6 Die Gemeinde Schalksmühle könnte ihre vorliegenden Pflegestandards weiter konkretisieren und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.	151

→ 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