

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Nordkirchen
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nordkirchen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Nordkirchen	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
1.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	25
0.6.1 IKZ - Zwischenergebnisse	26
0.6.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nordkirchen	32
0.7 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	34
0.7.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	34
0.7.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nordkirchen	38
1 Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3 Haushaltssituation	41
1.3.1 Haushaltsstatus	42
1.3.2 Ist-Ergebnisse	44
1.3.3 Plan-Ergebnisse	47
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4 Fördermittelmanagement	67

1.8.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2	Vergabewesen	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Organisation des Vergabewesens	85
2.3.1	Organisatorische Regelungen	86
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	92
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	94
2.5	Sponsoring	98
2.6	Nachtragswesen	100
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	100
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	102
2.7	Maßnahmenbetrachtung	104
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
3	Informationstechnik an Schulen	110
3.1	Managementübersicht	110
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
3.3	IT an Schulen	111
3.3.1	IT-Steuerung	112
3.3.2	Stand der Digitalisierung	115
3.3.3	IT-Sicherheit	119
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	122
4	Ordnungsbehördliche Bestattungen	123
4.1	Managementübersicht	123
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	123
4.3	Örtliche Strukturen	124
4.4	Rechtmäßigkeit	125
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	126
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	126
4.4.3	Art der Bestattung	128
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	129
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	130
4.5	Verfahrensstandards	130
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	133
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	133
4.6.2	Aufwendungen	135
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	136
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	138

5	Friedhofswesen	140
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142
5.3	Örtliche Strukturen	142
5.4	Friedhofsmanagement	145
5.4.1	Organisation	145
5.4.2	Steuerung	146
5.4.3	Digitalisierung	147
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	148
5.5	Gebühren	149
5.5.1	Kostendeckung	149
5.5.2	Grabnutzung	152
5.5.3	Trauerhallen	153
5.6	Friedhofsflächen	157
5.6.1	Einflussfaktoren	157
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	160
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	163
5.7	Grün- und Wegeflächen	165
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	165
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	166
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	170
	Kontakt	174

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nordkirchen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nordkirchen 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.

Im geprüften Zeitraum 2017 bis 2022 kann die Gemeinde ihre **Haushaltssituation** verbessern und den Haushalt strukturell ausgleichen. Mit den Überschüssen werden die zukünftig geplanten negativen Jahresergebnisse zu einem großen Teil aufgefangen. Ursachen für die Verbesserungen sind die gute Ertragslage, Einmaleffekte und die Kanalnetzübertragung im Jahr 2019. Seit 2019 kann die Gemeinde ihren gesamten Schulden liquide Mittel, liquidierbare Vermögenspositionen, Forderungen oder Finanzanlagen gegenüberstellen und ist effektiv schuldenfrei. Allerdings müssen perspektivisch notwendige Reinvestitionen in Straßen und Gebäude durch neue Kredite finanziert werden.

Die positive Entwicklung wird wesentlich von der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und von Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG getragen. Diese Faktoren kann die Gemeinde nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen. Durch eine aktive **Haushaltssteuerung** muss Nordkirchen bei Bedarf entsprechende Maßnahmen umsetzen. Dazu liegen den Entscheidungsträgern über das Finanzcontrolling die wesentlichen Informationen vor.

Die Gemeinde Nordkirchen hat wegen der bis dato guten Liquiditätslage keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. Die Gemeinde sollte nunmehr grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr **Anlagemanagement** hat die Gemeinde solche Regelungen bereits in einer Richtlinie getroffen. Es bestehen jedoch Möglichkeiten, die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

Beim **Vergabewesen** arbeitet die Gemeinde Nordkirchen interkommunal mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen zusammen. Das interne Regelwerk besteht in Nordkirchen aus einer Dienstanweisung und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Lüdinghausen. Beide Regelwerke sollte die Gemeinde aktualisieren, konkretisieren und um weitere Aspekte ergänzen. Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft immerhin in unregelmäßigen Abständen einzelne Vergabeverfahren.

Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt auch einen wichtigen Beitrag zur **Korruptionsprävention** dar und sollte deshalb regelmäßig vorgenommen werden. Regelungen zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Nordkirchen noch nicht schriftlich fixiert. Sie sollte eine verbindliche Dienstanweisung verfassen und auch konkrete Regelungen zum **Sponsoring** aufnehmen.

Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Die Gemeinde kann ihre Abweichungsquote verbessern und Kostensteigerungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, indem sie ein **Nachtragsmanagement** etabliert und die zentrale Vergabestelle bei Auftragsänderungen einbindet.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial in der Umsetzung einzelner Verfahrensschritte festgestellt.

Zur Ausstattung mit **Informationstechnik (IT) an Schulen** setzt Nordkirchen auf einen Medienentwicklungsplan. Der Umsetzungsprozess ist gut gesteuert. Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW beim Beschaffungs- und Support-Prozess. Die festgelegten Digitalisierungsziele erreicht die Gemeinde Nordkirchen voraussichtlich schon bis 2025. Sie verfügt bereits über eine dem Stand der Technik angepasste IT-Ausstattung. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen nimmt die Gemeinde Nordkirchen das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers ausschließlich mit eigenem Personal wahr. Die Gemeinde sollte die IT-Prozesse optimieren und anschließend das Personal neu bemessen, um ihre Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sicherzustellen. Dabei sollte sie auch prüfen, ob sie Aufgaben an einen externen Dienstleister auslagert. Zudem besteht Handlungsbedarf bei den IT-Sicherheitsstrukturen.

In allen geprüften Jahren musste die Gemeinde Nordkirchen keine **ordnungsbehördlichen Bestattungen** durchführen. Die Gemeinde bestätigt, dass die rechtlichen Bestimmungen im Bedarfsfall konsequent eingehalten werden und auch die wirtschaftlichste Bestattungsform gewählt wird. Gerade weil die praktische Erfahrung fehlt, für Fälle der Einarbeitung nach Stellenneubesetzungen sowie für Abwesenheitsvertretungen sollten aus Sicht der gpaNRW Handlungsanweisungen vorliegen. Die Gemeinde Nordkirchen sollte einen konkreten Rahmen mit Vorgaben zu Standards, Ablaufprozessen und Handlungsrichtlinien schriftlich niederlegen. Die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs können eine Orientierungsgröße für Aufwendungen und Refinanzierung sein.

Bei der Prüfung des **Friedhofswesens** werden drei kommunale Friedhöfe berücksichtigt. Sie haben noch eine entsprechende örtliche Bedeutung, dennoch gewinnen konkurrierende Bestattungsorte zunehmend an Relevanz. Die Flächen sind in Relation zur Einwohnerzahl groß. Die Gemeinde unterhält umfangreichere Grünflächen, Funktionsflächen, aber auch Bestattungsflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Zusätzlich wirken sich denkmalgeschützte Anlagen und die besondere Bodenbeschaffenheit auf die Unterhaltungsaufwendungen aus. Diese sind zwar bezogen auf den Quadratmeter durchschnittlich, aber wegen der enormen Gesamtfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl hoch. Eine Zusammenstellung strukturierter Rahmendaten und eine differenzierte Kostenrechnung liegen nicht vor. Detailanalysen zur Erkennung von Verbesserungsansätzen sind nicht möglich. Wesentliche Steuerungsgrundlagen fehlen. Die Gemeinde Nordkirchen kann ihren vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand nicht kostendeckend refinanzieren. Die letzte Gebührenkalkulation liegt mehr als acht Jahre zurück. Besonders niedrig und tendenziell weiter sinkend ist der Kostendeckungsgrad für

die Trauerhallen. Insofern begrüßt die gpaNRW die Absicht der Gemeinde Nordkirchen mit Hilfe externer Begleitung eine zukunftsfähige Friedhofskonzeption zu erarbeiten. Der Prüfungsbericht soll auch der eingesetzten Projektgruppe mit Vertretern aus Verwaltung, Politik und Kirchen Anregungen geben. Die gpaNRW regt an, insgesamt das Angebot an Bestattungsformen neu zu strukturieren und anhand veränderter Nachfrage neu auszurichten. Die großen Flächen der Friedhöfe bieten dazu gute Chancen. Dabei können auf den Friedhöfen jeweils unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich des Bestattungsangebotes gesetzt werden. Angemessene alternative Nutzungen sollte ein neues Konzept angesichts der nachlassenden Nutzung und unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten auch für die Trauerhallen ausweisen. Bislang verzichtet die Gemeinde auf eine ausdrückliche Öffentlichkeitsarbeit. Im neuen Internet-Serviceportal sollen künftig Beschreibungen zu Bestattungsmöglichkeiten, zur Nutzung von Trauerhallen und die Kontaktdaten zur Verfügung stehen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Nordkirchen

0.2.1 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

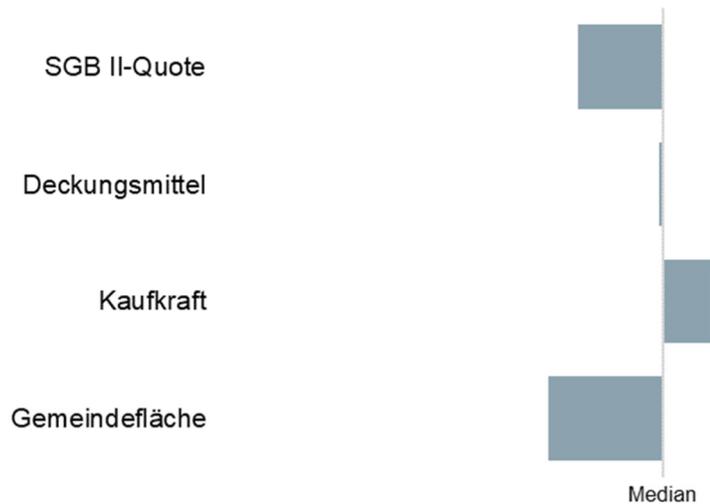
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Nordkirchen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

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

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Nordkirchen 2022

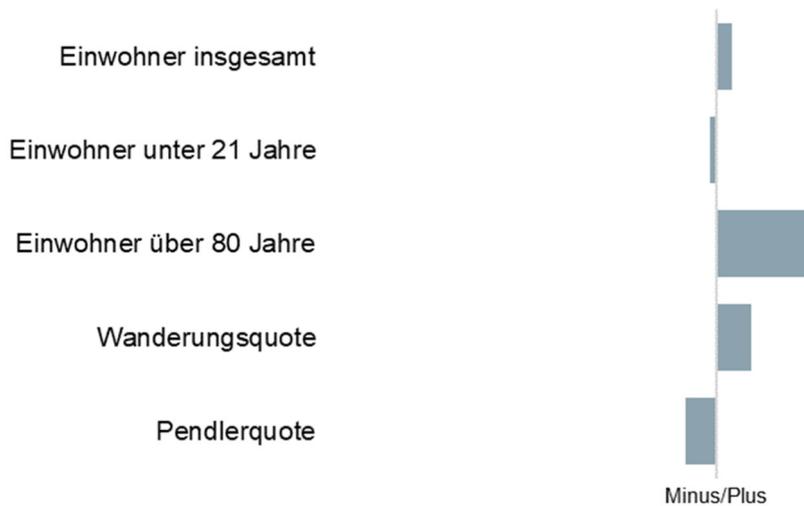


Die niedrige SGB-II-Quote wird bestätigt. Ebenso die hohe Kaufkraft, die auch durch vergleichsweise hohe Anteile an der Einkommensteuer dokumentiert wird. Dennoch sind die allgemeinen Deckungsmittel wegen eher geringer Gewerbesteuer niedrig. Die Gemeinde Nordkirchen ist eher ländlich strukturiert und auch wegen eines kleinen Gemeindegebietes und fehlender Flächen kein klassischer Gewerbestandort.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Nordkirchen 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.

Der Einwohnerzuwachs tritt vor allem durch Wanderungsgewinne ein. Nordkirchen ist ein gefragter Wohn- und Lebensstandort. Nicht nur für junge Familien, sondern auch für Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt nach der Arbeitsphase nach Nordkirchen verlegen. Insofern ist der Anteil der Bevölkerung mit einem Lebensalter von über 80 Jahren besonders hoch und nimmt zu. Arbeitsplätze, zum Teil mit überdurchschnittlichem Lohn- und Gehaltsniveau, finden die Einwohnerinnen und Einwohner im Großraum Dortmund, besonders aber in Münster. Der Auspendlerüberschuss und der hohe Anteil an der Einkommensteuer (vgl. oben) bestätigt das.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW 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 auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als 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.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

dukte 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 unterschiedlichen Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Nordkirchen hat die gpaNRW von März 2022 bis Mai 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Nordkirchen überwiegend das Jahr 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Vergabewesen	Britta Kelpin
Informationstechnik an Schulen	Martina Passon
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Andreas Meyer
Friedhofswesen	Andreas Meyer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 26. Mai 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 10. Juli 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Nordkirchen überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, so viele investive Ermächtigungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Nordkirchen nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch.	E1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F2	Der Gemeinde Nordkirchen fehlen strategische Vorgaben und ein zentraler Überblick über ihre Fördermaßnahmen. Aus diesem Grund hat die Gemeinde eine koordinierende Stelle in der Kämmerei eingerichtet.	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte schriftlich festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prozesse im Fördermittelmanagement verbindlich festlegen.
F3	Die Gemeinde Nordkirchen musste in der Vergangenheit teilweise Fördermittel zurückzahlen. Über ein förderbezogenes Controlling verfügt Nordkirchen nicht.	E3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte an ihre Gesamtübersicht über die Fördermaßnahmen ein förderbezogenes Controlling knüpfen, um Fördermaßnahmen zielgerichteter steuern und priorisieren zu können.
F4	Die Gemeinde Nordkirchen verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	E4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.
F5	Die Gemeinde Nordkirchen hat für ihr Anlagemanagement gute, grundlegende und strategische Regelungen in einer Anlagerichtlinie getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.	E5.1	Die Gemeinde sollte in ihre Risikokapitalquote alle Anlagen einbeziehen, bei denen ein Totalverlust nicht ausgeschlossen ist. Das können zum Beispiel Bankbestände aus laufenden Konten sowie Tages- und Festgelder bei Banken sein, die keinem institutionellen Sicherungssystem angehören.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Gemeinde sollte darauf achten, Geldanlagen nur im Einklang mit ihrer Anlage-richtlinie zu tätigen. Bei der Anlageentscheidung sollte die Gemeinde nicht nur Er-tragschancen und mögliche Risiken gegeneinander abwägen und diese Abwägung dokumentieren. Sie sollte auch dokumentieren, dass der Anlagebetrag im Anlage-zeitraum nicht zur Sicherung der Liquidität benötigt wird.
		E5.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei Anlageentscheidungen nicht nur dokumentie-ren, inwieweit ein Anlagemodell wirtschaftlicher gegenüber anderen Anlagemodel-len ist. Sie sollte auch dokumentieren, inwieweit die Ertragspotenziale einer Geld-anlage nach Abzug aller Kosten die Risiken der Geldanlage rechtfertigen. Zudem sollte sie dokumentieren, inwieweit der wirtschaftliche Vorteil der Geldanlage ge-genüber einer risikofreien Anlageform das mögliche Risiko der chancenorientierten Anlageform rechtfertigt.
		E5.4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Richtlinie für Geldanlagen Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.
		E5.5	Um mögliche Risiken minimieren zu können, sollte die Gemeinde entscheiden, ob sie künftig Anlagen bei einzelnen Banken betragsmäßig oder bis zu einem be-stimmten Anteil am Anlageportfolio beschränkt und ggf. eine Regelung hierzu in ihre Anlagerichtlinie aufnehmen.
		E5.6	Die Gemeinde sollte bei akutem Liquiditätsbedarf in ihrem Berichtswesen über die Kapitalanlagen auch über mögliche Auswirkungen auf ihre Haushaltswirtschaft in-formieren, die die (vorzeitige) Veräußerung der Anlagen oder eines Teils der Anla-gen nach sich ziehen würde.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Nordkirchen nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen in interkommunaler Zusammenarbeit. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Dienstanweisung zur Organisation der Vergabeverfahren sind stellenweise nicht aktuell und zu allgemein gehalten..	E1.1	In Kooperation mit der zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Nordkirchen die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen.
		E1.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte auf die Aktualisierung der Angaben zu den Registerauskünften in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hinwirken und diese an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.
		E1.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Ablaufdiagramm aus der Anlage 1 zur Vergabe-Dienstanweisung übersichtlicher gestalten und mit der Vergabe-Dienstanweisung harmonisieren.
		E1.4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Verhandlungsvergabe als Vergabeart in ihre Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.
		E1.5	Die Gemeinde Nordkirchen sollte freiberufliche Leistungen in den Geltungsbereich ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.
		E1.6	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Ausführungen zu freiberuflichen Leitungen in ihrer Vergabe-Dienstanweisung konkretisieren.
		E1.7	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Differenzierung zwischen der Vergabe freiberuflicher Leistungen und der Vergabe von Rechtsberatung in ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufheben.
		E1.8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Zuständigkeit und den Ablauf zur Durchführung von Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte in ihrer Vergabe-Dienstanweisung regeln.
		E1.9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die EU-Wertgrenzen in einer Anlage zur Vergabe-Dienstanweisung immer aktuell halten.
		E1.10	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Vergabe-Dienstanweisung die einzelnen Vergabearten näher beschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.11	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei beschränkten Ausschreibungen auch auswärtige Bietende beteiligen. Dazu sollte sie eine entsprechende Regelung in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
		E1.12	Die Gemeinde sollte die speziellen Regelungen zur Beschaffung von Schulbüchern streichen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.
		E1.13	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Vergabe-Dienstanweisung aktualisieren.
F2	Die Gemeinde Nordkirchen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	E2.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Beteiligung des Rates und der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung ausführlicher regeln. Dabei sollte sie von einer pflichtigen Beteiligung im Vorfeld des Zuschlages absehen und diese durch ein Berichtswesen an die Gremien ersetzen.
		E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Nordkirchen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.
F3	Die Gemeinde Nordkirchen hat entgegen der rechtlichen Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch keine Regelungen zum Korruptionsschutz implementiert. Den Veröffentlichungspflichten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes kommt sie nur teilweise nach.	E3.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.
		E3.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.
		E3.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrigschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Dazu könnte sie die Angaben im Ratsinformationssystem erweitern.
		E3.4	Um einen entsprechenden Nachfrageprozess und die darauffolgende Veröffentlichung sicherzustellen, sollte die Gemeinde eine Regelung zur Veröffentlichung gemäß § 7 KorruptionsbG in ihr Ortsrecht aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Nordkirchen betreibt regelmäßig Sponsoring. Dazu schließt sie schriftliche Verträge mit den Sponsoren. Darüber hinaus hat sie keine Regelungen getroffen.	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Möglichkeit der Kündigung in ihre Sponsoringverträge aufnehmen.
		E4.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.
F5	Die Gemeinde Nordkirchen hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Die zentrale Vergabestelle beteiligt sie bei Nachträgen nicht. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.	E5.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte Auftragsänderungen und Nachträge von der zentralen Vergabestelle begleiten lassen. Dazu kann sie Wertgrenzen für die einzelnen Nachträge festlegen, ab denen sie eine Beteiligung als notwendig erachtet.
		E5.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.
		E5.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte Nordkirchen über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten
F6	Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.	E6.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihrer Vergabeakte die politischen Beschlüsse beifügen, um eine transparente Bedarfsfeststellung nachhalten zu können.
		E6.2	Um die Dokumentation ihrer Vergabeakte zu vervollständigen und insbesondere dem Dokumentationserfordernis aus § 20 Abs. 1 VOB/A nachzukommen, sollte die Gemeinde Nordkirchen das Leistungsverzeichnis und die Leistungsbeschreibung zur Vergabeakte nehmen.
		E6.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, das gesetzliche Maximum für die Bindefrist aus § 10 Abs. 4 VOB/A zum Schutz der Bietenden nicht zu überschreiten.
		E6.4	Die Gemeinde sollte darauf achten, dass die zentrale Vergabestelle die unterlegenen Bietenden über das Ergebnis der Vergabe informiert. Die Information sollte sie auch dokumentieren.
		E6.5	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihrem Vermerk zur Wahl der Vergabeart hinzufügen, nach welcher Vergabeordnung sie plant, die Leistung auszuschreiben und dies in Zweifelsfällen auch begründen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.6	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die gewünschte Qualität der Leistung produktneutral über Zuschlagskriterien abbilden.
		E6.7	Die Gemeinde sollte ungewöhnlich niedrige Angebotspreise hinterfragen und eine schriftliche Erklärung bei den entsprechenden Bietenden einfordern, um § 16d Abs. 1 VOB/A zu entsprechen.
		E6.8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte vor Zuschlagserteilung auf Aufklärungsgespräche zwischen den Bedarfsstellen und den Bietenden verzichten. Ggf. erforderliche Aufklärung sollte in diesem Stadium anonym die zentrale Vergabestelle abwickeln und dokumentieren.
		E6.9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, dass sie den Zuschlag innerhalb der Bindefrist erteilt.
		E6.10	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, die Schlussrechnung erst zu begleichen, wenn sie die Maßnahme mängelfrei abgenommen hat.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Nordkirchen hat die IT-Ausstattung ihrer Schulen über einen Medienentwicklungsplan abgesichert. Die IT-Prozesse zeigen noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.
		E1.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Grundschulen an die zentralen Server der Gemeinde anbinden und darüber die Serverinfrastruktur und ihre Prozesse optimieren.
		E1.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Aufgaben für den First-Level-Support bei den Grundschulen verankern. Dafür sollte sie die Aufgaben festlegen sowie die Medienbeauftragten der Schulen technisch einweisen.
		E1.4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen. Dabei sollte sie auch die Auslagerung von (Teil-) Aufgaben an einen externen Dienstleister prüfen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Nordkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Soweit die Willensbekundung der/des Verstorbenen in Erfahrung zu bringen ist, nimmt die Gemeinde Nordkirchen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Nicht bekannt war seitens der Ordnungsbehörde bislang, dass auch die Frage der Religionszugehörigkeit zu klären ist. Die jüdischen und islamischen Religionen verbieten bspw. Einäscherungen und damit Urnenbestattungen.	E1	Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Gemeinde Nordkirchen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Eine aufgrund der Religionszugehörigkeit ggf. verbotene Bestattungsformen sollten nicht gewählt werden.
F2	Der beschriebene Handlungsrahmen zur Anordnung der Ersatzvornahme bei ordnungsbehördlichen Bestattung stellt sich im Grundsatz rechtskonform dar. Handlungspotenzial ist im Hinblick auf die nicht unmittelbar nach der Einäscherung notwendige Urnenbestattung aufzuzeigen.	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte berücksichtigen, dass Urnenbeisetzungen nicht unmittelbar nach der Einäscherung erfolgen müssen. Sie können bis zu sechs Wochen danach zurückgestellt werden.
F3	Die Gemeinde Nordkirchen fordert die im Rahmen der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben ein. Dabei gleichzeitig eine angemessene Verwaltungsgebühr festzusetzen, zog sie bislang nicht in Betracht.	E3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F4	Die Gemeinde Nordkirchen verschriftlichte bislang keine verbindlichen dienstrechtlichen Regelungen oder vollständigen Beschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen.	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung sowie auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung vollständige Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen. Zudem sollten die verantwortlichen Beschäftigten ausreichend geschult werden.
		E4.2	Die Ablaufdokumentation sollte um Handlungsanweisungen / dienstrechtliche Regelungen zu Durchsuchungen von Privatwohnungen, die Einhaltung des Vieraugenprinzips sowie die Verwertung von Privatvermögen und Wertgegenständen erweitert werden.
Friedhofswesen			
F1	Bei der Gemeinde Nordkirchen sind mit Ausnahme der im Dienstleistungsvertrag zur Pflege der Grünflächen und Wege definierten Pflegestandards keine strategischen Zielvorgaben verschriftlicht. Die Gemeinde arbeitet auch noch nicht mit Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung und verzichtet bislang auf ein regelmäßiges Berichtswesen. Mit externer Begleitung und einer Projektgruppe wird zurzeit eine zukunftsfähige Friedhofskonzeption erarbeitet.	E1.1	Zur weiteren Optimierung der wirtschaftlichen Steuerung sollte die Gemeinde Nordkirchen ein Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung aufbauen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Friedhofswesen ein regelmäßiges Berichtswesen für die politischen Gremien und die Verwaltungsleitung aufbauen.
F2	Die Friedhofsverwaltung nutzt künftig eine Fachsoftware mit einem zugehörigen GIS-Baustein. Die digitale Erfassung aller Friedhofsflächen wird 2023 abgeschlossen. Bislang stehen nur unzureichende und i. d. R. manuell geführte Grunddaten zur Verfügung. Bspw. konnte im Verlauf der Prüfung die Zahl der belegten Grabstellen nicht beziffert werden.	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Digitalisierungsprozess in der Friedhofsverwaltung fortsetzen und die vollständige Erfassung aller Grab- und Grünflächen kurzfristig abschließen. Darauf aufsetzend sollten alle Datengrundlagen im eigenen Steuerungsinteresse lückenlos jährlich fortgeschrieben werden.
F3	Die Gemeinde Nordkirchen verzichtete im Friedhofswesen bislang auf eine ausdrückliche Öffentlichkeitsarbeit. Mit dem im Aufbau befindlichen neuen Internet-Serviceportal stellt sie künftig Beschreibungen zu den Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen und bspw. Kontaktdaten zur Verfügung.	E3	Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant ausbauen.
F4	Die Gemeinde Nordkirchen refinanziert ihren vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde vor mehr als acht Jahren vor. Evtl. Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen.	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung prüfen, inwieweit die Unterhaltungskosten der Friedhöfe gesenkt werden können.
		E4.2	Die Gebührenkalkulation Friedhofswesen sollte schnellstmöglich neu erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nordkirchen gewährleisten, dass jährliche Überprüfungen der Rechnungsergebnisse zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen erfolgen.
F5	Die Nutzungsberechtigten werden aufgrund der seit langem ausstehenden Neukalkulation der Friedhofsgebühren nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.	E5	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren die Entwicklungen im regionalen Umland in ihre Erhebungen mit einbeziehen. Bestenfalls sollten über Kostenreduzierungen ggf. erforderliche Gebührensenkungen erwirkt werden. Andernfalls könnte die Gemeinde ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren.
F6	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen lag 2018 bereits auf sehr niedrigem und unterdurchschnittlichem Niveau von ca. 42 Prozent. Er reduzierte sich bis 2021 weiter auf nur noch knapp 28 Prozent. Die Analyse der Trauerhallennutzungen gibt erste Hinweise auf Abwanderungstendenzen hin zu privaten Abschiedsräumen. Je Jahr werden ca. 90 Prozent der Verstorbenen vor der Beisetzung in einer der drei Trauerhallen aufgebahrt.	E6.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklung der zunehmenden Konkurrenzsituation durch private Aufbahrungsräume und alternative Bestattungsortlichkeiten beobachten und im Fall der weiteren Negativentwicklung versuchen, nachfrageorientiertere Angebote im Interesse der eigenen Kostendeckung zu offerieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Hintergründe für ihren schlechten Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragssituation hinwirken.
		E6.3	Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Gemeinde Nordkirchen angemessene alternative Zusatznutzungen prüfen. In Betracht kommen könnte alternativ ggf. auch die Abgabe eines Gebäudes an einen örtlichen Bestatter.
F7	Die inzwischen überwiegende Nachfrage nach Urnengräber ist als Beleg für die sich nachhaltig verändernde Bestattungskultur in Nordkirchen zu werten. Gleichzeitig entwickelt sich wie bei vielen Vergleichskommunen ein zunehmender Konkurrenzdruck durch regionale naturnahe private Bestattungsstätten.	E7.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklungen um den RuheForst Cappenberg und andere alternative Bestattungsorte beobachten und analysieren, um aufkommenden Abwanderungsprozesse im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und Kostendeckung entgegenzusteuern.
		E7.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihr Angebotsspektrum an Varianten zur Urnenbestattung im Interesse der eigenen Konkurrenzfähigkeit den regionalen Entwicklungen anpassen und erweitern (Urnen-Stelen, Urnenwände, Aschestreifelder, usw.)
F8	Die Gemeinde Nordkirchen bewirtschaftet auf ihren drei Ortsteilfriedhöfen überdurchschnittliche Funktions- und Bestattungsflächen. Die Situation um die Bestattungsflächen kann aber nicht weiter analysiert werden. Weil die Gemeinde die Grunddaten zu belegten und nicht belegten Grabstellen in dieser Differenzierung noch nicht darlegen kann. Die digitale Erfassung auch dieser Datengrundlagen erfolgt zurzeit. Der Gemeinde Nordkirchen fehlten damit bislang jedoch wesentliche Steuerungsinformationen im Hinblick auf ihr zukunftsorientiertes Flächenmanagement.	E8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung die belegten Grabstellen und –flächen getrennt nach Grabarten (Erd- und Urnengräber) sowie in der weiteren Unterscheidung nach Einzel-/Wahlgräbern usw. zeitnah vollständig digital erfassen. Darauf aufsetzend sollten diese Grunddaten dann im Zuge der Vergabe von neuen Nutzungsrechten kontinuierlich fortgeschrieben werden.
F9	Die Gemeinde Nordkirchen analysiert im Rahmen der zurzeit in der Entwicklung befindlichen Friedhofsplanung auch ihren zukünftigen Flächenbedarf. Der aktuell sinkende Flächenbedarf aufgrund vermehrter Urnenbestattungen ist bekannt. Dem gegenüber sind in langfristiger Ausrichtung Zuwächse in der Altersgruppe der Einwohner ab 65 Jahren zu erwarten. Dadurch wird dann die Zahl der jährlichen Sterbefälle steigen.	E9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Friedhofsplanung bei der Bestimmung der künftigen Flächenbedarfe einerseits die sich verändernde Beerdigungskultur mit überwiegenden Urnenbestattungen berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es aber auch zu beachten, dass in mittel- bis langfristiger Sicht deutliche Einwohnerzuwächse in der Altersgruppe der ab 65-Jährigen zu erwarten sind. Weshalb dann auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen wird.
F10	Die Gemeinde Nordkirchen unterhält auf ihren an sich durchschnittlich einzuordnenden Gesamt-Friedhofsflächen umfangreichere Grünflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen sind bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.	E10.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.2	Die in der Entwicklung befindliche Friedhofskonzeption sollte den vergleichsweise großen Grünflächenanteil berücksichtigen. Es sollte dabei geprüft werden, inwieweit nicht zwingend benötigte pflegerelevante Flächenanteile aufgegeben oder anderen Nutzungen zugeführt werden können.
		E10.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte prüfen, inwieweit eventuelle Flächenüberhänge in den Grünflächen im Interesse des Umwelt- und Naturschutzes umgestaltet werden könnten.
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen zur Pflege der Grün- und Wegeflächen liegen auf durchschnittlichem Niveau. Mangels differenzierter Kostenrechnung in der Trennung nach Grün- und Wegeflächen sind Detailanalysen im Interesse einer ggf. wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung nicht möglich. Neben den in den Ausschreibungen definierten Pflegestandards wird der jährliche Mittelbedarf der Grünflächenpflege zweifelsohne auch durch die umfangreicheren Grünflächenanteile beeinflusst.	E11.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse einer verbesserten Aufgabensteuerung differenzierter buchen. Nur dann sind weitergehende Analysen und Entscheidungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausrichtung der Aufgabenerledigung möglich.
		E11.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Pflegestandards in der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Kostensenkung kritisch im Fokus behalten und soweit möglich reduzieren. In die Analysen und Entscheidungen sollte der nachgewiesene Flächenüberhang bei den Grünflächen mit einbezogen werden. Entsprechende Flächenaufgaben könnten zur Senkung der jährlichen Unterhaltungskosten beitragen.
		E11.3	Künftige Ausbauentscheidungen an den Friedhofswegen sollten nicht nur von den Ausbaurkosten abhängig getroffen werden, sondern auch den dauerhaften Pflegeaufwand und die damit einhergehenden Folgekosten berücksichtigen.

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 Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

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

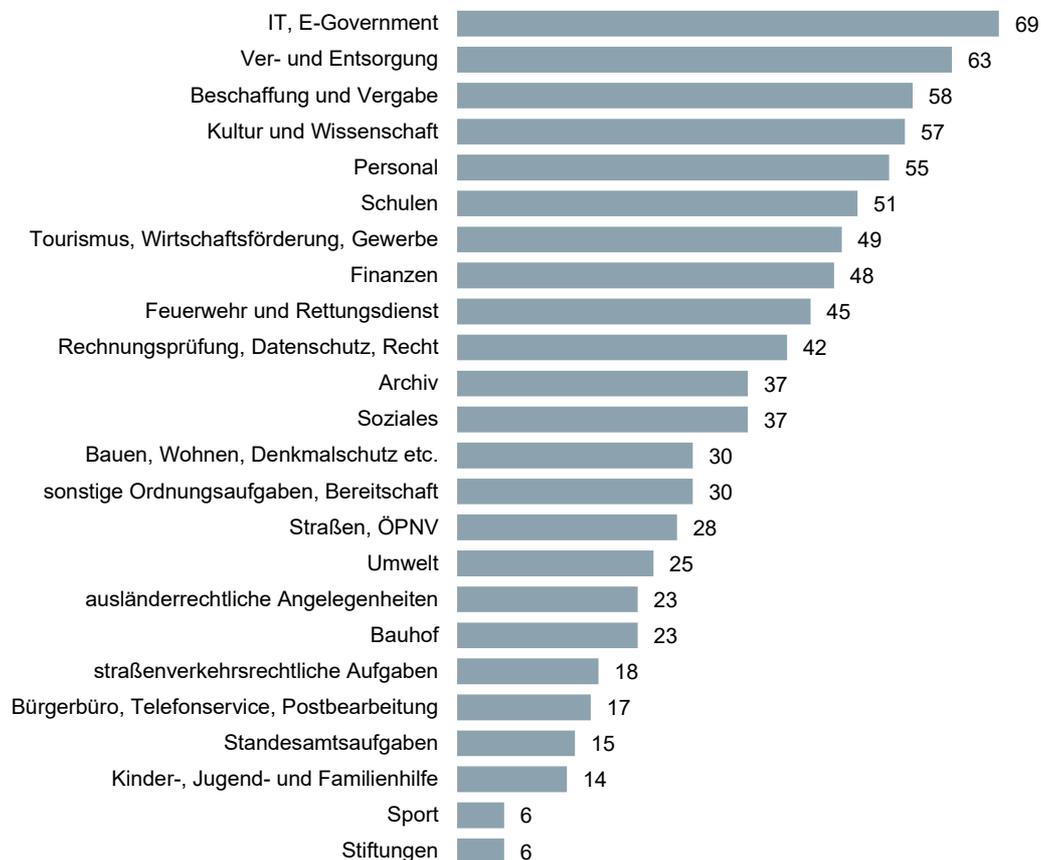
0.6.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.6.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern, in denen bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

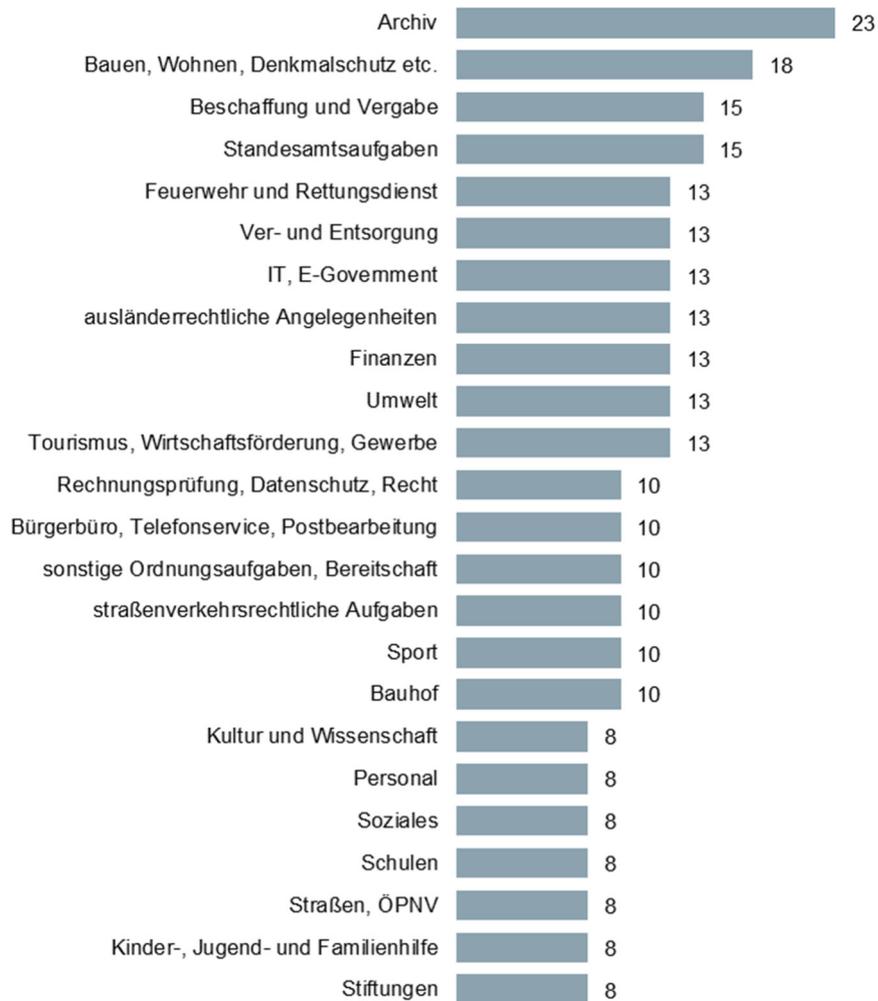


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.6.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.6.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



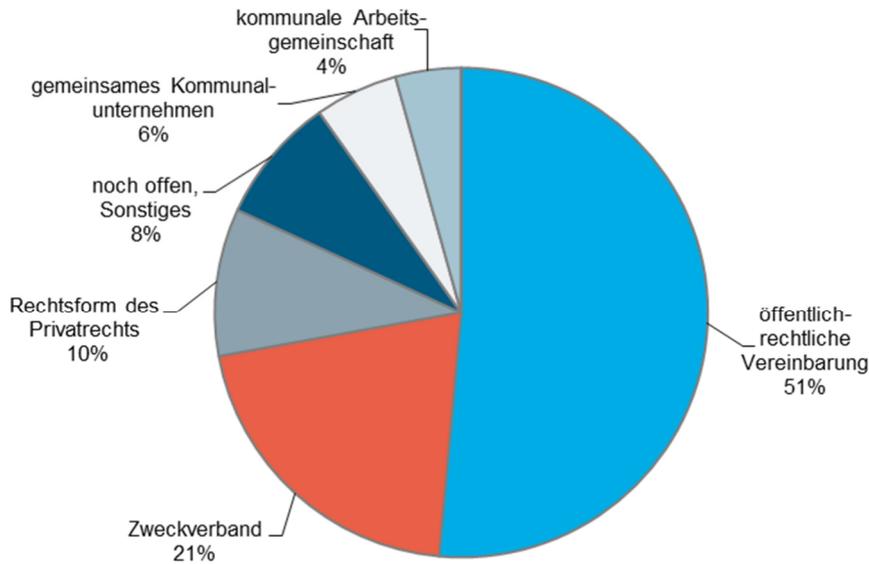
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.6.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

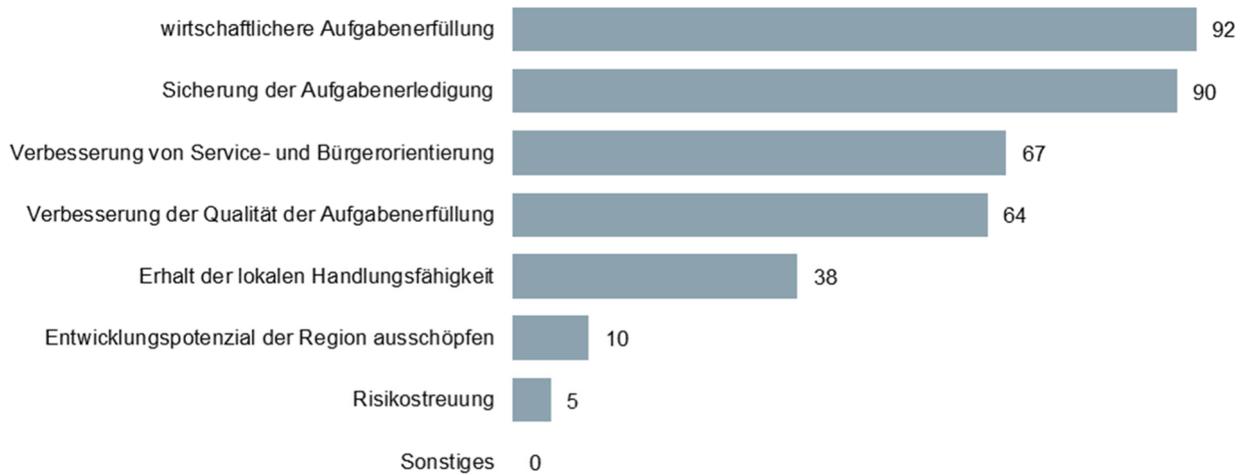


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.6.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.6.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

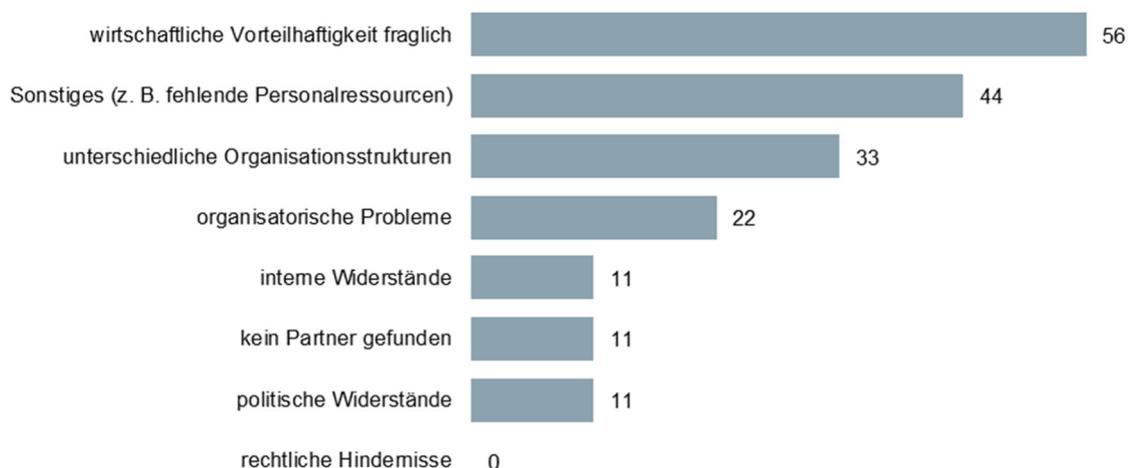


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.6.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.6.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nordkirchen

Die Gemeinde Nordkirchen steht der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) offen gegenüber. Sie hat sich an Kooperationen in allen Bereichen kommunaler Dienstleistungen beteiligt und bestätigt damit das Umfrageergebnis (vgl. 0.8.1.1). Zusammenarbeiten gibt es beispielsweise mit dem Kreis Coesfeld bei der Personalabrechnung oder dem Datenschutz. Die Gemeinde ist einem Rechenzentrum angeschlossen und ist Mitglied im Volkshochschul-Zweckverband. Es gibt mit der Stadt Lüdinghausen eine gemeinsame Musikschule. Bei derselben Stadt hat sich Nordkirchen der zentralen Vergabestelle angeschlossen. Insbesondere die Volkshochschule und die Musikschule sind aus Sicht der Gemeinde Nordkirchen erfolgreich. Ohne eine Kooperation mit anderen Partnern kann die Gemeinde allein diese Angebote nicht vorhalten. Auch die Zusammenarbeit bei der Personalabrechnung schätzt die Gemeinde als sehr wertvoll.

Mehr als 40 Prozent der befragten Kommunen nennen die Ver- und Entsorgung als Handlungsfeld für IKZ, so auch Nordkirchen. Zur Abfallentsorgung besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Coesfeld für die Sammlung und den Transport. Beteiligt sind alle Kommunen im Kreis. Ziel ist auch, bei zukünftigen Ausschreibungen Angebote mehrerer Anbieter zu erhalten. Für die Überwachung von Kleinkläranlagen besteht ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis. Die Gemeinde kann allein aus personellen Gründen diese Aufgabe nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand erledigen. Der Kreis hält ohnehin Fachpersonal für die Bereiche Umwelt- und Gewässerschutz vor. Inzwischen ist die Zuständigkeit auf den Kreis übergegangen; die Gemeinde wird prüfen, inwieweit die getroffene Vereinbarung weiterhin nötig ist.

Auch bei der Energiewirtschaft setzt Nordkirchen auf interkommunale Kooperation. Zusammen mit sieben weiteren Kommunen im Kreis hat die Gemeinde durch die Beteiligung an Netzgesellschaften die Versorgungsnetze rekommunalisiert. Zweck ist dabei der Netzbetrieb, nicht die Energieversorgung selbst. Die beteiligten Städte und Gemeinden sichern mit einem Anteil von 51 Prozent ihren kommunalen Einfluss. Die übrigen Anteile hält mit der Gelsenwasser AG ein Versorgungsunternehmen. Neben dem Netzbetrieb kann das Unternehmen Erweiterungen der Netze (z.B. für Windenergie) sicherstellen aber auch konkrete Beratungen (z.B. zu Hausanschlüssen) durchführen.

Die Gemeinde Nordkirchen setzt nicht nur auf die klassische Zusammenarbeit in den eher üblichen Rechtsformen. Vielmehr hat sie auch das Potenzial für strategische und regionale Entwicklungen erkannt, um davon zu profitieren. Zusammen mit den Gemeinden Ascheberg und Senden sowie der Stadt Lüdinghausen hat sie sich für die Förderperiode 2023 bis 2027 als LEADER-Region Kleeblatt beworben. In ersten Workshops wurden Ideen entwickelt, was mithilfe des EU-Förderprogramms vor Ort umgesetzt werden kann.

Erfolgreich hat sich die Gemeinde Nordkirchen an der Regionale 2016 "ZukunftsLAND verbindet" beteiligt. Im Projekt „WohnZukunft Südkirchen“ wurde der Ortsteil Südkirchen mit seinen großen Einfamilienhausgebieten der 1950er bis 1980er Jahre demografiefest und fit für die Zukunft gemacht. Beim Baustein „Wasserwege Stever“ hat die Gemeinde einen bisher verrohrten Abschnitt des Capeller Baches in einen naturnahen Zustand zurückversetzt. Zusammen mit Anpassungen des Entwässerungssystems, um Niederschlagswasser schnell wieder dem natürlichen Versickerungssystem zuzuführen („vom Dach in den Bach“) trägt dieses Projekt zur nachhaltigen Wasserwirtschaft in der Region bei.

Die Gemeinde Nordkirchen, der Caritasverband für den Kreis Coesfeld e. V. und die Kinderheilstätte Nordkirchen haben gemeinsam das Projekt "Nordkirchen – auf dem Weg zur inklusiven Gemeinde" in die Regionale 2016 eingebracht. Drei Leitprojekte werden umgesetzt: Inklusion durch Kooperationsklassen zwischen den örtlichen Schulen, inklusive Arbeitsplätze und ein inklusives Wohnprojekt. Die Caritas-Werkstatt Nordkirchen bietet heute 250 Menschen mit unterschiedlicher Behinderung einen Arbeitsplatz. Menschen mit Behinderungen gehören seit vielen Jahren ganz selbstverständlich zum Ortsbild und die Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen ist bei der Bevölkerung Nordkirchens sehr hoch.

Die Gemeinde Nordkirchen ist Mitglied des Zweckverbandes EUREGIO, ein grenzüberschreitender, deutsch-niederländischer Kommunalverband. Die EUREGIO engagiert sich seit 1958 für den Aufbau und die Verstärkung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und Strukturen im deutsch-niederländischen Grenzgebiet und hat fast 130 Mitglieder in beiden Staaten. Schwerpunkte der Zusammenarbeit setzt die EUREGIO in den Feldern gesellschaftliche Entwicklung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie nachhaltige Raumentwicklung.

Auch neuen Projekten steht die Gemeinde offen gegenüber. Angestoßen vom Kreis ist eine Zusammenarbeit für das Archiv. Bisher hat es ein erstes Gespräch dazu gegeben. Grundsätzlich besteht aber auf beiden Seiten Interesse an der IKZ. Konkrete Schritte wurden bisher noch nicht vereinbart.

Zusammenfassend beurteilt Nordkirchen IKZ als erfolgreich. Wichtig ist der Gemeinde dabei, ihre Entscheidungshoheit zu behalten. Bei der Informationstechnik in Schulen auf der Basis eines eigenen Medienentwicklungsplanes sieht man weiteres Potenzial. Konkret kann für die Betreuung der IT in den Schulen (vgl. auch Teilbericht IT an Schulen), bei Ausschreibungen und Beschaffungen IKZ sehr hilfreich sein. Kritisch sieht die Gemeinde in diesem Zusammenhang die zukünftige Umsatzsteuerpflicht bei nicht hoheitlichen Tätigkeiten. Diese kann die Wirtschaftlichkeit von Projekten gefährden. Dennoch wird die Umsatzsteuerpflicht voraussichtlich nicht dazu führen, dass die IKZ mit dem Kreis bei der Personalabrechnung dann aufgegeben wird.

Es gibt auch Ideen, um die Umsetzung von IKZ zu erleichtern, bzw. zu forcieren. Ein Vorschlag ist die Einrichtung einer Plattform zum Austausch. Nach dem Motto „Suche/Biete“ können dadurch möglicherweise interessierte Kooperationspartner einfacher zusammengebracht werden.

Neue IKZ-Projekte werden aus den Bürgermeisterrunden und vielfach auch über die Wirtschaftsförderung angestoßen. Die Kommunalpolitik steht der IKZ positiv und offen gegenüber und unterstützt die Maßnahmen. In den Ausschüssen und im Rat wird darüber regelmäßig berichtet.

0.7 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.7.1 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 Nordkirchen.

0.7.1.1 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:

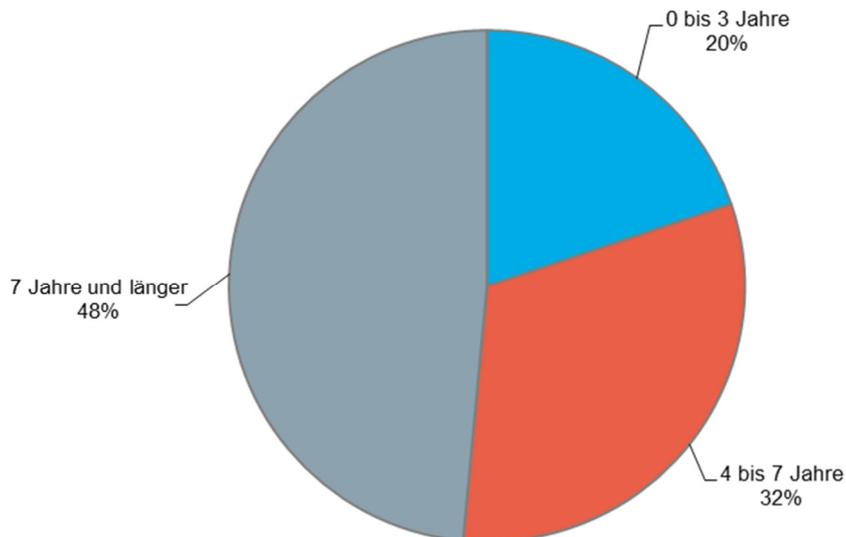
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- 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.

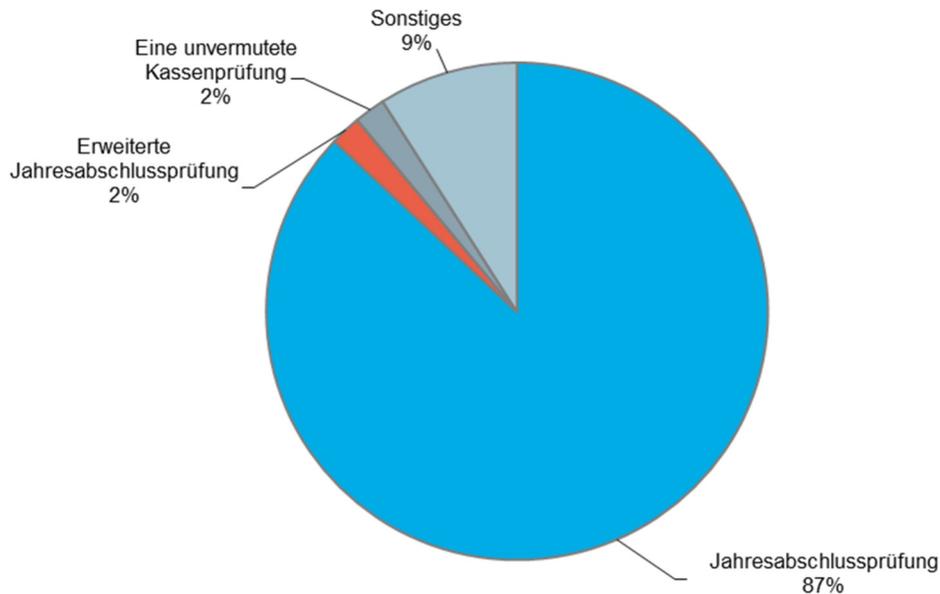
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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/die Wirtschaftsprüferin nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

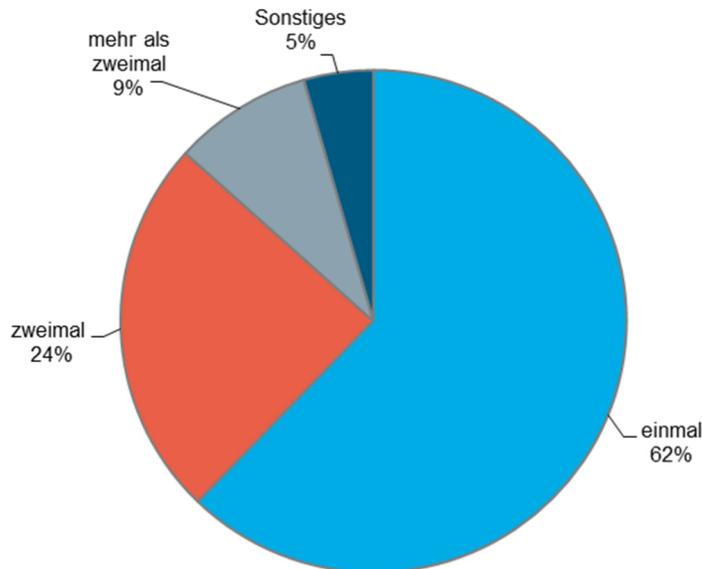
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches 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.

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

0.7.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nordkirchen

In der Gemeinde Nordkirchen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung dieser Gesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2021. Zuvor war eine andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung der Jahresabschlüsse für die Jahre 2013 bis einschließlich 2020 beauftragt. Nach fünf aufeinanderfolgenden Prüfungen von Jahresabschlüssen sollte der Prüfauftrag wieder neu ausgeschrieben werden.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Gemeinde Nordkirchen. 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 Nordkirchen tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses und mit dem Ergebnis zur Prüfung interner Kontrollsysteme. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Nordkirchen 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. Immerhin prüft der Rechnungsprüfungsausschuss einzelne Vergaben in unregelmäßigen Abständen (vgl. dazu Teilbericht Vergabewesen).

1 Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern, ist für die Gemeinde Nordkirchen zum Prüfungszeitpunkt eher gering. Er ergibt sich insbesondere aus geplanten negativen Jahresergebnissen sowie den Reinvestitionsbedarfen beim Straßenvermögen und einzelnen Gebäuden.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 kann die Gemeinde ihren Haushalt ausgleichen oder fiktiv ausgleichen und unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die positiven Ergebnisse der Jahre 2017 bis 2021 führen zu einem Anstieg der Ausgleichsrücklage. Damit kann die Gemeinde zunächst die geplanten negativen Jahresergebnisse auffangen. Strukturell ist der Haushalt der Gemeinde zum Prüfungszeitpunkt ausgeglichen.

Wesentlich verbessert hat sich die Haushaltssituation gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung durch die gute Ertragslage, Einmaleffekte und die Kanalnetzübertragung im Jahr 2019. Bei der Eigenkapitalausstattung und den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich Nordkirchen nun am Median der Vergleichskommunen. Durch die Kanalnetzübertragung konnte Nordkirchen Schulden abbauen und Finanzanlagen tätigen. Ab 2019 kann die Gemeinde ihren gesamten Schulden liquide Mittel, liquidierbare Vermögenspositionen, Forderungen oder Finanzanlagen gegenüberstellen. Unter Berücksichtigung dieser Positionen ist Nordkirchen seit 2019 effektiv schuldenfrei.

Wie andere Kommunen auch, muss die Gemeinde Nordkirchen ab dem Jahr 2020 in Höhe ihrer coronabedingten Haushaltsbelastungen einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG¹⁰ ansetzen. Hierdurch entlastet die Gemeinde zwar ihre Ergebnisrechnung. Dem Haushalt fließt jedoch keine zusätzliche Liquidität zu. 2020 und 2021 musste die Gemeinde knapp 700.000 Euro Pandemiebelastung in der Finanzrechnung kompensieren. 2022 bis 2023 plant sie weitere 1,45 Mio. Euro ein. Dies zeigt sich auch in den geplanten Salden der Finanzrechnung, die überwiegend negativ sind. Die notwendigen Reinvestitionen in ihr Straßen- und Gebäudevermögen

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

kann die Gemeinde demnach nicht (anteilig) aus laufender Verwaltungstätigkeit finanzieren. Sie muss perspektivisch hierfür Kredite aufnehmen oder Geldanlagen auflösen. Die Liquiditätslage hat sich auch im Prüfungsverlauf nicht zuletzt durch die steigenden Energiekosten weiter verschärft.

Haushaltssteuerung

Die gute Ertragslage prägte die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Hierdurch konnte die Gemeinde die erkennbar steigenden Aufwendungen im Personal-, Sach- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Transferaufwendungen kompensieren. Bereinigt man die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte, verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im Eckjahresvergleich 2017 (Ist) zu 2025 (Plan) um rund fünf Mio. Euro. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Die positive Entwicklung bei den Jahresergebnissen wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und von Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG getragen. Diese Faktoren kann die Gemeinde nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen. Sollte es hier im Verlauf zu Verschlechterungen kommen, muss Nordkirchen Maßnahmen zur Gegensteuerung treffen.

Während die Gemeinde die Fristen zur Aufstellung ihrer Haushaltspläne regelmäßig nicht einhält, liegen den Entscheidungsträgern über das Finanzcontrolling die wesentlichen Informationen zur Haushaltssteuerung vor.

Die Gemeinde hat wegen der guten Liquiditätslage in den letzten Jahren keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement. Die Gemeinde sollte nunmehr grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde solche Regelungen bereits in einer Richtlinie getroffen. Es bestehen jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Nordkirchen 2017 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung be-rücksichtigt
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 /-/-

*Die gpaNRW hat die Daten des Nachtragshaushaltes 2022 in der Prüfung berücksichtigt.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2016 berücksichtigt. Der Jahresabschluss 2017 war aufgestellt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem festgestellten Jahresabschluss 2017.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Nordkirchen kann ihren Haushalt im Betrachtungszeitraum mindestens fiktiv ausgleichen. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Nordkirchen 2017 bis 2022

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X					
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						

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. Da die Gemeinde Nordkirchen im Betrachtungszeitraum stets über eine Ausgleichsrücklage verfügt, kann sie ihren Haushalt auch bei negativen Jahresergebnissen fiktiv ausgleichen. Die Rücklagen entwickeln sich in der Gemeinde dabei wie folgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Nordkirchen 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-57,82	1.526	1.376	829	5.353
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.574	4.101	5.476	6.305	11.658
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	22.395	22.395	32.701	32.697	32.697
Fehlbetragsquote in Prozent	0,23	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Von 2018 zu 2019 erhöht sich die allgemeine Rücklage der Gemeinde Nordkirchen erkennbar. Im Jahr 2019 hat die Gemeinde die Abwasserbeseitigungspflicht und das damit verbundene Anlagevermögen auf den Lippeverband übertragen. Die durch die Anlagenabgänge generierten Erträge in Höhe von rund 12,8 Mio. Euro hat Nordkirchen mit der allgemeinen Rücklage verrechnet (§ 44 Abs. 3 KomHVO NRW in Verbindung mit § 90 Abs. 3 S. 1 GO NRW). Gleichzeitig verrechnete die Gemeinde 2019 den aus der Aufdeckung der stillen Reserven und Lasten ermittelten negativen Zeitwert der Wohnen in Nordkirchen GmbH & Co. KG (WIN) in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro.

Jahresergebnisse und Rücklagen Nordkirchen 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	665	612	-673	-727
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.323	12.935	12.262	11.535
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	32.697	32.697	32.697	32.697

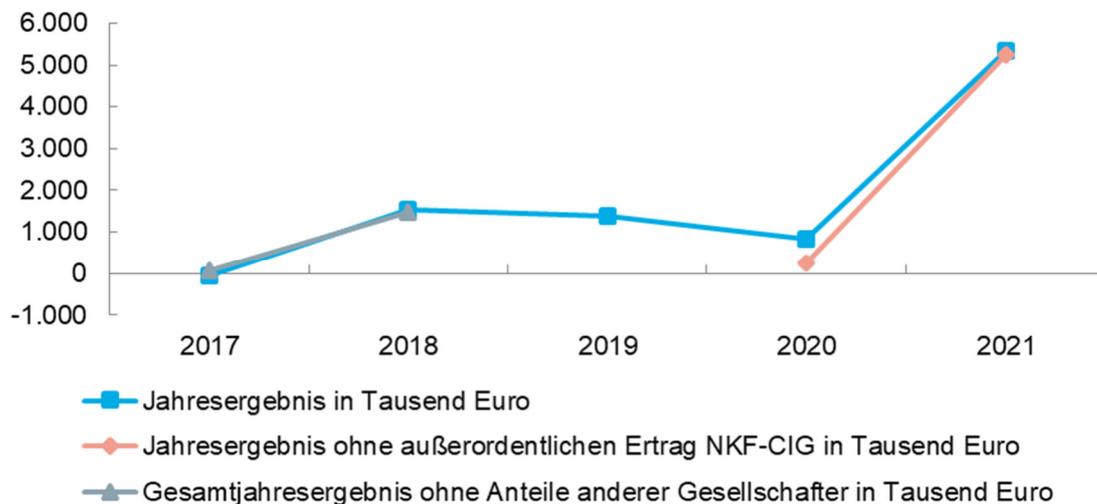
Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	1,50	1,64

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Nordkirchen sind im Betrachtungszeitraum positiv und einwohnerbezogen besser als bei den Vergleichskommunen. Auch strukturell ist der Haushalt im Prüfungszeitraum 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.

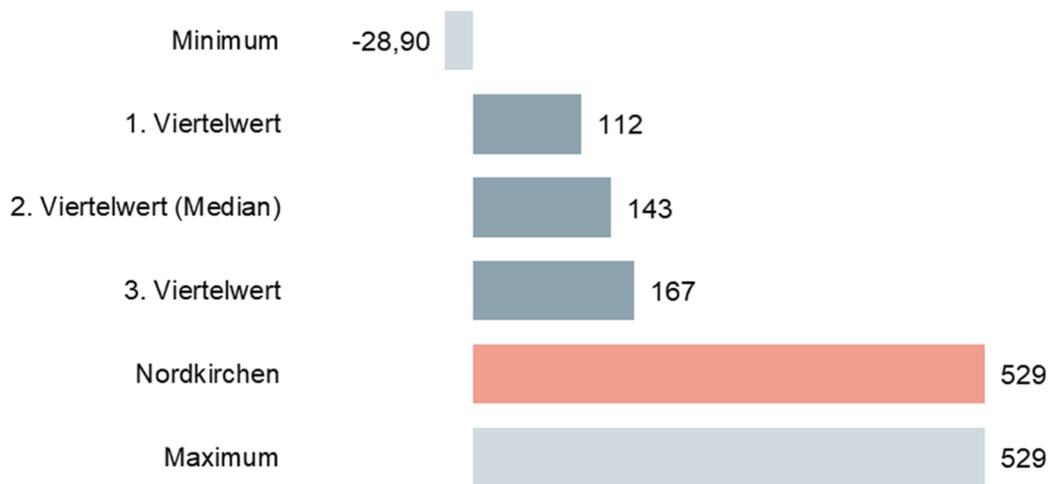
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die **Gemeinde Nordkirchen** profitiert im Betrachtungszeitraum von der guten Ertragslage. Im Jahr 2021 fiel die Gewerbesteuer gegenüber 2020 um rund 2,17 Mio. Euro höher aus und hat das Jahresergebnis neben Einmaleffekten maßgeblich geprägt. Die Corona-Pandemie hat den Haushalt der Gemeinde Nordkirchen 2020 und 2021 nur marginal beeinflusst. Nach dem NKF-CIG¹¹ hat Nordkirchen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Die ermittelte Haushaltsbelastung beträgt in Nordkirchen 2020 gut 573.000 Euro und 2021 knapp 122.000 Euro.

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

Jahresergebnis je EW* in Euro 2021



*EW = Einwohner

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



In den Jahren 2017 bis 2020 erreicht die Gemeinde Nordkirchen folgende interkommunale Positionierung beim Jahresergebnis je Einwohner.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 bis 2020

Jahr	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	-5,90	-73,39	40,05	67,17	99,56	622	17
2018	154	-80,26	29,01	107	162	391	17
2019	137	-156	29,29	77,40	138	435	17
2020	81,94	-10,03	27,62	72,42	145	312	17

Mit Ausnahme des Jahres 2017 erreicht die Gemeinde Nordkirchen bessere Jahresergebnisse je Einwohner als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir die periodenfremden Erträge des Jahres 2021 als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir ebenfalls als Sondereffekte herausgerechnet. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir gleichermaßen bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ Nordkirchen in Tausend Euro 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis	5.353
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-10.803
Saldo Sondereffekte*	-885
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.335
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	+8.600
Strukturelles Ergebnis	2.265

*außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie periodenfremde Erträge

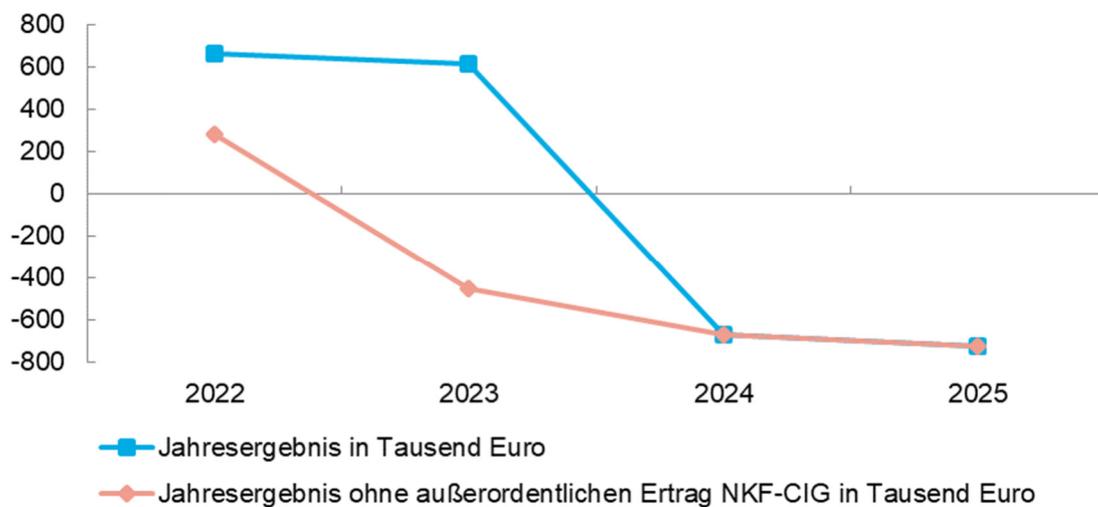
Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Nordkirchen ist positiv. Es fällt dennoch um rund 3,1 Mio. Euro schlechter aus als das Jahresergebnis 2021. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Nordkirchen im Jahr 2021 von der überdurchschnittlich starken Ertragslage profitiert: Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 fallen die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen um insgesamt rund 2,7 Mio. Euro höher aus. Die Kreisumlage lag 2021 hingegen um rund 0,5 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 und belastete das Jahresergebnis 2021 entsprechend. Weiterhin entlastend wirkten sich die periodenfremden Erträge aus, die wir für das strukturelle Ergebnis als Sondereffekt bereinigt haben.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planergebnisse der Gemeinde Nordkirchen zeigen eine negative Tendenz und werden insbesondere 2023 durch den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG getragen. Neben den allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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 Nordkirchen in Tausend Euro 2022 bis 2025



Die **Gemeinde Nordkirchen** hat für das Haushaltsjahr 2022 einen Nachtragshaushalt erlassen. Hierzu veranlasst hat sie die notwendige Unterbringung von weiteren Geflüchteten sowie die vorzeitige Durchführung der Baumaßnahme an der OGS Südkirchen. In diesem Zusammenhang hat die Gemeinde Nordkirchen auch berücksichtigt, dass die Erträge der Gewerbesteuer sowie der Anteile an der Einkommensteuer im Jahr 2022 erkennbar höher ausfallen werden als ursprünglich geplant und im Gegenzug auch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG herabgesetzt. Im Ergebnis plant die Gemeinde für 2022 nun mit einem Jahresüberschuss von rund 655.000 Euro. Das Jahresergebnis 2023 wird maßgeblich von dem angesetzten außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG getragen und wäre ohne diesen negativ. Bei den für 2022 und 2023 ermittelten Corona-Isolierungen handelt es sich überwiegend um Mindererträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Mit dem Haushalt 2023 setzt die Gemeinde aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklungen für das Jahr 2023 einen Fehlbetrag von rund zwei Mio. Euro an. Für die Jahre 2024 und 2025 plant sie auch weiterhin negative Jahresergebnisse.

Die geplanten Ergebnisse der Gemeinde Nordkirchen weisen für die Jahre 2024 und 2025 Fehlbeträge in Höhe von 1,4 Mio. Euro aus. Für 2025 plant die Gemeinde nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 ein Defizit von rund 727.000 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.

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

	2021	2025	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	4.957 (3.561)	3.569	-1.388 (8,19)	-7,9 (0,1)
Gemeindeanteile Einkommensteuer*	5.959 (5.433)	6.346	386 (913)	1,6 (4,0)
Gemeindeanteile Umsatzsteuer*	929 (778)	987	58,37 (209)	1,5 (6,1)
Schlüsselzuweisungen*	3.097 (2.446)	3.701	604 (1.255)	4,6 (10,9)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.071	5.081	9,54	0,0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.296	746	-1.550	-24,5
Sonstige ordentliche Erträge	1.660	580	-1.080	-23,1
Übrige Erträge	5.406	3.812	-1.593	-8,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	3.832	4.110	278	1,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.197	6.377	180	0,7
Transferaufwendungen – ohne Gewerbesteuerumlage, allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage	1.712	2.179	467	6,2
Allgemeine Kreisumlage	4.288	4.399	110	0,6
Jugendamtsumlage	3.100	3.491	390	3,0
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.020	2.036	16,00	0,2
Übrige Aufwendungen	2.872	2.958	85,99	0,7

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

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

cherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

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

Erträge:

Die Gemeinde Nordkirchen hat bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** die hochgerechneten Ist-Ergebnisse 2021 zugrunde gelegt und darauf die Orientierungsdaten des Landes¹² angewendet. Bei der **Gewerbesteuer** hat sie die Plandaten aufgrund der Ist-Ergebnisse der letzten Jahre auf die örtliche Situation angepasst und Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten gewählt. Hintergrund ist, dass das überdurchschnittliche Ergebnis 2021 bei der Gewerbesteuer insbesondere auf Einmaleffekten beruht, von denen Nordkirchen für die Zukunft nicht ausgehen kann. Die **Schlüsselzuweisungen** plant die Gemeinde analog zur Arbeitskreisrechnung GFG 2022¹³ mit entsprechender Anwendung der Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnisplanung. Für den Haushalt 2023 muss die Gemeinde diese Erträge aufgrund der aktualisierten GFG-Rechnung um fast eine Mio. Euro herabsetzen. Bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** und **sonstigen ordentlichen Erträgen** plant Nordkirchen im Eckjahresvergleich 2021 zu 2025 deutliche Rückgänge um jeweils fast ein Viertel. Ursächlich hierfür sind insbesondere die sinkenden Erträge aus der Veräußerung von Baugrundstücken. Während Nordkirchen diese bis 2023 überwiegend im Bereich von rund einer Mio. Euro einplant, sinken sie ab 2024 auf 0,5 Mio. Euro. Gleiches gilt für die sonstigen ordentlichen Erträge: Hier sind 2021 Einmaleffekte für eine Ausgleichszahlung für den Verkauf eines privaten Baugrundstücks (Infrastrukturabgaben) angefallen, die für die Zukunft nicht generiert werden können. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

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

¹² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

¹³ Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 431/2021, Arbeitskreisrechnung GFG 2022, GFG = Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG¹⁴ sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** plant die Gemeinde Nordkirchen auf Basis einer Datenbank aus der Personalabteilung. Hierin berücksichtigt sind alle bekannten Faktoren wie die besetzten Stellen, die geplanten Stellen, Stufenaufstiege, Beförderungen etc. Für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung setzt Nordkirchen pauschal Steigerungen von zwei Prozent auf diese Basis an. Die Prognose 2022 zeigt, dass die angesetzten zwei Prozent nicht ausgereicht haben. Mit der Haushaltsplanaufstellung 2023 hat die Gemeinde die Steigerungsrate auf 3,5 Prozent erhöht. Insgesamt sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** steigen im Planungszeitraum um durchschnittlich jährlich 0,7 Prozent. Basis hierfür sind die Mittelanmeldungen der einzelnen Bereiche. Seit 2019 fielen die tatsächlichen Aufwendungen in diesem Bereich stets höher aus, als in der Mittelfristplanung vorgesehen. Bei der Gebäudeunterhaltung plant die Gemeinde tendenziell sinkende Aufwendungen, bei den anderen Unterhaltungsaufwendungen, Reinigungsleistungen sowie Strom und Gas keine bis geringe Steigerungen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind aus Sicht der gpaNRW für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung 2023 bis 2025 zu niedrig angesetzt und es besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Ab dem Haushalt 2023 möchte die Gemeinde die Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen anpassen und höhere Steigerungen ansetzen.

Die **Gewerbsteuerumlage** plant die Gemeinde gemessen am Gewerbesteueraufkommen etwas niedriger. Nachdem die Gewerbesteuererträge im Haushalt noch einmal heraufgesetzt wurden, erfolgte keine analoge Anpassung der Gewerbsteuerumlage. Die Gewerbsteuerumlage ist damit im Haushalt 2022 für die Jahre 2023 bis 2025 um insgesamt rund 131.000 Euro zu niedrig angesetzt. Bei der Haushaltsplanaufstellung 2023 hat die Gemeinde dies nachgezogen.

Die **Kreisumlage** plant die Gemeinde Nordkirchen anhand der Plandaten des Kreises. Dadurch lagen die Ist- und Plandaten in den vergangenen Jahren nah beieinander. Gleiches gilt für die Jugendamtsumlage. Die **bereinigten Transferaufwendungen** (ohne Gewerbesteuer-, Kreis- und Jugendamtsumlage) steigen in der Planung um jährlich durchschnittlich 6,2 Prozent an. Sie sind maßgeblich geprägt durch den Asylbereich. Insgesamt geht die gpaNRW aufgrund der durchgeführten Betrachtungen bei den in diesem Abschnitt genannten Positionen von keinen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt.

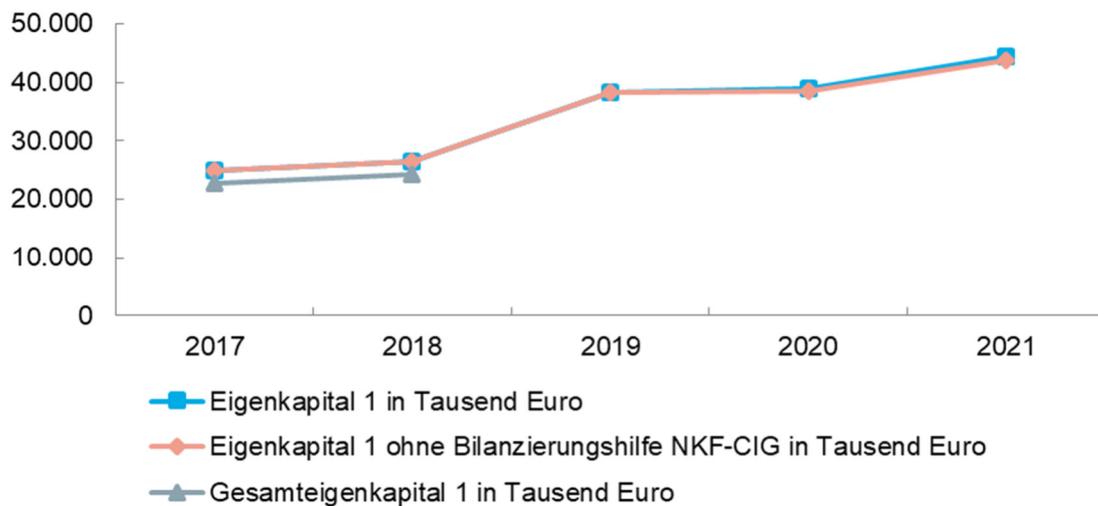
¹⁴ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Nordkirchen verfügt zum Prüfungszeitpunkt über eine solide Eigenkapitalausstattung. Ab 2024 plant sie einen Verzehr des Eigenkapitals.

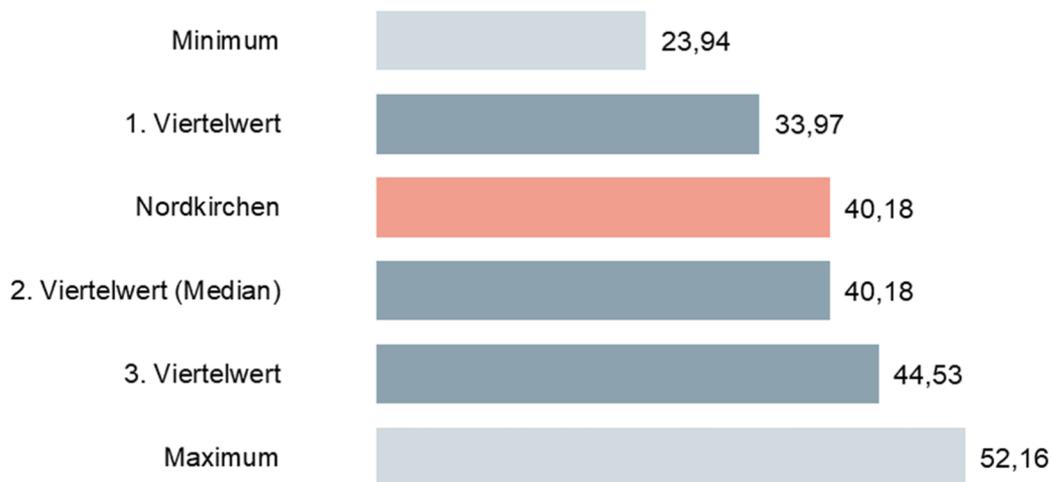
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital 1 und Gesamteigenkapital 1 Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

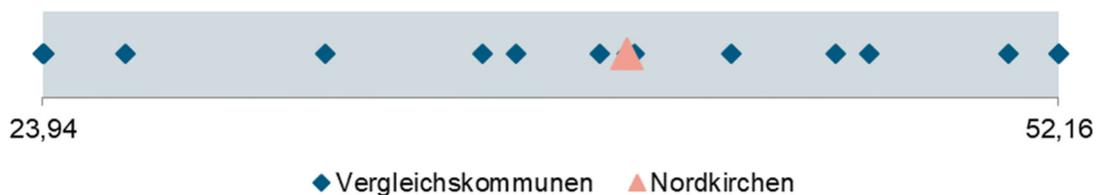


Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die Gemeinde Nordkirchen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich Eigenkapital aufbauen. Ab 2024 ist aufgrund der Jahresfehlbeträge ein Abbau des Eigenkapitals geplant.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Nordkirchen positioniert sich bei der Eigenkapitalquote 1 in den Jahren 2016 bis 2018 innerhalb des 1. Viertelwertes und gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Ab 2019 erreicht die Gemeinde eine Positionierung am Median. Neben den positiven Jahresergebnissen macht sich hier die Kanalnetzübertragung bemerkbar, durch die Nordkirchen Eigenkapital aufbauen konnte.

Bei der Eigenkapitalquote 2, die neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen berücksichtigt, bewegt sich die Gemeinde Nordkirchen in den Jahren 2016 bis 2019 ebenfalls im 1. Viertel. Ab 2020 kann sie ihre Positionierung hier verbessern und nähert sich dem Median an.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Gemeinde Nordkirchen für die Jahre 2020 bis 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von rund 2,15 Mio. Euro gebucht bzw. eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Gemeinde: Den außerordentlichen Ertrag muss Nordkirchen 2025 entweder mit dem Eigenkapital verrechnen oder über eine jährliche Abschreibung über maximal 50 Jahre in der Ergebnisrechnung kompensieren. Dies bedeutet eine Reduzierung des Eigenkapitals um 2,15 Mio.

Euro im Jahr 2025 bzw. eine jährliche Belastung in der Ergebnisrechnung von rund 43.000 Euro¹⁵.

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

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

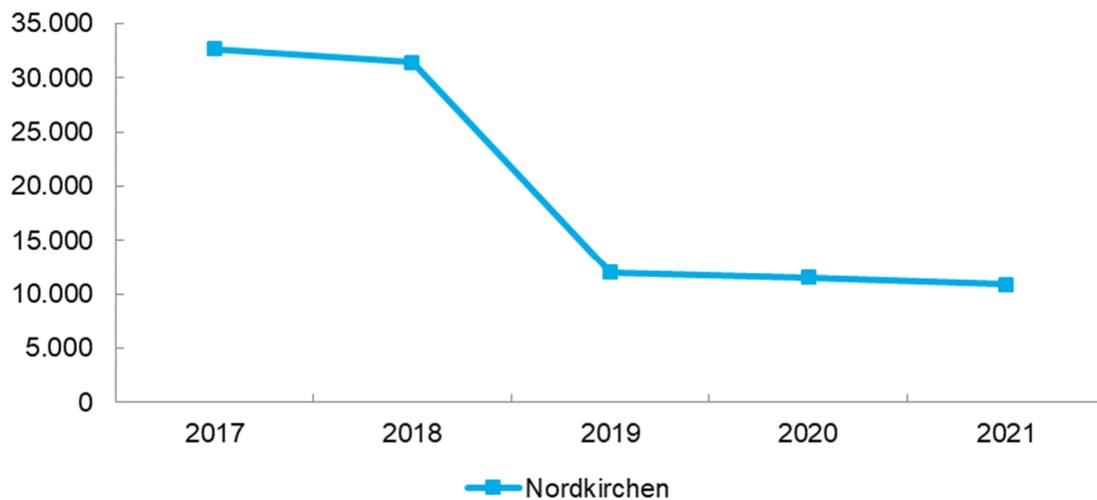
- Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Nordkirchen liegen am Median der Vergleichskommunen. Die Gemeinde kann diesen allerdings in voller Höhe liquidierbare Vermögenspositionen gegenüberstellen.
- Die erhobenen Kennzahlen deuten auf Reinvestitionsbedarfe beim Straßenvermögen hin.

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.

¹⁵ Unterstellt eine gewählte Abschreibung von 50 Jahren.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

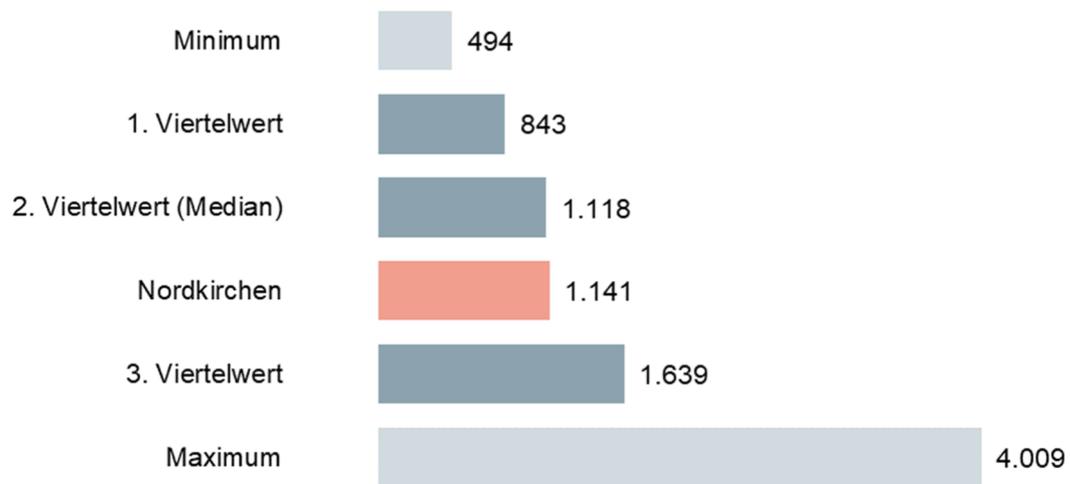


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Gemeinde Nordkirchen verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher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

Die Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht und des damit verbundenen Anlagevermögens auf den Lippeverband wirkt sich auch auf die Verbindlichkeiten der Gemeinde Nordkirchen aus: Die erhaltenen Zahlungen für den Erwerb des Vermögens hat die Gemeinde – soweit möglich – zum Abbau ihrer Verbindlichkeiten genutzt. Dies erklärt den erkennbaren Rückgang dieser von 2018 zu 2019.

Die einzelnen Positionen zu den Gesamtverbindlichkeiten stehen in den Anlagen 5 und 6 dieses Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2020



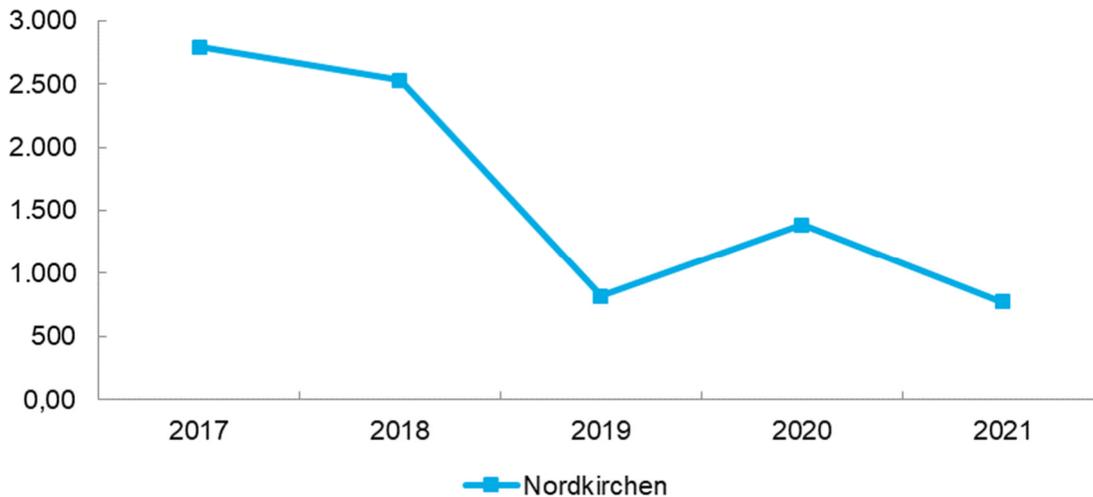
In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.2 Effektivverschuldung

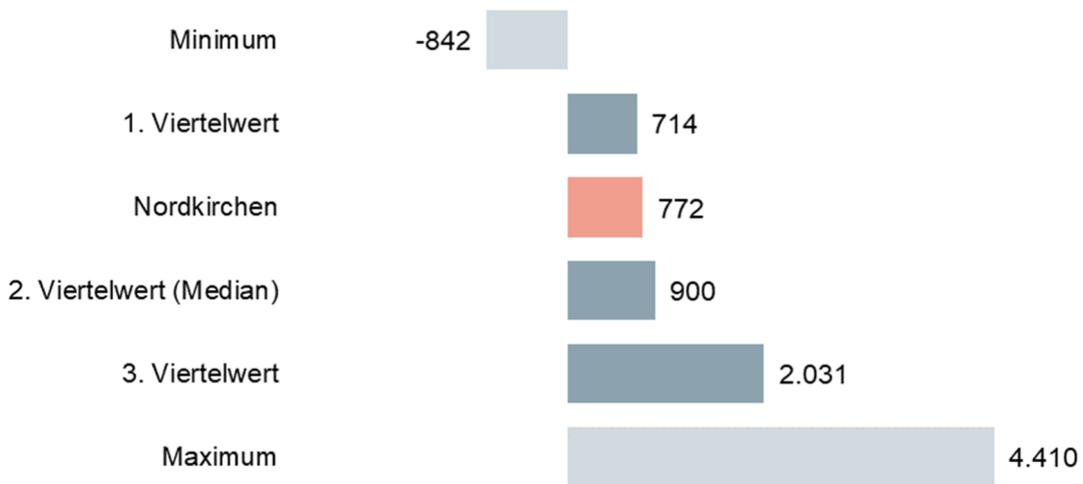
Bei der Schuldenlage der Gemeinde Nordkirchen ist zu berücksichtigen, dass den Schulden liquide Mittel und andere Vermögenspositionen gegenüberstehen, die die Gemeinde liquidieren kann. Durch den Verkauf des Kanalvermögens 2019 hat die Gemeinde Verbindlichkeiten abgebaut und Finanzanlagen getätigt. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, stellt die gpaNRW in diesem Kapitel die effektiven Schulden der Gemeinde dar. Bei den effektiven Schulden stellen wir den Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich die Forderungen und liquiden Mittel gegenüber.

Effektive Schulden je EW in Euro 2017 bis 2021



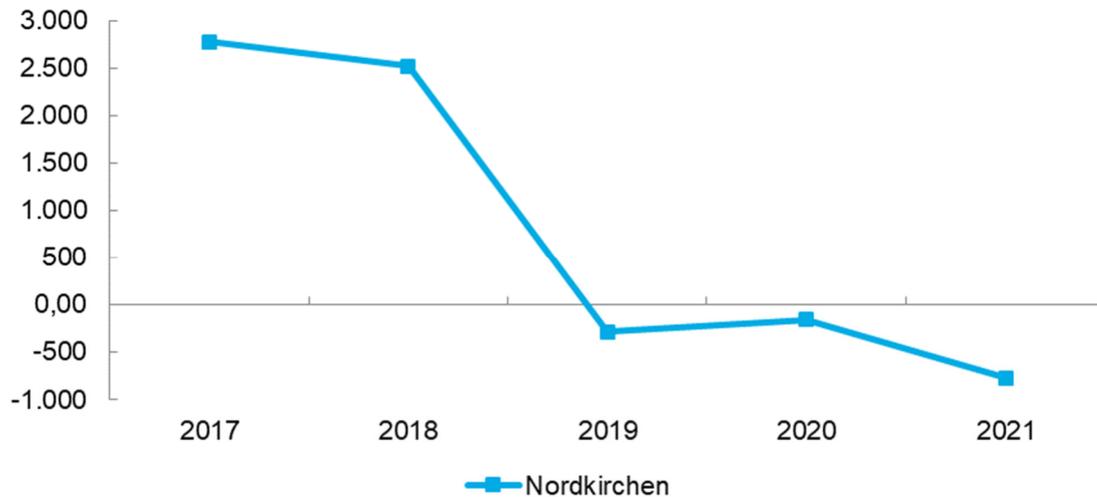
Einwohnerbezogen positioniert die Gemeinde Nordkirchen sich damit wie folgt:

Effektive Schulden je EW in Euro 2021



Schulden enthalten mit den Rückstellungen künftige Zahlungsverpflichtungen. Wertpapiere des Anlagevermögens, die eine Kommune als Liquiditätsvorsorge erworben hat, erfasst die Kennzahl „Effektive Schulden je Einwohner“ nicht. Neben den langfristigen Geldanlagen analysiert die gpaNRW in einem weiteren Schritt, inwieweit den Schulden mittel- und langfristige Forderungen, Ausleihungen sowie andere Vermögenspositionen gegenüberstehen, die die Gemeinde Nordkirchen liquidieren kann. Berücksichtigt man neben den liquiden Mitteln und Forderungen auch die Wertpapiere des Umlaufvermögens, Ausleihungen und Wertpapiere des Anlagevermögens, zeigt sich folgendes Bild.

Erweiterte Effektivverschuldung je EW in Euro 2017 bis 2021



Seit 2019 gelingt es der Gemeinde Nordkirchen damit, ihren gesamten wirtschaftlichen Schulden im Kernhaushalt liquidierbare Positionen gegenüberzustellen. Dies gelingt im Jahr 2021 nur drei der 15 geprüften Kommunen.

Die einzelnen Positionen zur (erweiterten) Effektivverschuldung stehen in den Anlagen 7 und 8 dieses Teilberichtes. Weitere Ausführungen zu den Finanzanlagen stehen im Kapitel Kredit- und Anlagemanagement.

1.3.5.3 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.

Bei den **Verkehrsflächen**¹⁶ zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 55,16 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Gemeinde Nordkirchen liegt oberhalb dieses Richtwertes.

Der Bilanzwert beim Straßennetz¹⁷ ist im Eckjahresvergleich 2017 zu 2021 um rund 1,8 Mio. Euro gestiegen. Im Vergleich zum ersten Jahresabschluss 2009 hat er sich um rund 700.000 Euro reduziert. Der größte Zuwachs erfolgte im Jahr 2021. Der Bilanzposten erreicht seit 2015 erstmals wieder einen Buchwert von über 23 Mio. Euro. Prägend war hier der Endausbau der Straßen in den Baugebieten „Auf dem Hegekamp“ und „Rosenstraße-West 2. Bauabschnitt“. Die Gemeinde hat also überwiegend in neue Straßen investiert.

Im Haushalt 2022 plant die Gemeinde Nordkirchen verschiedene Investitionsmaßnahmen bei den Verkehrsflächen. Bei den durchgeführten und geplanten Investitionen handelt es sich regelmäßig um Erschließungen von Baugebieten. Reinvestitionen in vorhandene Straßen machten in der Vergangenheit den geringeren Anteil des Investitionsvolumens aus. Entsprechend liegt die Reinvestitionsquote in vorhandene Straßen in den Jahren 2020 (13 Prozent) und 2021 (30 Prozent) niedrig. Diese Investitionen erfolgten überwiegend bei den befestigten Wirtschaftswegen. Auch im Haushalt 2023 sind bei den vorhandenen Straßen lediglich Investitionen in Wirtschaftswege geplant (210.000 Euro p.a.). Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Neben den Investitionen ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Nordkirchen liegt 2020 mit 0,48 Euro je qm erkennbar unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

Die ermittelten Kennzahlen deuten mittelfristig auf Unterhaltungs- und Reinvestitionsbedarfe im Straßenvermögen hin. Bei der Planung von Maßnahmen ist eine enge Abstimmung mit dem Lippeverband bzgl. geplanter Investitionen in das Kanalvermögen sinnvoll. Hierzu finden regelmäßige Austauschtermine zwischen Gemeinde und Verband statt.

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** in der Gemeinde Nordkirchen betrachtet.

¹⁶ Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken). Bei der Gemeinde Nordkirchen ist zusätzlich das Straßenbegleitgrün enthalten.

¹⁷ Der Bilanzwert enthält neben den Verkehrsflächen zusätzlich ab 2017 die Straßenlaternen, die zuvor bei RWE bilanziert waren. Diese machen mit rund 309.000 Euro zum 31. Dezember 2020 jedoch nur einen geringen Anteil am Bilanzwert aus.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Nordkirchen 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Nordkirchen in Jahren	Ø RND* Nordkirchen 31.12.2020 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2020 in Euro
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	96	49	48,92	1.299.950
Verwaltungsgebäude	40	80	80	46	42,50	1.816.991
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	65	50	23,08	3.211.609
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	22	63,67	825.666
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	29	64,17	10.743.158
Schulsporthallen	40	60	50	23	53,33	2.594.174
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	60	60	31	48,33	169.371
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	62	33	46,41	1.558.005

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Gemeinde Nordkirchen hat mittlere bis hohe Gesamtnutzungsdauern für die einzelnen Vermögensgegenstände gewählt. Bei den Wohnbauten setzt sie bei einzelnen Gebäuden teilweise 100 Jahre Gesamtnutzungsdauer an, was den Rahmen nach Anlage 16 zur KomHVO NRW deutlich überschreitet.

- Die Gesamtnutzungsdauern bei den Wohngebäuden überschreiten den vorgesehen Rahmen nach der KomHVO NRW deutlich.

In den meisten Gebäudekategorien bewegt sich der Anlagenabnutzungsgrad der Gemeinde unter 50 Prozent. In der Gesamtschau ist die Altersstruktur damit in diesen Kategorien ausgewogen.

Bei den Feuerwehrgerätehäusern, den Schulen und den Schulsporthallen liegt der Anlagenabnutzungsgrad in der Gesamtschau über 50 Prozent. Bei der Feuerwehr plant die Gemeinde Investitionen und befindet sich zum Prüfungszeitpunkt im Abstimmungsprozess. Während die Gemeinde in das Feuerwehrgerätehaus Nordkirchen investiert hat, plant sie für die Standorte Südkirchen und Capelle Investitionsmaßnahmen. Bei den Schulen hat Nordkirchen in den letzten Jahren verschiedene Investitionsmaßnahmen durchgeführt, die das Durchschnittsalter gesenkt haben. Hierunter fallen Erweiterungen bei der Grundschule Nordkirchen und der Gesamtschule. Der Neubau der Sporthalle an der Gesamtschule hat zur Entlastung der Altersstruktur bei den Schulsporthallen gesorgt. Die Restnutzungsdauer der Sporthalle im Altbau der Gesamtschule ist nahezu abgelaufen. Die rechnerische Nutzungsdauer der Sporthalle Südkirchen ist zum Prüfungszeitpunkt bereits zu rund 70 Prozent erreicht.

1.3.5.4 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 Nordkirchen in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-803	37	-160	-106
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.353	-3.244	-2.373	293
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-4.156	-3.207	-2.533	187
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-110	-112	-1.523	-81
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.266	-3.319	-4.056	106

Mit Übertragung der Abwasserbeseitigung 2019 hat sich die Liquiditätslage der Gemeinde Nordkirchen stark verbessert. Seit der Corona-Pandemie kehrt sich dieser Trend um und setzt sich auch in der Haushaltsplanung ab 2022 fort. Die pandemiebedingten Schäden weist die Gemeinde von 2020 bis 2023 mit insgesamt rund 2,15 Mio. Euro aus. Diese Haushaltsbelastungen kann die Gemeinde zwar in der Ergebnisrechnung über den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG kompensieren. Dem außerordentlichen Ertrag stehen aber keine Einzahlungen gegenüber, sodass sich die Haushaltsbelastungen unmittelbar in der Finanzrechnung und damit der Liquiditätslage der Gemeinde niederschlagen.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei rund -1,03 Mio. Euro. Negative Salden bedeuten, dass die Gemeinde zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten oder die Inanspruchnahme von Geldanlagen angewiesen ist. Ebenso müssen die investiven Maßnahmen vollständig über Investitionskredite oder Geldanlagen finanziert werden, sofern keine Fördermittel akquiriert werden können. Die Gemeinde Nordkirchen ist also laut Planungsdaten künftig darauf angewiesen, Geldanlagen aufzulösen oder Liquiditäts- und Investitionskredite aufzunehmen.

Diese Entwicklung bestätigt der Haushalt 2023, der sich zum Abschluss der Prüfung gerade in der Aufstellungsphase befindet. Für die Jahre 2023 und 2024 plant die Gemeinde jeweils eine Liquiditätslücke von rund neun Mio. Euro. Teilweise kann sie diese mit der Inanspruchnahme der liquiden Mittel und der Auflösung von Geldanlagen kompensieren. Sofern die Gemeinde alle im Haushalt veranschlagten Investitionen durchführt, sind weitere Kreditaufnahmen erforderlich. Das Kapitel 1.4.3 zeigt, dass die Gemeinde ihre veranschlagten Investitionen in den vergangenen Jahren nur rund zur Hälfte tatsächlich umsetzen konnte.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Nordkirchen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die

gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Entgegen der tatsächlichen Jahresergebnisse folgen die bereinigten Jahresergebnisse der Gemeinde Nordkirchen einem negativen Trend. Dies verdeutlicht, dass der Haushalt der Gemeinde stark von der guten Ertragslage profitiert.

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

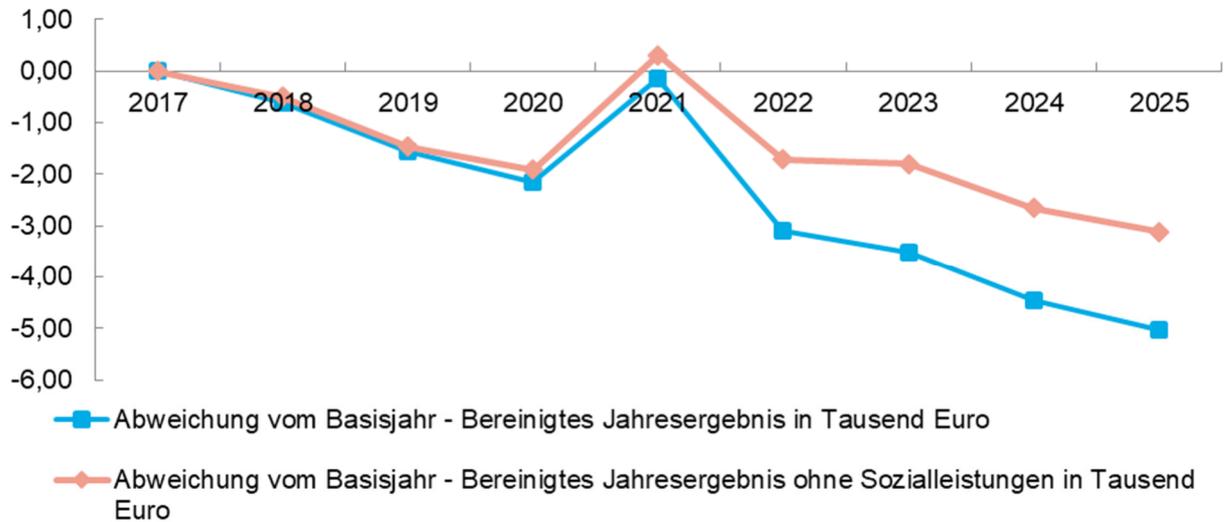
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2025



2017 bis 2021 IST, 2022 bis 2025 PLAN

Insgesamt ist der Trend der bereinigten Jahresergebnisse der Gemeinde Nordkirchen negativ. Dies bedeutet, dass die Gemeinde die gestiegenen Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch gleichermaßen steigende bereinigte Erträge abfedern konnte. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2017 (Ist) zu 2025 (Plan) um rund fünf Mio. Euro. Während die bereinigten ordentlichen Aufwendungen um rund 5,2 Mio. Euro steigen, sinken die bereinigten ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum um rund 261.000 Euro. Das Finanzergebnis verbessert sich währenddessen um rund 440.000 Euro.

Am stärksten steigen im Eckjahresvergleich 2017 zu 2025

- die Personalaufwendungen (rund 924.000 Euro),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 2,4 Mio. Euro) sowie
- die bereinigten Transferaufwendungen¹⁸ (rund 1,9 Mio. Euro).

Ohne Berücksichtigung der Produktbereiche 5 und 6 und ohne die Jugendamtsumlage ist der Trend weiterhin negativ. Allerdings verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im Eckjahresvergleich 2017 zu 2025 nur noch um rund 3,1 Mio. Euro. Auch hier fallen insbesondere die steigenden Aufwendungen für Personal und Sach- und Dienstleistungen ins Gewicht.

Der positive Ausschlag in der Kurve im Jahr 2021 ergibt sich insbesondere aus den privatrechtlichen Leistungsentgelten. Sie fielen im Jahr 2021 deutlich höher aus als in den anderen betrachteten Jahren. Hintergrund sind vorgezogene Grundstücksverkäufe der Gemeinde, die erst für Folgejahre geplant waren. Weitere kleinere Sachverhalte trugen ebenfalls zum positiven

¹⁸ Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage

Ausschlag der Kurve bei (z. B. Auflösung von Rückstellungen, höhere Landeszuweisungen für laufende Zwecke).

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse verläuft gegensätzlich zu den tatsächlichen Jahresergebnissen 2017 bis 2021. Dies verdeutlicht, dass die gute Ertragslage den Haushalt der Gemeinde Nordkirchen gestützt hat. Die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen nehmen mit wenigen Ausnahmen in der Zeitreihe kontinuierlich zu. Hierdurch kompensiert die Gemeinde Nordkirchen die steigenden Aufwendungen beim Personal, den Sach- und Dienstleistungen und bei den Transferaufwendungen. Schwächt die Ertragslage ab, ist der Haushalt nicht mehr auszugleichen. Dies zeigen auch die Plan-Ergebnisse.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Gemeinde Nordkirchen hat ihre Hebesätze bei der Gewerbesteuer zuletzt 2012 angehoben. Für die Grundsteuer A und B erfolgte die letzte Hebesatzerhöhung im Jahr 2016.

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

	Nordkirchen	Kreis Coesfeld	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	260	255	288	292
Grundsteuer B	540	504	585	547
Gewerbesteuer	450	440	452	445

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Die Gemeinde Nordkirchen hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW nicht ein. Über das Finanzcontrolling liegen der Verwaltung und der Politik jedoch unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Gemeinde Nordkirchen seit dem Jahr 2017 ein.

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 Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Gemeinde Nordkirchen** nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Gemeinde bringt den Haushaltsplan in der Regel in die Januarsitzung des Rates ein und beschließt ihn im März. Damit ergibt sich ein Zeitverzug von über drei Monaten. Es fehlen zu Beginn eines Haushaltsjahres somit die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für das Finanzcontrolling.

Seit 2015 erstellt die Verwaltung zweimal jährlich Budgetberichte. In § 8 der Haushaltssatzung ist festgehalten, dass die Produktverantwortlichen verpflichtet sind, jeweils im Sommer und Herbst des Jahres einen Zwischenbericht zu erstellen. Dieser beinhaltet den Stand und die Entwicklung des jeweiligen Budgets mit Plan-Ist-Abgleich einschließlich einer Hochrechnung und Erläuterungen auf Team- und Produktebene. Hier greift die Gemeinde wesentliche Veränderungen in der Ergebnis- und investiven Finanzrechnung auf. In der investiven Finanzrechnung geht die Gemeinde bei Abweichungen auf die einzelnen Maßnahmen ein. Außerdem stellt die Kämmererei eine zusammengefasste Ergebnisrechnung über alle Produkte dar. Einmal jährlich verfasst die Kämmererei zudem einen Bericht über die Geldanlagen und deren Entwicklung. Dieser Bericht ist in den Finanzbericht integriert. Über das Finanzcontrolling liegen der Verwaltung und dem Haupt- und Finanzausschuss somit auch unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, so viele investive Ermächtigungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Nordkirchen nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch.

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.

Regelungen zu den Grundsätzen der Ermächtigungsübertragungen trifft die **Gemeinde Nordkirchen** in ihrer Haushaltssatzung. Demnach sind konsumtive Ermächtigungsübertragungen nur im Einzelfall und in Abstimmung mit dem Bürgermeister oder dem Kämmerer möglich. Die Gemeinde Nordkirchen überträgt im Betrachtungszeitraum keine Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen ins Folgejahr. Neun der insgesamt 15 zum Prüfungszeitpunkt geprüften Kommunen übertragen ebenfalls keine konsumtiven Ermächtigungen in das Jahr 2020.

Bei den investiven Auszahlungen bleiben die Ermächtigungen der Gemeinde Nordkirchen bis zur Fälligkeit, maximal jedoch für zwei Jahre, für ihren Zweck verfügbar. Darüberhinausgehende Kriterien zur Übertragung definiert die Gemeinde Nordkirchen nicht und verweist im Übrigen auf § 22 Abs. 2 bis 4 KomHVO NRW.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Gemeinde Nordkirchen bei den investiven Auszahlungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Gemeinde Nordkirchen ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

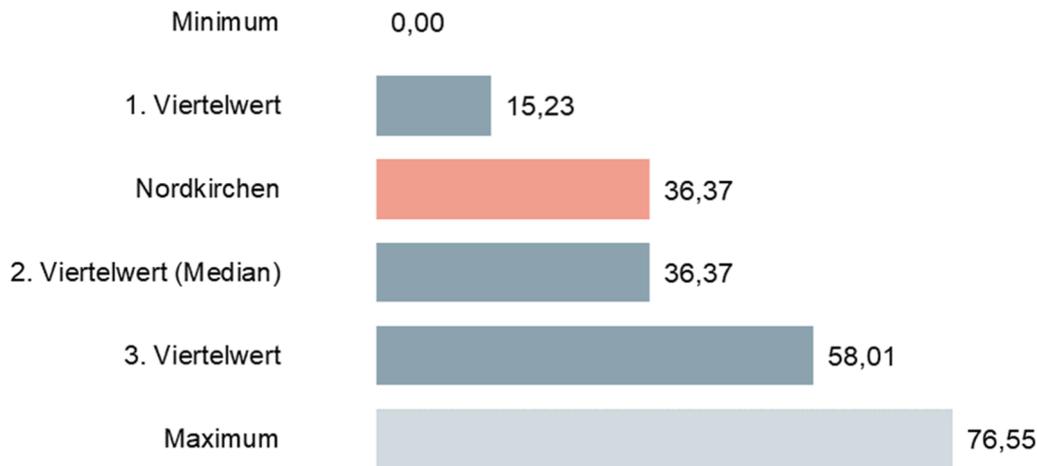
Investive Auszahlungen Nordkirchen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.270	5.520	5.220	5.676	5.636
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.678	2.055	2.738	2.064	2.258
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	31,84	37,23	52,46	36,37	40,06
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.948	7.575	7.958	7.740	7.894
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	24,15	27,13	34,41	26,67	28,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.085	2.305	16.512	9.924	5.143
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	44,4	30,43	207	128	65,15
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent – ohne Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	44,4	30,43	69,26	70,08	65,15

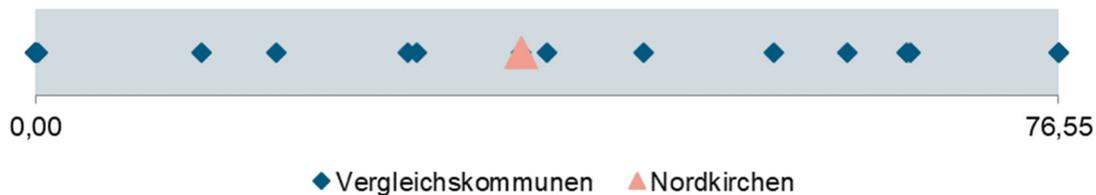
Im Jahr 2019 hat die Gemeinde Nordkirchen ihr Kanalvermögen veräußert. Hierdurch konnte die Gemeinde Finanzanlagen tätigen. 2019 investierte Nordkirchen rund elf Mio. Euro in Wertpapiere. 2020 hat die Gemeinde weitere 4,5 Mio. Euro in Finanzanlagen investiert. In beiden Jahren war die investive Auszahlung nicht im Ansatz eingeplant, sondern erfolgte als außerplanmäßige Auszahlung. Der Grad der Inanspruchnahme liegt folglich in diesen beiden Jahren deutlich über 100 Prozent. Die gpaNRW hat den Grad der Inanspruchnahme daher alternativ ohne Berücksichtigung der investiven Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen ermittelt und in der letzten Zeile der Tabelle dargestellt.

Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Gemeinde Nordkirchen bei den investiven Auszahlungen in den Jahren 2017 bis 2021 um durchschnittlich 30,6 Prozent. Nordkirchen überträgt 2020 so viele investive Ermächtigungen wie der Durchschnitt der zum Prüfungszeitpunkt betrachteten Kommunen. Ein Vergleich für das Jahr 2021 liegt zum Prüfungszeitpunkt für diesen Bereich noch nicht vor.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



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



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung. Jedoch ist im Zusammenspiel zu sehen, inwieweit die Gemeinde Nordkirchen ihre fortgeschriebenen Ansätze auch tatsächlich in Anspruch nehmen kann.

Ohne Berücksichtigung der außerplanmäßigen Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen nimmt die Gemeinde Nordkirchen ihre investiven fortgeschriebenen Ansätze im Durchschnitt 2017 bis 2021 zu rund 50,39 Prozent in Anspruch. Der Median für das Vergleichsjahr 2020 liegt bei den Vergleichskommunen bei 40,90 Prozent. Insgesamt schöpft die Gemeinde Nordkirchen ihre fortgeschriebenen investiven Ansätze in höherem Maße aus als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ Empfehlung

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

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Der Gemeinde Nordkirchen fehlen strategische Vorgaben und ein zentraler Überblick über ihre Fördermaßnahmen. Aus diesem Grund hat die Gemeinde eine koordinierende Stelle in der Kämmerei eingerichtet.

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.

Strategische Vorgaben oder politische Beschlüsse zum Fördermittelmanagement gibt es in der **Gemeinde Nordkirchen** nicht. Ebenso gibt es keine Regelungen zu Prozessen im Bereich des Fördermittelmanagements. Dadurch fehlt der Gemeinde ein zentraler Überblick über die (potenziellen) Fördermaßnahmen. Dies hat die Gemeinde erkannt und 2021 mit dem Aufbau eines Fördermittelmanagements begonnen, das einen teilzentralen Ansatz verfolgt. Hierfür stellt die Gemeinde zeitanteilig eine zentrale Stelle in der Kämmerei bereit. Aufgabe dieser Stelle ist es, einen allgemeinen Überblick über die Fördermittelvorgänge der Verwaltung zu schaffen sowie bei der Akquise und Antragstellung zu unterstützen. Zudem hat sich die Gemeinde Nordkirchen einem Fördernetzwerk angeschlossen, das bei der Fördermittelakquise Hilfestellung leistet und nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Während die Fördermittel künftig weiterhin überwiegend dezentral akquiriert werden sollen, soll die Kämmerei in die Prozesse eingebunden werden, um informiert zu sein. Innerhalb dieses Prozesses erstellt die zentrale Stelle in der Kämmerei eine Gesamtübersicht über die geplanten und vorhandenen Fördermaßnahmen. Die Gesamtübersicht ist zunächst für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt. Eine Information an die politische Ebene erfolgt im Zuge der Haushaltsplanaufstellung.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte schriftlich festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prozesse im Fördermittelmanagement verbindlich festlegen.

Die Regelungen sollten insbesondere auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen einschließlich der Dokumentation der Recherche.

- Zuständigkeiten und Verfahren für die Pflege, Überwachung und für Änderungsmitteilungen in der Fördermittelübersicht.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Organisationseinheiten, insbesondere die Abgrenzung der zentralen und dezentralen Aufgaben und Verantwortungen.
- Zuständigkeiten zur Sicherstellung der Auflagen und Bedingungen aus den Bewilligungsbescheiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung.
- Informations- und Kommunikationswege.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Gemeinde Nordkirchen musste in der Vergangenheit teilweise Fördermittel zurückzahlen. Über ein förderbezogenes Controlling verfügt Nordkirchen nicht.

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

Aufgrund der dezentralen Ausrichtung des Fördermittelmanagements sind die jeweiligen Organisationseinheiten der **Gemeinde Nordkirchen** für die Einhaltung der Auflagen, Bedingungen und Fristen aus den Förderbescheiden zuständig. In der Gemeinde gab es in der Vergangenheit Teilrückforderungen von Fördermitteln. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich. Teilweise handelt es sich um durchgeführte Maßnahmen, die aus dem Förderprogramm nicht abgedeckt waren. Teilweise hat die Gemeinde Fördermittel frühzeitig beantragt, den Maßnahmebeginn dann aber nicht rechtzeitig realisieren können. In anderen Fällen gab es zwischenzeitliche Nutzungsänderungen. Der Begegnungsplatz im Ortskern wird beispielsweise nun doch teilweise als Parkplatz genutzt und die Gemeinde muss daher anteilige Rückforderungen leisten.

Rückforderungen sind nicht grundsätzlich negativ zu sehen. Sie können auch die wirtschaftlichere Variante darstellen, wenn sich zwischenzeitlich Rahmenbedingungen ändern. Die Gemeinde Nordkirchen sollte allerdings die individuellen Ursachen der Rückforderungen evaluieren um entscheiden zu können, ob und inwieweit Optimierungspotenzial bei einzelnen Prozessen besteht. Die eingerichtete koordinierende Stelle in der Kämmerei bietet eine gute Chance, Prozesse im Fördermittelmanagement zu definieren und zu harmonisieren.

Ein förderbezogenes Controlling hat die Gemeinde Nordkirchen nicht. Die Gesamtübersicht über alle Fördermaßnahmen, die die Gemeinde fortlaufend erstellt, bietet eine gute Informationsbasis, um eine gesamtgemeindliche Steuerung für Teilbereiche des Fördermittelmanagements durchzuführen. Hierbei muss die zentrale Stelle evaluieren, welche Informationen sie benötigt und die Informationswege müssen sichergestellt sein. Besonderen Fokus sollte die Gemeinde auf Fördermaßnahmen mit hohem Rückforderungsrisiko legen.

Die Gemeinde könnte bei der Priorisierung geplanter Maßnahmen die Gesamtübersicht über die Fördermaßnahmen als weiteres Kriterium hinzuziehen. Das förderbezogene Controlling sollte auch die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Fördermitteln berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte an ihre Gesamtübersicht über die Fördermaßnahmen ein förderbezogenes Controlling knüpfen, um Fördermaßnahmen zielgerichteter steuern und priorisieren zu können.

1.8.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.4.3 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.

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

Die **Gemeinde Nordkirchen** hat im Jahr 2019 ihr Kanalnetz an den Lippeverband veräußert. Als Gegenleistung hat der Lippeverband zum einen bestehende Kreditverbindlichkeiten der Gemeinde von 12,2 Mio. Euro übernommen. Zum anderen hat die Gemeinde eine Zahlung von 27,8 Mio. Euro erhalten. Hierüber konnte sie weitere Kredite in Höhe von 6,3 Mio. Euro ablösen. Da eine vorzeitige Ablösung von Krediten bei einem Kreditinstitut unwirtschaftlich war und ist, führt die Gemeinde zum 31. Dezember 2021 noch zwei Kreditverträge in ihrem Portfolio. Die Gemeinde plant jedoch, beide Kredite bis zur nächstmöglichen Zinsanpassung zu tilgen.

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

Kreditportfolio Nordkirchen am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Kreditverbindlichkeiten in Tausend Euro	2.809
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	2
Anzahl Derivate	0

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

Die Gemeinde Nordkirchen hat wenige Kredite und geringe Kreditverbindlichkeiten. Das Kreditportfolio ist insgesamt wenig komplex und enthält keine potenziell risikobehafteten Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder Derivate.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Gemeinde Nordkirchen bisher nicht schriftlich formuliert. Eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement hat sie nicht.

Jede Kommune sollte jedoch auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen. Solche Regelungen könnten sich je nach strategischer Ausrichtung auf wesentliche Inhalte beschränken. Sofern eine Kommune zum Beispiel beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, könnte eine entsprechende schriftliche Festlegung ausreichen. Über die Eingrenzung der zugelassenen Finanzierungsinstrumente hinaus wären zum Beispiel keine detaillierten Regelungen zu stärker risikobehafteten Finanzierungsinstrumenten notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.

Eine Richtlinie schafft Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Klare Vorgaben helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements.

Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen¹⁹ sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- **Anwendungsbereich:** Es sollte geregelt werden, dass die Richtlinie für die Aufnahme von Krediten sowie für Prolongationen und Umschuldungen gilt. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, ob die Richtlinie auch für die Aufnahme von Fremdwährungskrediten, den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten sowie die Emission von Anleihen und Schuldscheindarlehen gilt. Schließt eine Kommune Fremdwährungskredite und derivative Finanzinstrumente aus, sollte dies explizit festgeschrieben werden.
- **Geltungsbereich:** Eine Kommune sollte regeln, inwieweit die Richtlinie über den Kernhaushalt hinaus auch für Sondervermögen oder rechtlich selbstständige Töchter gilt.
- **Zuständigkeiten, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen:** Sollten eindeutig geregelt sein.

¹⁹ Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc.
Ziele könnten sein: Sicherung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc. Da Zielkonflikte auftreten können, sollte die Kommune Prioritäten festlegen.

- **Begriffsbestimmungen:** Zulässige Finanzgeschäfte sollte beschrieben und andere relevante Begriffe erläutert werden.
- **Zulässige Finanzgeschäfte:** Die Richtlinie sollte regeln, welche Finanzierungsinstrumente aufgenommen werden dürfen, ggf. in welchem Umfang. Ggf. sollte auch geregelt sein, welche Finanzierungsinstrumente nicht eingesetzt werden dürfen.
- **Verfahrensregelungen zu Angebotseinholung und Auswertung:** In der Richtlinie sollte geregelt sein, dass wie viele Angebote mindestens einzuholen sind. Die Angebote sollten schriftlich eingeholt und dokumentiert werden. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Des Weiteren sollte in der Richtlinie geregelt sein, dass die Angebotsauswertung schriftlich zu dokumentieren ist.
- **Anforderungen an die Dokumentation:** Es sollte geregelt sein, welche Informationen die Dokumentation mindestens enthalten muss.
- **Kontroll- und Berichtspflichten:** Angepasst an die örtlichen Verhältnisse sollte eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Finanzierungsinstrumente geregelt sein. Zudem sollte geregelt sein, wer an wen, in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Je nach Komplexität und Ausrichtung des Kreditportfolios könnten weitere Regelungen zur Risikoabsicherung, Aspekte der Risikoanalyse und erweiterter Anforderungen an das Berichtswesen formuliert werden.

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

1.4.4.4 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen hat für ihr Anlagemanagement gute, grundlegende und strategische Regelungen in einer Anlagerichtlinie getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

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.

Die **Gemeinde Nordkirchen** hat im Jahr 2019 einen Teil des Ausgleichsbetrags aus der Veräußerung der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen an den Lippeverband in Wertpapiere investiert. Zuvor hatte der Rat der Gemeinde den Bürgermeister beauftragt, im Rahmen der Richtlinie für Geldanlagen der Gemeinde Nordkirchen Wertpapiere im Umfang von elf Mio. Euro zu erwerben. Mit dem Beschluss dieser Richtlinie hatte der Gemeinderat vorab einen verbindlichen Handlungsrahmen beschlossen. Die Richtlinie wiederum hatte eine Anwaltskanzlei in Anlehnung an die Anlagerichtlinie des Kreises Coesfeld erarbeitet. Vor Beschluss des Rates gab es zudem eine Informationsveranstaltung, in der die Anlagerichtlinie, das Auswahlverfahren sowie die konkreten Anlageprodukte vorgestellt wurden.

Anlageportfolio Nordkirchen am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Wert der Zinsanleihen in Tausend Euro	8.500
Wert der Immobilienfondsanteile in Tausend Euro	1.998
Wert der Aktienfondsanteile in Tausend Euro	1.001
Liquide Mittel in Tausend Euro	9.317
Anzahl der Geschäftskonten	3
davon Anzahl Konten bei Geldinstituten, die institutsgesichert* sind	2

* 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.

In ihrem Anlageportfolio hat die Gemeinde acht Wertpapiere: fünf Anleihen, zwei Immobilienfonds und ein Aktienfonds. Der Wert der einzelnen Wertpapiere beträgt maximal zwei Mio. Euro. Die Gemeinde hat bei den Anleihen unterschiedlich lange Anlagezeiträume gewählt. Rückflüsse erfolgen in den Jahren 2026, 2027, 2029 und 2036 jeweils in Höhe des Anlagebetrages. Die Fonds haben kein Laufzeitende. Der Verkauf wäre jederzeit zum aktuellen Kurswert möglich.

Die Richtlinie für Geldanlagen der Gemeinde Nordkirchen regelt u. a. zulässige Anlageformen, Entscheidungsbefugnisse sowie Berichtspflichten an den Kämmerer, Bürgermeister und Gemeinderat. Zudem hat die Gemeinde in ihr eine sicherheits- und liquiditätsorientierte Anlagestrategie festgeschrieben.

Ziel der Geldanlagen im Jahr 2019 war es für Nordkirchen, Verwarentgelte zu vermeiden und einen inflationsbedingten Vermögensverlust zu vermindern. Über die regelmäßige Auszahlung von Teilbeträgen der Anlagesumme beabsichtigte die Gemeinde, ihre Zahlungsfähigkeit sicherzustellen.

Die Gemeinde war und ist bereit Risiken einzugehen, um die von ihr formulierten Ziele zu erreichen. In ihrer Richtlinie hat die Gemeinde Nordkirchen u. a. geregelt, dass sie, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, Aktien und Aktienfonds erwerben kann. Kapitalanlagen in Aktien sind risikobehaftet. Um Risiken zu begrenzen, hat die Gemeinde den Aktienanteil am Gesamtportfolio (Risikokapitalquote) auf 30 Prozent begrenzt. Des Weiteren regelt die Richtlinie, dass Geldanlagen zu ca. zwei Dritteln nur in solchen Bereichen erfolgen sollen, in denen eine Rückzahlung des ganzen nominalen Kapitals gewährleistet werden kann. Die Richtlinie lässt aber auch Geldanlagen bei Banken zu, die nicht durch ein Einlagensicherungssystem oder ein institutsgesichertes Sicherungssystem geschützt sind.

Am 31. Dezember 2021 betrug der tatsächliche Aktienanteil am Anlageportfolio 26 Prozent. Risiken bis hin zu einem theoretisch möglichen Totalverlust bestehen nicht nur bei den Fondsanteilen. Sie bestehen auch bei den anderen Wertpapieren sowie bei einem Geschäftskonto, das die Gemeinde bei einer Bank unterhält, die keinem für die Gemeinde relevanten Sicherungssystem angehört. Nicht geschützte Einlagen bezieht die Gemeinde nicht in ihre Risikokapitalquote ein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte in ihre Risikokapitalquote alle Anlagen einbeziehen, bei denen ein Totalverlust nicht ausgeschlossen ist. Das können zum Beispiel Bankbestände aus laufenden Konten sowie Tages- und Festgelder bei Banken sein, die keinem institutionellen Sicherungssystem angehören.

Die Gemeinde misst der Sicherung ihrer Liquidität und der Verfügbarkeit von Finanzmitteln grundsätzlich eine hohe Priorität bei. Andererseits ermöglicht ihre Anlagerichtlinie Anlagen mit höheren Ertragspotenzialen und lässt Geldanlagen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren zu. Die drei Aktien- und Immobilienfonds, die die Gemeinde erworben hat, sind langfristig ausgerichtet und haben kein vereinbartes Laufzeitende. Der Anlagebetrag eines weiteren Wertpapiers fließt u. U. erst im Jahr 2036 an die Gemeinde zurück. Eine frühere Rückzahlung ist möglich, aber abhängig von der Marktzinsentwicklung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte darauf achten, Geldanlagen nur im Einklang mit ihrer Anlagerichtlinie zu tätigen. Bei der Anlageentscheidung sollte die Gemeinde nicht nur Ertragschancen und mögliche Risiken gegeneinander abwägen und diese Abwägung dokumentieren. Sie sollte auch dokumentieren, dass der Anlagebetrag im Anlagezeitraum nicht zur Sicherung der Liquidität benötigt wird.

Die Gemeinde Nordkirchen hat vor dem Erwerb der Geldanlagen einen Bieterwettbewerb durchgeführt und sich bei der Auswahl von einem Dritten beraten lassen. Bei der Bewertung der Angebote wurden verschiedene Kriterien berücksichtigt.

Bei der Auswahlentscheidung hat die Gemeinde allerdings nicht dokumentiert, inwieweit die Ertragspotenziale der Anlagen deren Risiken auch nach Abzug aller Kosten rechtfertigen. Ebenfalls nicht dokumentiert hat die Gemeinde, wie hoch der wirtschaftliche Vorteil der Anlagen gegenüber einer risikofreien Anlageform ist und auch insofern die möglichen Risiken rechtfertigt. Konkrete Regelungen, die die Angebotseinholung und –auswertung²⁰ betreffen, hat die Gemeinde Nordkirchen in ihrer Anlagerichtlinie nicht formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei Anlageentscheidungen nicht nur dokumentieren, inwieweit ein Anlagemodell wirtschaftlicher gegenüber anderen Anlagemodellen ist. Sie sollte auch dokumentieren, inwieweit die Ertragspotenziale einer Geldanlage nach Abzug aller Kosten die Risiken der Geldanlage rechtfertigen. Zudem sollte sie dokumentieren, inwieweit der wirtschaftliche Vorteil der Geldanlage gegenüber einer risikofreien Anlageform das mögliche Risiko der chancenorientierten Anlageform rechtfertigt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Richtlinie für Geldanlagen Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.

Die Richtlinie der Gemeinde Nordkirchen enthält keine betragsmäßige Höchstgrenze und keinen maximal zulässigen Anteil für Anlagen bei einer Bank oder einem Emittenten. Ihre Wertpapiieranlagen hat die Gemeinde über ein einziges Kreditinstitut getätigt. Emittent der Wertpapiere

²⁰ Vgl. Hinweise zu möglichen Regelungen für die Angebotseinholung und –auswertung im Kapitel Kreditmanagement.

ist bei mehr als 75 Prozent des Anlagebetrages eine einzige Bank. Auch die anderen Wertpapiere wurden von Instituten ausgegeben, die zur Bankengruppe dieser Bank gehören. Im Insolvenzfall der Bank droht der Gemeinde ein Totalverlust oder nur eine Rückzahlung des Anlagebetrages entsprechend der Insolvenzquote. Die Gemeinde sollte daher überlegen, ob sie ein mögliches Ausfallrisiko über eine breitere Streuung nicht nur bezüglich der Anlageprodukte und deren Laufzeiten, sondern auch bezogen auf die Emittenten begrenzt.

→ **Empfehlung**

Um mögliche Risiken minimieren zu können, sollte die Gemeinde entscheiden, ob sie künftig Anlagen bei einzelnen Banken betragsmäßig oder bis zu einem bestimmten Anteil am Anlageportfolio beschränkt und ggf. eine Regelung hierzu in ihre Anlagerichtlinie aufnehmen.

In ihrer Anlagerichtlinie hat die Gemeinde Nordkirchen geregelt, dass die Kapitalanlagen sachgerecht zu kontrollieren und zu überwachen sind. Die hierzu in der Richtlinie formulierten Berichtspflichten sind Ausgangspunkt für die Informationen, die die Verwaltung in den Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses vermittelt. Die Verwaltung informiert dort über die Entwicklung des Depotwertes und der Zinserträge. Die Information enthält keine Aussagen dazu, welche Auswirkungen es auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde hätte, wenn sie einen akuten Liquiditätsbedarf über die (vorzeitige) Veräußerung der Geldanlagen decken würde²¹.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte bei akutem Liquiditätsbedarf in ihrem Berichtswesen über die Kapitalanlagen auch über mögliche Auswirkungen auf ihre Haushaltswirtschaft informieren, die die (vorzeitige) Veräußerung der Anlagen oder eines Teils der Anlagen nach sich ziehen würde.

Die Information hierüber sollte die Gemeinde bei einem akuten Liquiditätsbedarf in die Entscheidung über die Finanzierung einbeziehen. Die Gemeinde hätte in diesem Fall zu ermitteln, ob die (Teil-)Veräußerung ihrer Kapitalanlagen wirtschaftlicher gegenüber einer Kreditfinanzierung wäre.

²¹ Z. B. mögliche Verluste bei einem (vorzeitigen) Verkauf der Zinsanleihen oder Fondsanteilen

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Nordkirchen überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, so viele investive Ermächtigungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Nordkirchen nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch.	64	E1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	66
F2	Der Gemeinde Nordkirchen fehlen strategische Vorgaben und ein zentraler Überblick über ihre Fördermaßnahmen. Aus diesem Grund hat die Gemeinde eine koordinierende Stelle in der Kämmerei eingerichtet.	67	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte schriftlich festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prozesse im Fördermittelmanagement verbindlich festlegen.	67
F3	Die Gemeinde Nordkirchen musste in der Vergangenheit teilweise Fördermittel zurückzahlen. Über ein förderbezogenes Controlling verfügt Nordkirchen nicht.	68	E3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte an ihre Gesamtübersicht über die Fördermaßnahmen ein förderbezogenes Controlling knüpfen, um Fördermaßnahmen zielgerichteter steuern und priorisieren zu können.	69
F4	Die Gemeinde Nordkirchen verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	69	E4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.	70
F5	Die Gemeinde Nordkirchen hat für ihr Anlagemanagement gute, grundlegende und strategische Regelungen in einer Anlagerichtlinie getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.	71	E5.1	Die Gemeinde sollte in ihre Risikokapitalquote alle Anlagen einbeziehen, bei denen ein Totalverlust nicht ausgeschlossen ist. Das können zum Beispiel Bankbestände aus laufenden Konten sowie Tages- und Festgelder bei Banken sein, die keinem institutionellen Sicherungssystem angehören.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E5.2 Die Gemeinde sollte darauf achten, Geldanlagen nur im Einklang mit ihrer Anlagerichtlinie zu tätigen. Bei der Anlageentscheidung sollte die Gemeinde nicht nur Ertragschancen und mögliche Risiken gegeneinander abwägen und diese Abwägung dokumentieren. Sie sollte auch dokumentieren, dass der Anlagebetrag im Anlagezeitraum nicht zur Sicherung der Liquidität benötigt wird.	73
			E5.3 Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei Anlageentscheidungen nicht nur dokumentieren, inwieweit ein Anlagemodell wirtschaftlicher gegenüber anderen Anlagemodellen ist. Sie sollte auch dokumentieren, inwieweit die Ertragspotenziale einer Geldanlage nach Abzug aller Kosten die Risiken der Geldanlage rechtfertigen. Zudem sollte sie dokumentieren, inwieweit der wirtschaftliche Vorteil der Geldanlage gegenüber einer risikofreien Anlageform das mögliche Risiko der chancenorientierten Anlageform rechtfertigt.	73
			E5.4 Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Richtlinie für Geldanlagen Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.	73
			E5.5 Um mögliche Risiken minimieren zu können, sollte die Gemeinde entscheiden, ob sie künftig Anlagen bei einzelnen Banken betragsmäßig oder bis zu einem bestimmten Anteil am Anlageportfolio beschränkt und ggf. eine Regelung hierzu in ihre Anlagerichtlinie aufnehmen.	74
			E5.6 Die Gemeinde sollte bei akutem Liquiditätsbedarf in ihrem Berichtswesen über die Kapitalanlagen auch über mögliche Auswirkungen auf ihre Haushaltswirtschaft informieren, die die (vorzeitige) Veräußerung der Anlagen oder eines Teils der Anlagen nach sich ziehen würde.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Nordkirchen 2015	Nordkirchen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103	121	96,74	103	104	107	121	16
Eigenkapitalquote 1	25,6	40,18	23,94	33,97	40,18	44,53	52,16	15
Eigenkapitalquote 2	58,9	65,90	49,23	61,36	69,33	74,21	79,94	15
Fehlbetragsquote	0,3	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	55,2	29,72	17,67	29,49	35,92	40,14	49,77	15
Abschreibungsintensität	14,5	8,92	5,15	8,82	9,19	10,52	10,95	14
Drittfinanzierungsquote	48,6	48,41	37,16	51,14	58,32	63,08	71,04	12
Investitionsquote	99	224	54,14	110	145	157	236	15
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	83	86,87	81,55	92,91	99,33	102	115	15
Liquidität 2. Grades	26,6	480	39,80	79,82	189	272	2.041	15
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11,7	1,82	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,4	2,27	1,53	4,62	5,62	7,37	17,52	15
Zinslastquote	3,0	0,39	0,04	0,27	0,40	0,75	1,62	16
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	47,6	49,06	40,40	49,27	58,73	65,17	76,46	14
Zuwendungsquote	17,5	17,16	9,21	12,35	17,80	24,69	38,65	16
Personalintensität	15,8	16,01	14,49	17,29	18,73	20,50	25,68	16
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,4	25,90	9,42	15,84	19,62	23,36	26,45	16

Kennzahlen	Nordkirchen 2015	Nordkirchen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	38,1	39,50	35,66	39,80	41,89	46,64	55,44	16

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-57,82	1.526	1.376	829	5.353	./.
Gewerbsteuer	2.755	3.411	3.891	2.790	4.957	3.561
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.016	5.331	5.582	5.278	5.959	5.433
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	460	760	827	917	929	778
Schlüsselzuweisungen	1.336	2.097	2.560	3.141	3.097	2.446
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	494	641	525	636	502	560
Summe Erträge in Mio. Euro	10.062	12.240	13.386	12.762	15.444	12.778
Allgemeine Kreisumlage	3.570	3.397	3.633	3.928	4.288	3.763
Steuerbeteiligungen**	364	504	623	231	352	415

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Summe Aufwendungen	3.934	3.901	4.256	4.158	4.640	4.178
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	6.128	8.339	9.130	8.604	10.804	8.600

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

**Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 4: Eigenkapital Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	24.969	26.495	38.178	39.002	44.355
Eigenkapital 1	24.969	26.495	38.178	39.002	44.355
Sonderposten für Zuwendungen	16.785	16.693	12.905	15.927	18.243
Sonderposten für Beiträge	11.624	11.725	8.664	8.355	10.156
Eigenkapital 2	53.378	54.913	59.747	63.284	72.754
Bilanzsumme	89.812	90.519	100.564	102.773	110.401

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	17.414	16.831
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6.850	5.551
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0

Kennzahlen	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	886	775
Sonstige Verbindlichkeiten	730	770
Erhaltene Anzahlungen	6.771	7.465
Gesamtverbindlichkeiten	32.651	31.391

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

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	11.992	11.532	10.850
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	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	0	0	2
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	11.992	11.532	10.850

*Netzgesellschaft Nordkirchen mbH

Tabelle 7: Effektive Schulden Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten	25.603	24.653	11.992	11.532	10.850
+ Rückstellungen	5.382	5.646	10.094	10.182	9.744
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	84	94	10	0	0
Schulden	31.069	30.393	22.096	21.714	20.595
- liquide Mittel	2.651	3.718	11.340	4.922	9.328
- Forderungen	1.044	1.502	2.492	2.763	3.453
Effektive Schulden	27.373	25.174	8.264	14.029	7.814

Tabelle 8: Erweiterte Effektivverschuldung Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Effektive Schulden	27.373	25.174	8.264	14.029	7.814
- sonstige Vermögensgegenstände	6	20	8	5	80
- Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	4.000	4.000
- Wertpapiere des Anlagevermögens	34	34	11.035	11.533	11.533
- Ausleihungen	72	65	59	53	8
Erweiterte Effektivverschuldung	27.261	25.054	-2.839	-1.562	-7.807

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2025

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-57,82	1.526	1.376	829	5.353	665	612	-673	-727

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gewerbesteuer	2.755	3.411	3.891	2.790	4.957	3.195	3.190	3.416	3.569
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.016	5.331	5.582	5.278	5.959	6.000	5.752	6.114	6.346
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	460	760	827	917	929	929	952	971	987
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.336	2.097	2.560	3.141	3.097	3.480	3.383	3.535	3.701
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	494	641	525	636	502	596	489	499	512
Summe der Erträge	10.062	12.240	13.386	12.762	15.444	14.200	13.766	14.535	15.115
Allgemeine Kreisumlage	3.570	3.397	3.633	3.928	4.288	4.264	4.309	4.354	4.399
Steuerbeteiligungen**	364	504	623	231	352	360	215	220	225
Summe der Aufwendungen	3.934	3.901	4.256	4.158	4.640	4.624	4.524	4.574	4.624
Saldo der Bereinigungen	6.127	8.339	9.130	8.603	10.803	9.576	9.242	9.961	10.491
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	555	885	381	1.065	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.185	-6.813	-7.754	-8.330	-6.335	-9.292	-9.695	-10.634	-11.219
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-628	-1.569	-2.145	-150	-3.107	-3.510	-4.449	-5.034

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

**Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 10: Berechnung bereinigter Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Nordkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2025

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.185	-6.813	-7.754	-8.330	-6.335	-9.292	-9.695	-10.634	-11.219
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-432	-322	-310	-515	-54,56	-666	-688	-703	-722
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-461	-472	-499	-615	-617	-679	-938	-949	-1.011

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jugendamtsumlage	2.419	2.640	2.600	2.411	3.100	3.356	3.401	3.446	3.491
Saldo aus Sozialleistungen	-3.311	-3.433	-3.409	-3.540	-3.772	-4.700	-5.026	-5.098	-5.224
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-2.874	-3.379	-4.345	-4.789	-2.563	-4.592	-4.669	-5.537	-5.995
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-505	-1.471	-1.915	311	-1.718	-1.795	-2.662	-3.121

2 Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nordkirchen 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 Nordkirchen** nutzt über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung die zentrale Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen für die formale **Durchführung ihrer Vergabeverfahren**. So stellt die Gemeinde die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle in der Auftragsvergabe sicher. Das interne Regelwerk zur Durchführung der Vergabeverfahren besteht aus einer Dienstanweisung und einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Lüdinghausen. Beide Regelwerke sollte die Gemeinde aktualisieren, konkretisieren und um weitere Aspekte ergänzen.

Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt in Nordkirchen über eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine **regelmäßige verfahrensbegleitende Prüfung** der Vergaben findet in der Gemeinde nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt 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.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde Nordkirchen noch nicht schriftlich fixiert. Sie sollte eine verbindliche Dienstanweisung verfassen, um ihre Mitarbeitenden vor etwaigem Verdacht zu schützen. Wir empfehlen, auch konkrete Regelungen zum **Sponsoring** in eine solche Dienstanweisung aufzunehmen. Dadurch kann die Gemeinde Nordkirchen die Regelungen der laufenden Verträge ergänzen und das Sponsoring transparenter gestalten.

Wir haben in der Gemeinde Nordkirchen die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen **Auftragswerten** der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde liegt hier im mittleren Bereich.

Sie kann ihre Abweichungsquote verbessern und Kostensteigerungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, indem sie ein **Nachtragsmanagement** etabliert. Hierzu sollte die Gemeinde Nachträge förmlich beauftragen und die Gründe für Nachtragsleistungen analysieren. Zur Sicherstellung der vergaberechtlichen Rechtmäßigkeit sollte die Gemeinde Nordkirchen die zentrale Vergabestelle bei Auftragsänderungen einbinden.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial in der Umsetzung einzelner Verfahrensschritte festgestellt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der **Gemeinde Nordkirchen** 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.

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte

eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen in interkommunaler Zusammenarbeit. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Dienstanweisung zur Organisation der Vergabeverfahren sind stellenweise nicht aktuell und zu allgemein gehalten.

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 Nordkirchen** nutzt gemeinsam mit den Gemeinden Havixbeck, Nottuln und Lüdinghausen in interkommunaler Zusammenarbeit zur Durchführung ihrer

- beschränkten Ausschreibungen,
- öffentlichen Ausschreibungen sowie
- offenen Verfahren über dem EU-Schwellenwert

die **zentrale Vergabestelle** der Stadt Lüdinghausen. Aus unserer Sicht ist eine zentrale Vergabestelle ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Sie ist daher vor allem auf Grund der wirtschaftlichen Bedeutung des Beschaffungswesens ausdrücklich zu befürworten.

Die beteiligten Kommunen sollten grundsätzlich klären, ob die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Besonderheiten zu beachten. Wir verweisen dazu auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 04. Juni 2020²². Es konkretisiert den § 108 GWB bezüglich vergaberechtsfreier Kooperationen.²³

Für Nordkirchen übernimmt die zentrale Vergabestelle gemäß der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den Kommunen und der Stadt Lüdinghausen, die seit dem 01. Juli 2019 wirksam ist, die formale Durchführung der oben genannten Vergabearten. Für die inhaltliche Vorbereitung der Verfahren stellt die zentrale Vergabestelle den Bedarfsstellen entsprechende Vordrucke zur Verfügung. Damit gewährleistet die zentrale Vergabestelle eine einheitliche Durchführung der Verfahren. Außerdem achtet die zentrale Vergabestelle auf die Einhaltung von Fristen für Bekanntmachungen und ermöglicht eine Kommunikation mit den Bietenden, die sie bis zum Zuschlag nur anonymisiert an die Bedarfsstellen weiterleitet. Das ist aus korruptionspräventiven Gründen eine gute Voraussetzung für ein vergaberechtskonformes Handeln.

Da die zentrale Vergabestelle sich über die Vordrucke bereits professionell aufgestellt hat und alle Vergaben nur noch in elektronischer Form durchführt, empfehlen wir, die Einführung einer Vergabemanagementsoftware zu prüfen. Auf diesem Wege würde den Bedarfsstellen die Kooperation mit der zentralen Vergabestelle erleichtert und es können Medienbrüche verhindert werden. Diese entstehen zum Beispiel dadurch, dass die Gemeinde Nordkirchen die Vergabeakte sowohl in Papierform als auch für die Kommunikation mit der zentralen Vergabestelle in elektronischer Form führt. Über ein Vergabemanagementsystem könnte Nordkirchen auf die Papierakte verzichten. Außerdem erhöht das System die Einheitlichkeit und Rechtssicherheit der Akten und der Vergabeverfahren weiter.

→ **Empfehlung**

In Kooperation mit der zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Nordkirchen die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen.

Die Angaben unter § 1 Abs. 2 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu den Abfragen beim Vergaberegister sowie zu den Meldungen an die gpaNRW sind veraltet. Anstelle des Hinweises auf das Vergaberegister sollte die Gemeinde nun auf die Einholung von Auskünften aus dem Wettbewerbsregister abstellen. Die Abfragen beim Wettbewerbsregister ersetzen die bisherigen Gewerbezentralregister- und die Vergaberegister-Abfragepflichten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte auf die Aktualisierung der Angaben zu den Registerauskünften in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hinwirken und diese an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.

²² EuGH, Urteil vom 04. Juni 2020 – Rs. C-429/19

²³ Siehe auch Kapitel 0.8 des Vorberichts

Die Wahl der Vergabeart ist untypischer Weise nicht bei der zentralen Vergabestelle, sondern bei der Gemeinde Nordkirchen als Bedarfsstelle angesiedelt. Hier empfehlen wir, die Wahl der Vergabeart jeweils angemessen zu dokumentieren und die Dokumentation mit zur Vergabeakte zu nehmen.

Die **Wertgrenzen** für die Wahl der Vergabeart hat die Gemeinde in Ihrer „Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen“ geregelt. Freihändige Vergaben und Direktaufträge organisiert die Gemeinde in der Regel selbst. Dafür gelten die Wertgrenzen von 5.000 Euro netto für Direktaufträge und von 15.000 Euro netto für freihändige Vergaben.

Diese Wertgrenze beachtet die Gemeinde operativ. Aus der Anlage 1 zur Dienstanweisung, einem Ablaufdiagramm für die Durchführung der Vergabeverfahren, ergibt sich aber die Wertgrenze von 10.000 Euro netto für freihändige Vergaben.

Einzelne Handlungsschritte in einem Ablaufdiagramm darzustellen, ist eine gute Möglichkeit, um insbesondere den Beschäftigten außerhalb der zentralen Vergabestelle ihre Aufgaben im Vergabeverfahren zu verdeutlichen.

Derzeit stellt das Ablaufdiagramm allerdings keine Arbeitshilfe dar. Die einzelnen Handlungsschritte sind nicht nach Vergabearten getrennt dargestellt. Auch macht das Diagramm nicht deutlich, welche Schritte die zentrale Vergabestelle und welche Schritte die Fachbereiche, also die Bedarfsstellen, übernehmen. Das erschwert die Lesbarkeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Ablaufdiagramm aus der Anlage 1 zur Vergabe-Dienstanweisung übersichtlicher gestalten und mit der Vergabe-Dienstanweisung harmonisieren.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine entsprechende Prozessablaufdarstellung zur Verfügung, an der sich die Gemeinde orientieren kann.²⁴

Dieselbe Wertgrenze wie für freihändige Vergaben gilt operativ auch für Verhandlungsvergaben. Die Dienstanweisung benennt die Verhandlungsvergabe als Vergabeart allerdings nicht, sondern beschränkt sich auf die freihändigen Vergaben. Diese Bezeichnung ist für den Bereich der Liefer- und Dienstleistungen gemäß UVgO²⁵ nicht mehr aktuell.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Verhandlungsvergabe als Vergabeart in ihre Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.

Für die Vergabe freiberuflicher Leistungen gelten gemäß § 50 UVgO keine gesetzlichen Wertgrenzen. Die UVgO schreibt lediglich vor, dass solche Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind. Die Dienstanweisung der Gemeinde Nordkirchen greift diese Auftragsart auf. Im Geltungsbereich sind freiberufliche Leistungen aber nicht erfasst.

²⁴ siehe <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-vergabedienstanweisung>

²⁵ Unterschwellenvergabeordnung

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte freiberufliche Leistungen in den Geltungsbereich ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.

Ferner macht die Dienstanweisung keine konkreten Vorgaben zum Umgang mit der Vergabe freiberuflicher Leistungen. Sie legt lediglich fest, dass solche Leistungen im nationalen Bereich in der Zuständigkeit der Gemeinde und nicht in der Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle liegen.

Die Dienstanweisung sollte zumindest auf die Ausführungen der Kommunalen Vergabegrundsätze²⁶ zu freiberuflichen Leistungen verweisen. Dort hat das Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung konkrete Wertgrenzen für die einzelnen Leistungsformen festgesetzt und entsprechende landesrechtliche Anforderungen formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Ausführungen zu freiberuflichen Leistungen in ihrer Vergabe-Dienstanweisung konkretisieren.

In Ziffer 4.2.4 greift die Dienstanweisung außerdem den Spezialfall der Vergabe von Rechtsberatungen auf. Solche Beratungsleistungen sind ebenso von den Regelungen zur Vergabe freiberuflicher Leistungen erfasst.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Differenzierung zwischen der Vergabe freiberuflicher Leistungen und der Vergabe von Rechtsberatung in ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufheben.

Für die Ausschreibung der übrigen Vergabearten ist die **zentrale Vergabestelle** zuständig. Die Dienstanweisung differenziert zwischen beschränkter Ausschreibung und öffentlicher Ausschreibung. Dazu definiert sie die folgenden Wertgrenzen:

Leistung	Rechtsgrundlage	Beschränkte Ausschreibung	Öffentliche Ausschreibung
Ausbaugewerke (ohne Energie- und Gebäudetechnik), Landschaftsbau und Straßenausstattung	VOB	15.000 € bis 50.000 €	ab 50.000 €
Tief-, Verkehrswege- und Ingenieurbau	VOB	15.000 € bis 150.000 €	ab 150.000 €
Alle übrigen Gewerke	VOB	15.000 € bis 100.000 €	ab 100.000 €
Dienst- und Lieferleistungen	UVgO	15.000 € bis 50.000 €	ab 50.000 €

Die von der Gemeinde Nordkirchen festgelegten Wertgrenzen bewegen sich weit unterhalb der Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Das führt dazu, dass die Gemeinde vornehmlich öffentliche Ausschreibungen durchführt. Da sich die öffentliche Ausschreibung an

²⁶ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze), Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018

eine unbeschränkte Anzahl von Anbietenden richtet, bietet sie die meisten Vorteile für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit²⁷.

Eine Regelungslücke ergibt sich für Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwertes. So benennt die Dienstvereinbarung die Wertgrenzen für solche Verfahren zwar, regelt aber nicht, ob die Gemeinde Nordkirchen oder die zentrale Vergabestelle für die Durchführung der EU-Verfahren zuständig ist.

In der Praxis übernimmt auch bei dieser Vergabeart die zentrale Vergabestelle die formale Durchführung der Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Zuständigkeit und den Ablauf zur Durchführung von Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte in ihrer Vergabe-Dienstvereinbarung regeln.

Die in der Dienstvereinbarung benannten Wertgrenzen sind inzwischen veraltet. Da die EU die Wertgrenzen relativ häufig anpasst, empfiehlt es sich, solche gesetzlichen Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstvereinbarung festzuhalten und bei Bedarf zu aktualisieren. Auf diesem Wege muss nicht immer die gesamte Dienstvereinbarung neu in Kraft treten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die EU-Wertgrenzen in einer Anlage zur Vergabe-Dienstvereinbarung immer aktuell halten.

Die Dienstvereinbarung differenziert nicht zwischen beschränkten Ausschreibungen mit und ohne Teilnahmewettbewerb. Auch die Besonderheiten der verschiedenen Vergabearten thematisiert sie, abgesehen von den Wertgrenzen, kaum. Dadurch ist die Dienstvereinbarung für Beschäftigte ohne vergaberechtliches Vorwissen nicht ohne weiteres verständlich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Vergabe-Dienstvereinbarung die einzelnen Vergabearten näher beschreiben.

Indem die Gemeinde zum Beispiel konkrete Vorgaben für die Durchführung von beschränkten Ausschreibungen macht, könnte sie den Wettbewerb weiter öffnen. Das Ablaufdiagramm sieht für beschränkte Ausschreibungen mindestens drei zu beteiligende Anbieter vor und entspricht damit dem § 3b Abs. 2 VOB/A²⁸ und dem § 11 Abs. 1 UVgO.

Darüber hinaus ist bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb darauf zu achten, dass bei der Auswahl der Unternehmen mindestens eines auswärtig ist. Die Beschränkung auf einen Anbietendenkreis aus einer bestimmten Region ist nicht zulässig.²⁹ Nordkirchen

²⁷ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

²⁸ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in der Fassung von 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2)

²⁹ siehe hierzu beispielsweise § 6 Abs. 1 VOB/A

sollte somit regelmäßig mindestens Bietende außerhalb des Kreises, besser noch außerhalb des Bundeslandes beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei beschränkten Ausschreibungen auch auswärtige Bietende beteiligen. Dazu sollte sie eine entsprechende Regelung in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

Die Berücksichtigung auswärtiger Bietender ist vor allem auch bei fördermittelfähigen Maßnahmen dringend angeraten. So sind uns bereits Fälle bekannt, bei denen die Fördermittelgebenden die Zusage verweigerten, weil die Kommune bei der durchgeführten beschränkten Ausschreibung keine auswärtigen Bietenden einbezogen hatte.

Die Dienstanweisung beschränkt sich auf den Hinweis, dass bei fördermittelfähigen Vergaben die Erfordernisse aus dem jeweiligen Förderbescheid zu beachten sind. Da Fördermittelgebende das Vergaberecht häufig streng auslegen, empfehlen wir, bei fördermittelfähigen Vergaben die obligatorische Beteiligung der zentralen Vergabestelle, unabhängig von den Wertgrenzen.

Gemäß Ziffer 4.2.2 der Dienstanweisung kann die Gemeinde Nordkirchen alle Schulbuchvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte als beschränkte Ausschreibung durchführen. Laut Ziffer 6.1 der Kommunalen Vergabegrundsätze sind Aufträge von Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem geschätzten Auftragswert in Höhe von 100.000 Euro netto über eine Verhandlungsvergabe oder eine beschränkte Ausschreibung (jeweils auch ohne Teilnahmewettbewerb) zu vergeben. Eine darüberhinausgehende Wertgrenze für die Vergabe von Schulbüchern gibt es nicht. Für die Beschaffung von Schulbüchern besteht somit wie für andere Lieferleistungen nur bis zu einem Betrag von 100.000 Euro netto die Wahl der beschränkten Ausschreibung oder der Verhandlungsvergabe.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die speziellen Regelungen zur Beschaffung von Schulbüchern streichen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.

Weitere Schwächen der Dienstanweisung bestehen in veralteten Gesetzesverweisen. So ist zum Beispiel die ex-ante-Bekanntmachung inzwischen in § 20 Abs. 4 VOB/A geregelt. Ziffer 4.3.5 benennt hier den § 19 VOB/A als einschlägig.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine aktuelle Musterdienstanweisung zur Verfügung.³⁰ Daran kann sich die Gemeinde Nordkirchen bei der Überarbeitung ihrer Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Vergabe-Dienstanweisung aktualisieren.

³⁰ siehe <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-vergabedienstanweisung>

2.3.2 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 Nordrhein-Westfalen (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.³¹

→ Feststellung

Die Gemeinde Nordkirchen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben 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.³² Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge³³ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Nordkirchen** beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse. Darüber hinaus ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mit weiteren klassischen Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde, betraut.

Der Rat und etwaige Ausschüsse sind an der Entscheidung beteiligt, ob eine Vergabe umgesetzt werden soll. Auch vor Zuschlagserteilung ergeht ein Beschluss des Rates bzw. bis zu einem Auftragswert von 75.000 Euro brutto ein Beschluss der Ausschüsse.

Eine Änderung der Zuschlagsentscheidung ist vergaberechtlich an dieser Stelle nicht mehr zulässig. Der Rat hat bereits bei den Haushaltsplanberatungen über die durchzuführenden Maßnahmen und deren Haushaltsansätze beschlossen. Auch die Planung der Maßnahmen kann die Gemeinde Nordkirchen im Rat oder dem jeweiligen Ausschuss kommunalpolitisch abstimmen. Die Entscheidung über die Vergabe der zur Umsetzung der politischen Entscheidungen notwendigen Leistungen ist anschließend nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen.

³¹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

³² Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

³³ 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.

Unter den vorliegenden Angeboten ist unter Berücksichtigung der festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Insofern gibt es keinen Ermessensspielraum. Entschiede sich der Rat oder Ausschuss für ein anderes als das durch Wertung festgestellte wirtschaftlichste Angebot, macht sich die Kommune schadenersatzpflichtig gegenüber dem Bestbieter oder der Bestbieterin. Diese haben einen Rechtsanspruch auf den Zuschlag. Folglich kann der Beschluss lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

Da sowohl Rat als auch Ausschüsse nur wenige Male im Jahr tagen, können bei pflichtiger vorheriger Beteiligung erhebliche Zeitverzögerungen eintreten, die beispielsweise die vergaberechtliche Bindefrist gefährden können. Das haben insbesondere auch die betrachteten Maßnahmen aufgezeigt.³⁴ Nordkirchen holt die politischen Entscheidungen regelmäßig über Dringlichkeitsentscheidungen oder Sondersitzungen ein. Diese führen zu zusätzlichem und in der Sache nicht erforderlichem Aufwand.

Die Gemeinde greift den Sachverhalt schriftlich nur in der Zuständigkeitsordnung auf. Darin überträgt der Rat den Ausschüssen die Entscheidung über Auftragsvergaben bis zur Wertgrenze von 75.000 Euro brutto. Für den Rat selbst gibt es keine näheren Ausführungen dazu.

Eine ausführlichere Regelung für die Beteiligung des Rates in der Hauptsatzung und für die Beteiligung der Ausschüsse in der Zuständigkeitsordnung würde das Vorgehen rechtssicher fixieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Beteiligung des Rates und der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung ausführlicher regeln. Dabei sollte sie von einer pflichtigen Beteiligung im Vorfeld des Zuschlages absehen und diese durch ein Berichtswesen an die Gremien ersetzen.

Auch bei der Überschreitung der Auftragssummen beteiligt die Gemeinde den Rat oder die Ausschüsse. Dabei gilt die Grenze von 10.000 Euro brutto zur Beteiligung der Ausschüsse und von 25.000 Euro brutto zur Beteiligung des Rates. Auftragsänderungen unterliegen damit in der Regel zumindest einer Mehr-Augen-Prüfung.

Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt einmal jährlich und prüft in unregelmäßigen Abständen dabei auch einzelne Vergabeverfahren. Diese Form der stichprobenhaften Überprüfung kann eine verfahrensbegleitende Prüfung ebenso wenig ersetzen, wie die einmalige Jahresabschlussprüfung.

Die Prüfung der Vergaben ist aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Auch ohne Verpflichtung zur Einrichtung einer Rechnungsprüfung ist die Verwaltung 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

³⁴ Siehe Kapitel „Maßnahmenbetrachtung“

Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die regelmäßige Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

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 Gemeinde diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen.

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 Nordkirchen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen hat entgegen der rechtlichen Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch keine Regelungen zum Korruptionsschutz implementiert. Den Veröffentlichungspflichten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes kommt sie nur teilweise nach.

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 KorruptionsbG³⁵ 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 Nordkirchen** hat noch keine Regelungen zum Korruptionsschutz getroffen. Hinweise auf und Definitionen zu

- Korruption,
- Geschenken und Belohnungen,
- dem Umgang mit Verdachtsfällen,
- Indikatoren, die auf Korruption hinweisen und
- präventiven Maßnahmen zur Verhinderung der Korruption

gibt es in Nordkirchen nicht. Dieser Umstand stellt nicht nur eine erhöhte Korruptionsgefahr dar, sondern kann auch zu Verunsicherung unter den Beschäftigten führen. Diese haben keine Orientierung und können potenzielle Gefahrensituationen dadurch möglicherweise nicht oder erst zu spät erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zur Verfügung.³⁶ Diese könnte der Gemeinde Nordkirchen als Grundlage dienen.

³⁵ 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)

³⁶ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-vergabedienstanweisung>

Der § 10 KorruptionsbG schreibt vor, dass die Kommunen die korruptionsgefährdeten Bereiche ihrer Verwaltungen stellenscharf benennen können. Um diese zu identifizieren, empfehlen wir das Instrument der Schwachstellen- und Gefährdungsanalyse. Diese beantwortet insbesondere die Fragen:

- 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 hat die Gemeinde bereits ergriffen (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Gemeinde Nordkirchen hat bislang keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat die Beschäftigten auch nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt Nordkirchen nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sondern vermittelt den Bediensteten das Gefühl, sich aktiv einbringen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.

Die Gemeinde Nordkirchen hat zugesichert, den Regelungen des KorruptionsbG künftig zu entsprechen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

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

Zu den Mitgliedern der Gremien der Kommune zählen neben den Ratsmitgliedern auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form, zum Beispiel auf der Internetseite der Gemeinde oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte so gering wie möglich sein. Daher befürworten wir es, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt auf der Homepage vorzunehmen. Im Ratsinformationssystem der Gemeinde Nordkirchen finden sich Angaben zu den Berufen der Ratsmitglieder. Die weiteren Angaben fehlen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrighschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Dazu könnte sie die Angaben im Ratsinformationssystem erweitern.

Da die Daten aktuell sein sollen, empfiehlt sich eine jährliche Nachfrage bei den Gremienmitgliedern.

→ **Empfehlung**

Um einen entsprechenden Nachfrageprozess und die darauffolgende Veröffentlichung sicherzustellen, sollte die Gemeinde eine Regelung zur Veröffentlichung gemäß § 7 KorruptionsbG in ihr Ortsrecht aufnehmen.

Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht ferner die Pflicht für den Bürgermeister, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG NRW³⁷ vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand fünf Jahre lang anzuzeigen. In Nordkirchen verfasst der Bürgermeister hierzu jährlich eine öffentliche Erklärung.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden³⁸ war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juli 2023 soll das neue Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) auf nationaler Ebene nun in Kraft treten.

Es sieht vor, dass Kommunen ein internes Hinweisgebersystem implementieren sollen. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. geben zu können. Die Hinweisgebenden sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Richtlinie sieht ein mehrstufiges Meldesystem aus interner Meldung, externer Meldung und Offenlegung vor. Die Meldekanäle müssen die Kommunen so konzipieren, einrichten und betreiben, dass die

³⁷ Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW)

³⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Identität des Hinweisgebers oder der Hinweisgeberin und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird.

Die Gemeinde Nordkirchen plant die Umsetzung des Gesetzes über einen externen Dienstleister.

2.5 Sponsoring

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Nordkirchen betreibt regelmäßig Sponsoring. Dazu schließt sie schriftliche Verträge mit den Sponsoren. Darüber hinaus hat sie keine Regelungen getroffen.

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

Beim Sponsoring erlangt der Sponsor in der Regel über Werbung in Verbindung mit dem gesponserten Produkt einen wirtschaftlichen Vorteil. Er steigert somit seine Unternehmens- bzw. Markenbekanntheit oder verbessert das Unternehmensimage.

Die öffentliche Verwaltung nutzt das Sponsoring ihrerseits als zusätzliche Finanzierungsquelle. Sponsoring als Mittel zur Durchführung repräsentativer Projekte gewinnt als zusätzliche Einnahmequelle in der öffentlichen Verwaltung in schwierigen finanziellen Zeiten zunehmend an Bedeutung.

Die **Gemeinde Nordkirchen** stellt ortsansässigen Unternehmen Werbeflächen entgeltlich zur Verfügung. Hierfür hat sie Verträge erarbeitet, die sie regelmäßig nutzt. Darüber hinaus hat sie keine Regelungen zum Sponsoring getroffen.

Verantwortlich für die Sponsoringverträge ist der Fachbereich Finanzen. Somit ist sichergestellt, dass dem Abschluss der Verträge eine Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung vorausgeht. Aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten von Sponsoringleistungen ist eine pauschale Zuordnung von steuerpflichtigen und steuerfreien bzw. steuerunschädlichen Leistungen nicht möglich. Die korrekte Einordnung der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung des Sponsorings ist unumgänglich und somit wichtiger Bestandteil der Vertragsverhandlungen.

In den Verträgen begrenzt die Gemeinde die Vertragsdauer auf maximal fünf Jahre. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und

erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Insbesondere bei längerer Laufzeit sollte der Vertrag eine Kündigungsklausel enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Möglichkeit der Kündigung in ihre Sponsoringverträge aufnehmen.

Nebenkosten überträgt Nordkirchen bei den vorliegenden Verträgen auf den Sponsor. Auch etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors schließt die Gemeinde in ihren Verträgen aus. Die Haftung begrenzt die Gemeinde Nordkirchen auf angemessene Weise.

Bei künftigen Sponsoringmaßnahmen, die darüber hinaus gehen, eigene Werbeflächen zur Verfügung zu stellen, sollte die Gemeinde Nordkirchen darauf achten, den Haftungsausschluss entsprechend zu erweitern. Ersatzansprüche der Sponsoren oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens von Sponsoren sollte Nordkirchen ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Um den Anschein von Befangenheit oder gar Korruptionsverdacht zu vermeiden, sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz über Umfang und Art des Sponsorings ist dringend zu empfehlen. Die Verwaltung sollte daher dem Rat einen jährlichen Bericht vorlegen, wenn sie Sponsoringleistungen in Anspruch genommen hat.

Zur Entscheidung über großzügigere Sponsoringleistungen sollte die Gemeinde den Rat beteiligen. Dazu könnte sie die folgenden Wertgrenzen etablieren:

Wert	Entscheidungsbefugnis
Bis 2.000 €	Entscheidung durch den Bürgermeister.
Über 2.000 bis 10.000 €	Entscheidung durch den für den Fachbereich zuständigen Fachausschuss.
Über 10.000 €	Entscheidung durch den Rat.

Neben den vorhandenen laufenden Verträgen liegen in der Gemeinde Nordkirchen keine Ausführungen zum Sponsoring vor. Wir empfehlen im Sinne des Wissenstransfers verbindliche Regelungen zu schaffen. Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine entsprechende Dienstanweisung und einen Mustervertrag zur Verfügung.³⁹ Daran kann die Gemeinde ihre Ausführungen orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.

³⁹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.⁴⁰ 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 Nordkirchen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den Vergabeverfahren der Gemeinde Nordkirchen kommt es zu durchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Vor allem kommt es zu Überschreitungen der Auftragssummen. Die Auftragsänderungen wickelt die Gemeinde nur unregelmäßig über Nachträge ab.

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

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

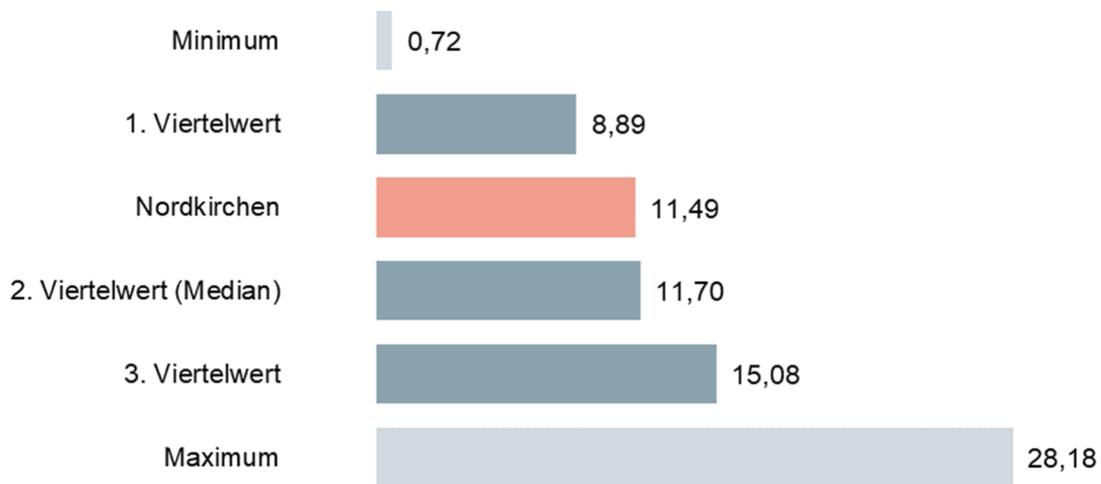
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.953.795	
Abrechnungssummen	3.993.066	
Summe der Unterschreitungen	225.047	5,69
Summe der Überschreitungen	273.009	6,90

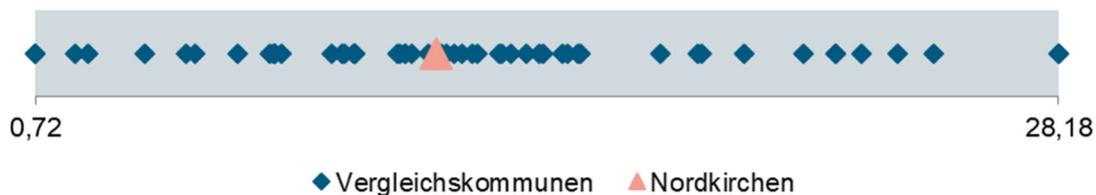
Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Gemeinde Nordkirchen** neun Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 266.257 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Nordkirchen damit wie folgt ein.

⁴⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Nordkirchen liegt somit 2021 bei einer durchschnittlichen Abweichungsquote von 11,49 Prozent. Für die Zeit von 2020 bis 2022 ist dieser Wert repräsentativ. In den anderen beiden Jahren hat die Gemeinde weniger Maßnahmen abgerechnet.

Die Summe der Überschreitungen ist höher als die Summe der Unterschreitungen. Insgesamt ergibt sich eine Überschreitung der Auftragswerte von gut 200.000 Euro. Das liegt vor allem an drei Aufträgen mit deutlichen Überschreitungen von jeweils über 15 Prozent.

Auffällig ist, dass vier von sieben Maßnahmen, die die Gemeinde Nordkirchen im Betrachtungszeitraum mit förmlichen Nachträgen abgewickelt hat, nicht in Überschreitungen, sondern jeweils einer Unterschreitung des Auftragswertes mündeten. Insgesamt haben Auftragsänderungen in Nordkirchen einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Kommune nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Eine Kommune sollte sie sorgfältig und detailliert erstellen.

Erkenntnisreich ist eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang. Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen bildet eine gute Grundlage für vorausschauende

Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Nordkirchen hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Die zentrale Vergabestelle beteiligt sie bei Nachträgen nicht. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.

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.

Da die **Gemeinde Nordkirchen** im Betrachtungszeitraum nur unterschwellige Vergabeverfahren durchgeführt hat, sind die rechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Nachträgen weniger streng.

Dennoch sollte die Gemeinde im eigenen Interesse versuchen, Auftragsänderungen transparent nachzuhalten. Insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben gelangen in der Regel schnell in die öffentliche Wahrnehmung.

Klare dienstliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und ein konkretes Controlling sind daher unerlässlich. Auch eine entsprechende Dokumentation sollte in den Arbeitsabläufen bei Nachträgen vorgegeben sein.

Die Gemeinde Nordkirchen hat den Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen in ihrer Dienstanweisung nicht geregelt. Eine vergaberechtliche Prüfung im Vorfeld eines Nachtragsauftrags findet nicht statt. Die Beteiligung der zentralen Vergabestelle an den Verfahren endet mit der Zuschlagserteilung. Damit nimmt sich die Gemeinde Nordkirchen die Möglichkeit, die vergaberechtliche Zulässigkeit der Nachträge sicherzustellen.

Es gibt eine Vorgabe zum Verfahren bei abzusehenden Mehrkosten. Wie im Kapitel zur örtlichen Rechnungsprüfung dargestellt, ist in diesem Fall der Rat beziehungsweise der jeweilige

Ausschuss zu beteiligen. Diese Gremien führen aber allenfalls eine inhaltliche und keine vergaberechtliche Prüfung durch.

Die vergaberechtlichen Schwellen sind in der VOB geregelt. So sind solche Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, in einem neuen Verfahren auszuscheiden.⁴¹ Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Leistungen bestehen. Sonst können die Auftraggebenden sie nicht als Nachtrag abwickeln. Bei Lieferungen und Leistungen gelten strengere Vorgaben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte Auftragsänderungen und Nachträge von der zentralen Vergabestelle begleiten lassen. Dazu kann sie Wertgrenzen für die einzelnen Nachträge festlegen, ab denen sie eine Beteiligung als notwendig erachtet.

Damit die Gemeinde Nordkirchen die zentrale Vergabestelle rechtzeitig beteiligen und somit rechtssichere und transparente Verfahren sicherstellen kann, ist es notwendig, dass sie Nachträge jeweils förmlich beauftragt. Die Maßnahmenübersicht aus der Gemeinde für Aufträge ab 50.000 Euro Abrechnungssumme in den Jahren 2020 bis 2022 zeigt, dass es bei keiner der Überschreitungen des Auftragswertes zu einem förmlichen Nachtrag gekommen ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.

Hinsichtlich der Analyse von Nachträgen hat Nordkirchen bislang noch keine Maßnahmen ergriffen. Es gibt keine zentrale Erfassung von Nachträgen und Mengenabweichungen. Wir empfehlen ein Nachtragsmanagement zu etablieren, das die Gründe für Nachtragsleistungen und die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfasst.

Damit kann die Gemeinde

- gleichartige Gründe für Nachtragsleistungen identifizieren,
- entsprechende Maßnahmen umsetzen, um diese Gründe bereits bei der Erstellung der Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse zu berücksichtigen,
- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- anhand der Zahlen zu den Abweichungen die Effekte dieser Maßnahmen über einen längeren Zeitraum überprüfen und somit
- den Anteil an Nachtragsaufträgen an den Gesamtaufträgen langfristig senken.

Ein umfassendes Nachtragsmanagement bietet

- mehr Transparenz und damit eine gute Position gegenüber der Öffentlichkeit und dem Rat,

⁴¹ § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 S. 2 VOB/B

- mehr Sicherheit bei der Kalkulation von Leistungsverzeichnissen und auch Nachträgen,
- eine Hilfestellung bei der Formulierung von Leistungsbeschreibungen und
- eine Qualitätskontrolle für die Planungen der Ingenieure.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte Nordkirchen über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Die folgende zusammenfassende Feststellung bezieht sich übergreifend auf alle betrachteten Maßnahmen.

→ **Feststellung**

Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	Die Gemeinde Nordkirchen nutzt für die formale Durchführung ihrer Vergabeverfahren die zentrale Vergabestelle der Stadt Lüdinghausen in interkommunaler Zusammenarbeit. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Dienst-anweisung zur Organisation der Vergabeverfahren sind stellenweise nicht aktuell und zu allgemein gehalten..	86	E1.1 In Kooperation mit der zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Nordkirchen die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen.	87
			E1.2 Die Gemeinde Nordkirchen sollte auf die Aktualisierung der Angaben zu den Registerauskünften in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hinwirken und diese an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.	87
			E1.3 Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Ablaufdiagramm aus der Anlage 1 zur Vergabe-Dienstanweisung übersichtlicher gestalten und mit der Vergabe-Dienstanweisung harmonisieren.	88
			E1.4 Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Verhandlungsvergabe als Vergabeart in ihre Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.	88
			E1.5 Die Gemeinde Nordkirchen sollte freiberufliche Leistungen in den Geltungsbereich ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufnehmen.	89
			E1.6 Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Ausführungen zu freiberuflichen Leitungen in ihrer Vergabe-Dienstanweisung konkretisieren.	89
			E1.7 Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Differenzierung zwischen der Vergabe freiberuflicher Leistungen und der Vergabe von Rechtsberatung in ihrer Vergabe-Dienstanweisung aufheben.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Zuständigkeit und den Ablauf zur Durchführung von Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte in ihrer Vergabe-Dienstanweisung regeln.	90
			E1.9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die EU-Wertgrenzen in einer Anlage zur Vergabe-Dienstanweisung immer aktuell halten.	90
			E1.10	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Vergabe-Dienstanweisung die einzelnen Vergabearten näher beschreiben.	90
			E1.11	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei beschränkten Ausschreibungen auch auswärtige Bietende beteiligen. Dazu sollte sie eine entsprechende Regelung in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	91
			E1.12	Die Gemeinde sollte die speziellen Regelungen zur Beschaffung von Schulbüchern streichen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.	91
			E1.13	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Vergabe-Dienstanweisung aktualisieren.	91
F2	Die Gemeinde Nordkirchen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	92	E2.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Beteiligung des Rates und der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung ausführlicher regeln. Dabei sollte sie von einer pflichtigen Beteiligung im Vorfeld des Zuschlages absehen und diese durch ein Berichtswesen an die Gremien ersetzen.	93
			E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Nordkirchen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.	94
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Nordkirchen hat entgegen der rechtlichen Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz noch keine Regelungen zum Korruptionsschutz implementiert. Den Veröffentlichungspflichten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes kommt sie nur teilweise nach.	94	E3.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.	96
			E3.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrighschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Dazu könnte sie die Angaben im Ratsinformationssystem erweitern.	97
			E3.4	Um einen entsprechenden Nachfrageprozess und die darauffolgende Veröffentlichung sicherzustellen, sollte die Gemeinde eine Regelung zur Veröffentlichung gemäß § 7 KorruptionsbG in ihr Ortsrecht aufnehmen.	97
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Nordkirchen betreibt regelmäßig Sponsoring. Dazu schließt sie schriftliche Verträge mit den Sponsoren. Darüber hinaus hat sie keine Regelungen getroffen.	98	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Möglichkeit der Kündigung in ihre Sponsoringverträge aufnehmen.	99
			E4.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.	99
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Nordkirchen hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Die zentrale Vergabestelle beteiligt sie bei Nachträgen nicht. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.	102	E5.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte Auftragsänderungen und Nachträge von der zentralen Vergabestelle begleiten lassen. Dazu kann sie Wertgrenzen für die einzelnen Nachträge festlegen, ab denen sie eine Beteiligung als notwendig erachtet.	103
			E5.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.	103
			E5.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte Nordkirchen über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die zentrale Vergabestelle setzt die Vergabeverfahren in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen. In der Dokumentation der Verfahren und vereinzelt in der Umsetzung einzelner vergaberechtlicher Vorgaben erkennen wir ein Optimierungspotenzial.	104	E6.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihrer Vergabeakte die politischen Beschlüsse beifügen, um eine transparente Bedarfsfeststellung nachhalten zu können.	
			E6.2	Um die Dokumentation ihrer Vergabeakte zu vervollständigen und insbesondere dem Dokumentationserfordernis aus § 20 Abs. 1 VOB/A nachzukommen, sollte die Gemeinde Nordkirchen das Leistungsverzeichnis und die Leistungsbeschreibung zur Vergabeakte nehmen.	
			E6.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, das gesetzliche Maximum für die Bindefrist aus § 10 Abs. 4 VOB/A zum Schutz der Bietenden nicht zu überschreiten.	
			E6.4	Die Gemeinde sollte darauf achten, dass die zentrale Vergabestelle die unterlegenen Bietenden über das Ergebnis der Vergabe informiert. Die Information sollte sie auch dokumentieren.	
			E6.5	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihrem Vermerk zur Wahl der Vergabeart hinzufügen, nach welcher Vergabeordnung sie plant, die Leistung auszuschreiben und dies in Zweifelsfällen auch begründen.	
			E6.6	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die gewünschte Qualität der Leistung produktneutral über Zuschlagskriterien abbilden.	
			E6.7	Die Gemeinde sollte ungewöhnlich niedrige Angebotspreise hinterfragen und eine schriftliche Erklärung bei den entsprechenden Bietenden einfordern, um § 16d Abs. 1 VOB/A zu entsprechen.	
			E6.8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte vor Zuschlagserteilung auf Aufklärungsgespräche zwischen den Bedarfsstellen und den Bietenden verzichten. Ggf. erforderliche Aufklärung sollte in diesem Stadium anonym die zentrale Vergabestelle abwickeln und dokumentieren.	
			E6.9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, dass sie den Zuschlag innerhalb der Bindefrist erteilt.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.10	Die Gemeinde Nordkirchen sollte darauf achten, die Schlussrechnung erst zu begleichen, wenn sie die Maßnahme mängelfrei abgenommen hat.	

3 Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nordkirchen 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.

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 Nordkirchen setzt den Steuerungsprozess des Medienentwicklungsplanes gut um. Dennoch zeigen die IT-Prozesse noch konkreten Verbesserungsmöglichkeiten. Die Gemeinde Nordkirchen optimiert gegenwärtig bereits ihre Steuerungsmöglichkeiten, so dass sie perspektivisch die IT-Ausstattung und -Kosten schulübergreifend ad-hoc auswerten kann. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir beim Beschaffungs- und Support-Prozess.

Die im Medienentwicklungsplan festgelegten Digitalisierungsziele erreicht die Gemeinde Nordkirchen voraussichtlich im Planungshorizont bis 2025. Sie verfügt schon über eine dem Stand der Technik angepasste IT-Ausstattung der Schulen. Durch die Anbindung der Schulen an die zentralen Server der Gemeinde kann die Gemeinde Nordkirchen ihre Serverinfrastruktur weiter verbessern. Allerdings stellt ihre Personalausstattung ein Risiko für die Umsetzung der Digitalisierungsziele dar. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen nimmt die Gemeinde Nordkirchen das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers ausschließlich mit eigenem Personal wahr. Die Gemeinde sollte die IT-Prozesse optimieren und anschließend das Personal neu bemessen, um ihre Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sicherzustellen. Dabei sollte sie auch prüfen, ob sie Aufgaben an einen externen Dienstleister auslagert.

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

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen hat die IT-Ausstattung ihrer Schulen über einen Medienentwicklungsplan abgesichert. Die IT-Prozesse zeigen noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.

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:

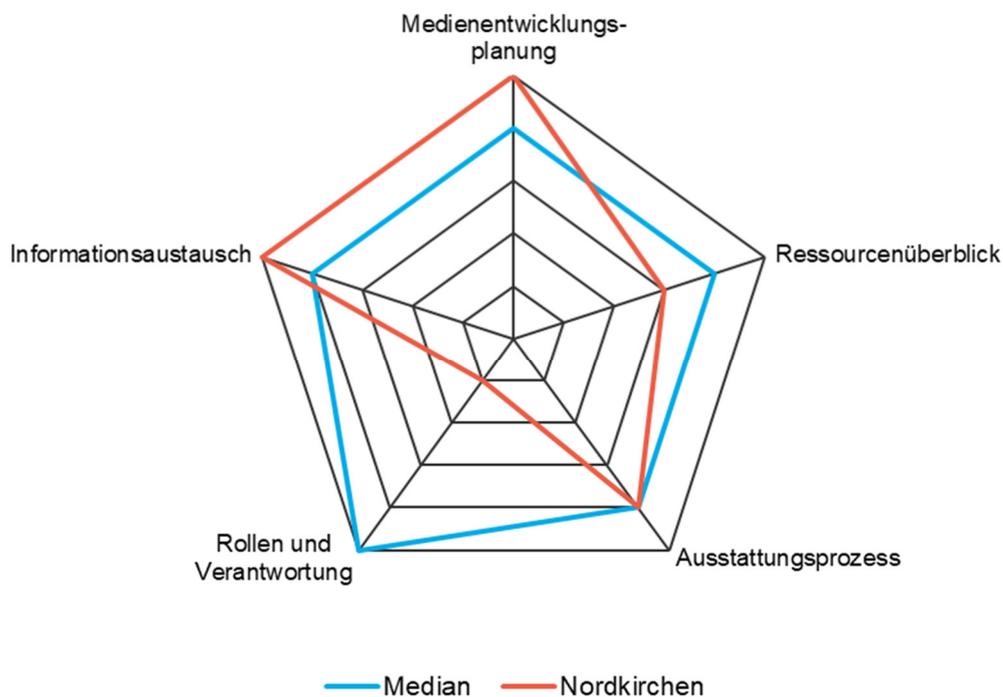
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support⁴², 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.*

⁴² 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 Problembewegung

Die **Gemeinde Nordkirchen** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Mauritiusschule sowie Grundschulverbund Nordkirchen mit zwei Standorten) und einer Gesamtschule als weiterführende Schule (Johann-Conrad-Schlaun-Schule). Im Schuljahr 2021/2022 befinden sich an ihren drei Schulen insgesamt 1.331 Schülerinnen und Schüler in 55 Klassen.

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

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



Die Gemeinde Nordkirchen erreicht bei den meisten Aspekten einen besseren oder gleichen Umsetzungsstand wie die Vergleichskommunen. Nur die Ergebnisse zum Ressourcenüberblick sowie Rollen und Verantwortung sind schwächer ausgeprägt.

Auf der Basis von Richtlinien und Lehrplänen sowie pädagogischen Konzepten ihrer Schulen hat die Gemeinde Nordkirchen für den Planungszeitraum 2020 bis 2025 bereits einen Medienentwicklungsplan erstellt. Damit kann sie auf eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung zurückgreifen. Die festgelegten strategischen Grundlagen hat sie zudem auf konkrete Bedarfe heruntergebrochen und setzt diese sukzessive nach Prioritäten um. Die einzelnen Maßnahmen plant sie in ihren Haushalt ein. Die Gemeinde Nordkirchen setzt dabei nicht nur neue IT-Maßnahmen um. Sie erneuert vielmehr auch ihre Bestandstechnik und passt diese den aktuellen technischen Anforderungen an.

Die Gemeinde Nordkirchen verfügt zwar grundsätzlich über einen zentralen und vollständigen Überblick über alle in den Schulen eingesetzten technischen Ressourcen. Allerdings liegen die Daten nicht „auf Knopfdruck“ vor, sondern müssen von der Gemeinde Nordkirchen noch aufbereitet werden. Die Gemeinde führt jedoch gegenwärtig ein softwarebasiertes Dateninformationssystem für die IT-Anlagegüter ein. Darüber kann sie perspektivisch die IT-Ausstattung und die Kosten schulübergreifend ad-hoc auswerten und die zentrale Steuerung verbessern.

Im Medienentwicklungsplan hat die Gemeinde Nordkirchen die IT-Ausstattung für Lehrer, Schüler und auch für Klassenräume einheitlich definiert. Zudem hat sie den Prozess zur IT-Ausstattung ihrer Schulen verbindlich geregelt. Die Schulen melden ihre IT-Bedarfe bei der IT-Abteilung der Gemeinde an. Diese prüft die einzelnen Anforderungen und führt die zentrale Beschaffung durch. Einen Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards gibt es gegenwärtig nicht. Ein entsprechender Katalog führt zu schnelleren Beschaffungen, da innerhalb der definierten Standards Abstimmungswege entfallen. Gleichzeitig wird die IT-Abteilung von zeitaufwendigen Einzelprüfungen entlastet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.

Im Gegensatz zu den meisten Vergleichskommunen hat die Gemeinde Nordkirchen keine Aufgaben im Zusammenhang mit der Schul-IT ausgelagert. Das bedeutet, dass sie alle Aufgaben vom technischen Support an den Schulen bis hin zur Beschaffung und Steuerung mit eigenem Personal wahrnimmt. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Gemeinde über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Bisher hat die Gemeinde Nordkirchen nur ihre weiterführende Schule an die Server der Gemeinde angebunden. Die Gemeinde Nordkirchen kann die Sicherheit bei den Serverräumen und ihre Prozesse beim Störungsmanagement verbessern, indem sie die Netzanbindung ihrer Grundschulen vorantreibt. Durch eine Anbindung an die zentralen Server der Gemeinde, würden aufwendige eigene Serverinfrastrukturen an den einzelnen Schulstandorten entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Grundschulen an die zentralen Server der Gemeinde anbinden und darüber die Serverinfrastruktur und ihre Prozesse optimieren.

Die Rollen für den IT-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. So liegt bei den Schulen der Gemeinde Nordkirchen der technische Support in der ersten Ebene (First-Level-Support). Dafür haben die Schulen Medienbeauftragte benannt. Diese sind die erste Anlaufstelle, wenn es allgemeine Probleme mit der eingesetzten Technik gibt. Für alle Aufgaben, die nicht vor Ort durch die Medienbeauftragten gelöst werden können, steht die IT-Abteilung der Gemeinde Nordkirchen in der zweiten Ebene (Second-Level-Support) zur Verfügung. Allerdings sind bei den Grundschulen die Aufgaben noch nicht hinreichend geregelt. Gegenwärtig übernimmt die IT-Abteilung der Gemeinde noch viele Aufgaben im First-Level-Support. Sie schärft die Aufgaben aktuell jedoch aus und berücksichtigt dabei je nach Schule sowohl die personelle Situation der Schule als auch die IT-Kompetenzen der Lehrkräfte. Hierbei gilt es, die Aufgaben für den Schulträger und die Schule klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Aufgaben für den First-Level-Support bei den Grundschulen verankern. Dafür sollte sie die Aufgaben festlegen sowie die Medienbeauftragten der Schulen technisch einweisen.

Bislang stehen bei der Gemeinde Nordkirchen für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Schul-IT rund 40 Prozent einer Vollzeitstelle zur Verfügung. Die Gemeinde Nordkirchen empfindet diesen Zeitanteil als zu knapp bemessen, um die Ziele der Medienentwicklungsplanung zu erreichen. Nach Umsetzung der beschriebenen Prozessverbesserungen sollte die Gemeinde Nordkirchen ihren Stellenbedarf für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ermitteln. Dabei sollte sie auch künftige IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben und die festgestellten konzeptionellen Defizite berücksichtigen. Ggf. kann sie (Teil-) Aufgaben an externe Dienstleister auslagern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen. Dabei sollte sie auch die Auslagerung von (Teil-) Aufgaben an einen externen Dienstleister prüfen.

Die Gemeinde Nordkirchen pflegt eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen in Halbjahresgesprächen. Hier wird u. a. auch das Thema IT aufgegriffen. Die Medienbeauftragten der Schulen tauschen sich monatlich mit der IT-Abteilung aus. Darüber hinaus finden projektbezogen interdisziplinäre Abstimmungsgremien statt. Damit bindet die Gemeinde Nordkirchen organisationsübergreifend alle relevanten Beteiligten ein.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Gemeinde Nordkirchen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon gut vorangekommen. Die Ausstattung der Schulen entspricht dem Stand der Technik.

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.

Wie bereits beschrieben hat die **Gemeinde Nordkirchen** einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Auf dieser Grundlage setzt die Gemeinde die Ausstattung ihrer Schulen um. Dabei hat sie bereits Fördermittel aus den Programmen „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt“ eingesetzt. Diese Mittel sind vor allem für die infrastrukturelle Ausrichtung der Gesamtschule und die Beschaffung von Tablets für alle Schulen verwendet worden.

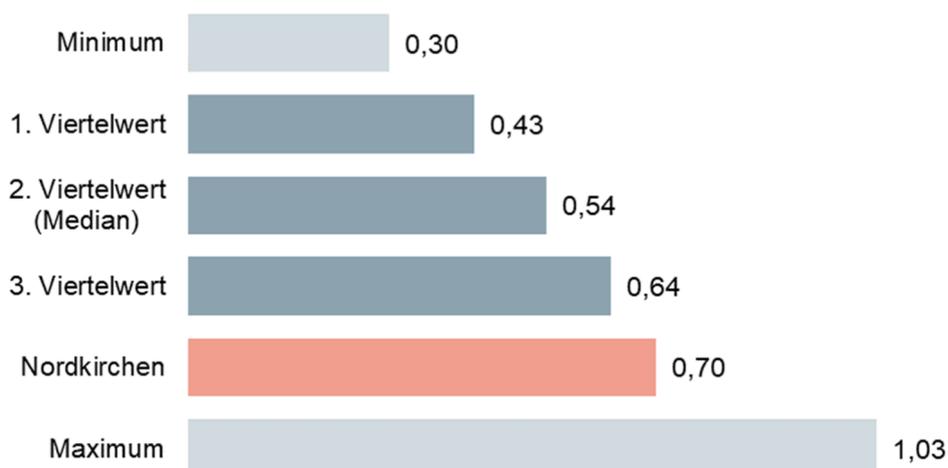
Die Schulen der Gemeinde Nordkirchen sind über Kabel mit einem Download von 500 Mbit/s an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN oder WLAN nutzbar ist.

Die Hardware-Ausstattung an den Schulen der Gemeinde Nordkirchen ist noch nicht homogen. So setzt die Gemeinde an den einzelnen Standorten Hardware von verschiedenen Herstellern ein. Bei Ersatzbeschaffungen achtet die zentrale IT-Abteilung jedoch nunmehr auf einheitliche Strukturen und Hersteller, um eine reibungslose Kommunikation der Komponenten untereinander sicherzustellen.

Die als pädagogische Endgeräte eingesetzten Tablets sind überwiegend nahezu neuwertig. Die ältesten Geräte sind bis zu drei Jahre im Einsatz. Demgegenüber setzt die Gemeinde Nordkirchen Laptops und PCs deutlich über die wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus ein. Bei diesen Geräten handelt es sich um Altbestände, die nicht mehr ersetzt werden. Zukünftig werden ausschließlich Tablets als pädagogische Endgeräte eingesetzt.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/2022



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

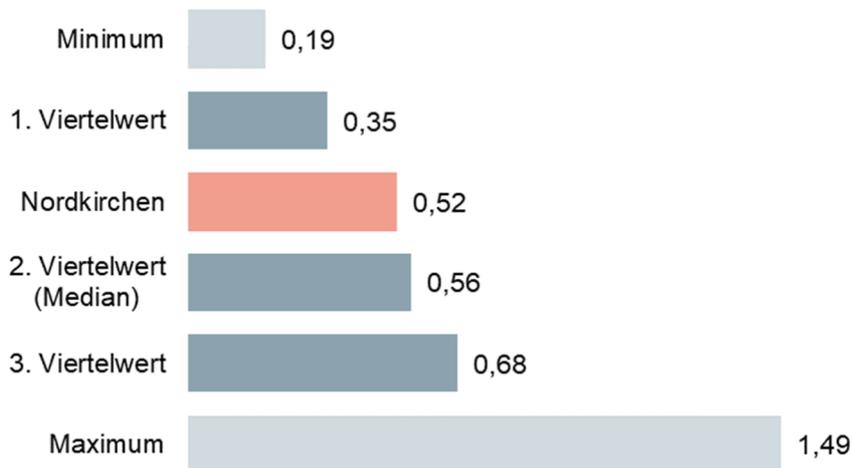


Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,70 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch fast Dreiviertel der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Nordkirchen ausgestattet. Damit erreicht die Gemeinde Nordkirchen für ihre Grundschulen eine sehr gute Ausstattungsquote und liegt im oberen Bereich der geprüften Vergleichskommunen. Die Ausstattungsquoten in den beiden Grundschulen der Gemeinde Nordkirchen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Mauritiuschule	105	175	0,60
Grundschulverbund	169	215	0,79
	274	390	0,70

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Gemeinde Nordkirchen wie folgt.

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/2022



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



Auch hier ist die Auswertung grundsätzlich schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Da die Gemeinde Nordkirchen Schulträger für eine weiterführende Schule ist, entsprechen die dargestellten Werte der Gemeinde dieser Schule. Derzeit sind mit 0,52 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler in der weiterführenden Schule der Gemeinde Nordkirchen ausgestattet. Damit liegt die Gemeinde Nordkirchen leicht unterhalb des Medians von 0,56 IT-Endgeräten je Schüler in den weiterführenden Schulen.

Wenngleich die Ausstattungsquoten der einzelnen Schulen unterschiedlich ausgeprägt sind, erfüllt die Gemeinde Nordkirchen damit die gemeldeten Ausstattungsbedarfe ihrer Schulen. Ein Handlungsbedarf besteht hier aktuell also nicht.

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

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

Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,42	0,00	0,05	0,21	0,65	1,67	39
Großformatige Bildschirme	0,63	0,00	0,00	0,04	0,47	1,90	39
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,42	0,00	0,00	0,17	1,00	1,75	39

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

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

Geräteart	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,19	0,00	0,26	0,56	1,34	2,60	28
Großformatige Bildschirme	1,67	0,00	0,00	0,04	0,17	1,84	28

Geräteart	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,51	0,93	2,31	28

Die Quoten aller Präsentationsgeräte der Gemeinde Nordkirchen zusammengenommen gehen mit 147 Prozent in den Grundschulen bzw. mit 186 Prozent in den weiterführenden Schulen über 100 Prozent hinaus. Dies ist darin begründet, dass es an den Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Insgesamt zeigen die **Grundschulen** der Gemeinde Nordkirchen eine gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. So setzen die Grundschulen Beamer, großformatige Bildschirme und interaktive Tafeln ein. Dabei dominieren in der Gemeinde Nordkirchen mit rund 63 Prozent der eingesetzten Präsentationsgeräte die großformatigen Bildschirme. Rechnerisch steht mehr als der Hälfte der Klassen ein entsprechender Bildschirm zu Verfügung. Aber auch die interaktiven Tafeln sind im interkommunalen Vergleich gut ausgeprägt. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen setzen weniger interaktive Whiteboards bzw. Tafeln ein. Dokumentenkameras gibt es an den Grundschulen der Gemeinde Nordkirchen noch nicht.

Auch in ihrer **weiterführenden Schule** setzt die Gemeinde Nordkirchen vor allem großformatige Bildschirme ein. Mit 1,67 Bildschirmen je Klasse erreicht die Gemeinde eine gute Ausstattungsquote. Beamer spielen mit einem Anteil von rund 10 Prozent an den Präsentationsgeräten der weiterführenden Schule in Nordkirchen eine eher untergeordnete Rolle. Interaktive Tafeln gibt es an der weiterführenden Schule nicht. Dafür setzt die Gemeinde Nordkirchen eine Dokumentenkamera ein. Dadurch ist die Schule in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über das vorgenannten Präsentationsgerät wiederzugeben.

Die eingesetzten Präsentationsgeräte ermöglichen den Grundschulen und der weiterführenden Schule eine zeitgemäße, digitale Unterrichtsgestaltung.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI⁴³-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

⁴³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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 technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Nordkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Nordkirchen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

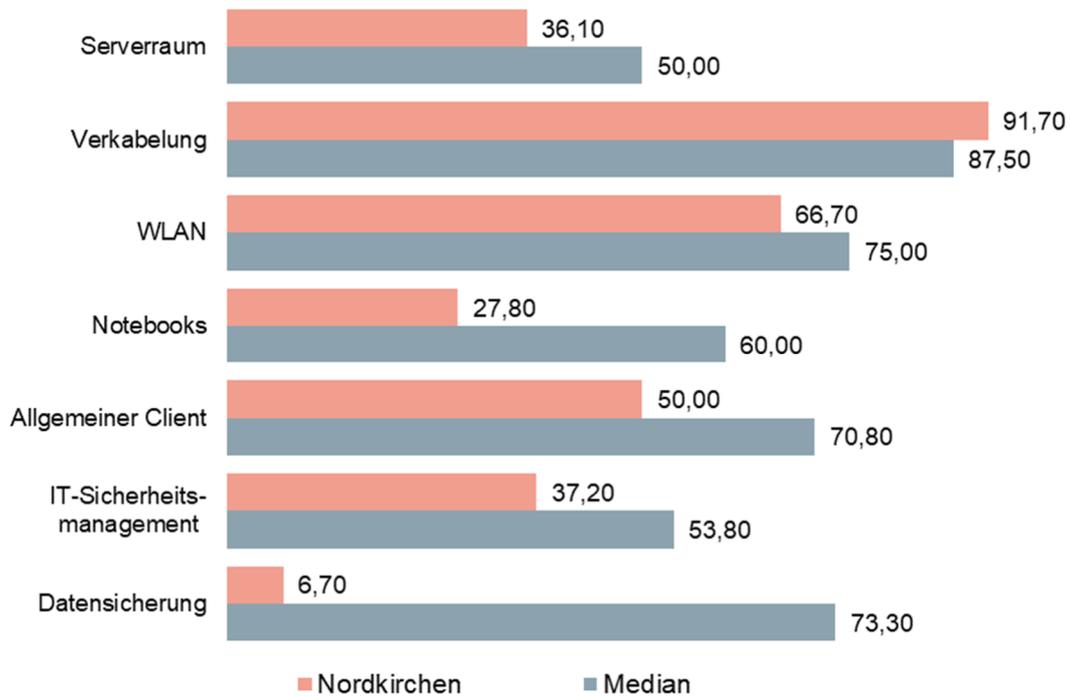
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Nordkirchen liegt mit 43,2 Prozent noch deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in allen geprüften Aspekten.

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

Die Sicherheitsanforderungen an Notebooks sind bei der Gemeinde Nordkirchen nicht gut ausgeprägt. Bei diesen Geräten handelt es sich jedoch um bereits abgeschriebene Altgeräte, die bei der technischen Ausstattung der Schulen zukünftig keine Rolle mehr spielen werden.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Gemeinde Nordkirchen hat die IT-Ausstattung ihrer Schulen über einen Medienentwicklungsplan abgesichert. Die IT-Prozesse zeigen noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.	112	E1.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.	114
			E1.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Grundschulen an die zentralen Server der Gemeinde anbinden und darüber die Serverinfrastruktur und ihre Prozesse optimieren.	114
			E1.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Aufgaben für den First-Level-Support bei den Grundschulen verankern. Dafür sollte sie die Aufgaben festlegen sowie die Medienbeauftragten der Schulen technisch einweisen.	115
			E1.4	Die Gemeinde Nordkirchen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen. Dabei sollte sie auch die Auslagerung von (Teil-) Aufgaben an einen externen Dienstleister prüfen.	115
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Nordkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	120	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	121

4 Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In den geprüften Jahren 2019 bis 2021 ergab sich in Nordkirchen nicht die Notwendigkeit, ordnungsbehördlichen Bestattungen anzuordnen. Die Gemeinde Nordkirchen beschreibt, dass auch in den Jahren zuvor keine Fälle abzuwickeln waren. Dementsprechend hat dieser Aufgabenbereich im Ordnungsamt der Gemeinde nicht die Bedeutung, wie bei Vergleichskommunen.

Seitens der Gemeinde wird aber versichert, dass die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW im Bedarfsfall konsequent eingehalten und auch die wirtschaftlichste Bestattungsform gewählt würden. Mangels konkreter Fälle konnte die gpaNRW Fallkonstellationen im Hinblick auf Ersatzvornahmen, die Verpflichtung von Angehörigen zur Bestattung, die Erhebung von Kostenersatzansprüchen usw. nicht weiter prüfen.

Die Gemeinde Nordkirchen verschriftlichte im Interesse der ordnungsgemäßen Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang keine konkreten dienstrechtlichen Anweisungen sowie Vorgaben zu Arbeitsstandards und Prozessen. Dies ist kritisch einzuordnen, da die praktische Arbeitserfahrung fehlt und auch für Fälle der Einarbeitung nach Stellenneubesetzungen sowie für Abwesenheitsvertretungen keine umfassenden Handlungsanweisungen vorliegen.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung beschränkt sich lediglich auf empfehlenswerte Randinformation und nachrichtliche Darstellung von Vergleichsergebnissen. Aufwendungen für ordnungsbehördlichen Bestattungen sowie Erträge durch Kostenerstattungen von zur Bestattung Verpflichteter sowie die Verwertung von Geldguthaben und Vermögensgegenständen der Verstorbenen verzeichnete die Gemeinde Nordkirchen in der geprüften Zeitreihe nicht.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die 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.

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

- In Nordkirchen steht eine Seniorenpflegeeinrichtung zur Verfügung.
- Krankenhäuser, Hospize oder Einrichtungen für Obdachlose gibt es vor Ort nicht.
- Die Sozialstrukturen der Stadt stellen sich im Hinblick auf das Prüfgebiet mit folgenden Ausprägungen dar:
 - In Nordkirchen lebten 2021 weniger ältere Einwohner als in den Vergleichskommunen. Die Anteile der „65-Jährigen und Älteren“ mit 2.262 Einwohnern sowie der „80-Jährigen und Älteren“ mit 720 Einwohnern ordnen sich unterdurchschnittlich unter dem jeweiligen 1. Quartilwert der Vergleichsgruppe der 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen ein.

- Zudem liegt auch die SGB II-Quote 2021 mit 3,42 Prozent unterdurchschnittlich unter dem 1. Viertelwert der Vergleichsgruppe.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Nordkirchen 2019 bis 2021

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

In den in dieser Prüfung betrachteten Jahren 2019 bis 2021 ergaben sich keine durchzuführenden ordnungsbehördlichen Bestattungen. Insofern erübrigt sich eine weitere grafische und kennzahlenbasierende Aufbereitung der Zeitreihenentwicklung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,68	1,45	5,74	44

Erfahrungsgemäß erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von ordnungsbehördlich abzuwickelnden Sterbefällen, wenn sich vor Ort eine oder mehrere Senioren- oder Kranken-/Pflegeeinrichtungen befinden. In Nordkirchen steht nur die eine zuvor beschriebene Einrichtung zur Verfügung. Ordnungsbehördlich abzuwickelnde Bestattungen ergaben sich wie erwähnt aber nicht.

In der Gruppe der bislang geprüften 44 Vergleichskommunen sind neben der Gemeinde Nordkirchen weitere 16 Städte oder Gemeinden enthalten, bei denen im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchzuführen waren.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie

- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Nordkirchen versichert, dass die bestattungsrechtlichen Fristen im Fall evtl. ordnungsbehördlicher Bestattungen eingehalten werden.

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 Nordkirchen** beachtet die gesetzlichen Fristen, sofern sich nicht Umstände ergeben, die seitens der Gemeinde nicht zu vertreten sind (bspw. Leichenfund erst später als 36 Stunden nach Eintritt des Todes).

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Nordkirchen ergreift die im Einzelfall die notwendigen Maßnahmen, um zur Bestattung Verpflichtete zu ermitteln, um ihnen die Bestattung der/des Verstorbenen zu ermöglichen.

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

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

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

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

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen.
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde.
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog.
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat.
- Sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer.
- Sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.).
- Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte des Verstorbenen geht die örtliche Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete.

Sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebiets leben, kann die Ordnungsbehörde die Benachrichtigung/Ermittlung über ein Amtshilfeersuchen gegenüber der dann örtlich zuständigen Ordnungsbehörde vornehmen lassen.

- Ggf. Recherche im Internet in sozialen Medien u. a.

Die **Gemeinde Nordkirchen** arbeitet die gesetzlichen Recherchevorgaben nach § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG ab, sofern zu Verpflichtende nicht bspw. schon seitens des Bestatters oder der örtlichen Pflegeeinrichtung benannt werden.

Ein standardisierter Ablaufplan, der alle gesetzlich normierten Recherchevorgaben abdeckt, steht den zuständigen Beschäftigten bislang nur unvollständig zur Verfügung. Es erscheint damit fraglich, ob in Nordkirchen z. B. im Fall einer Neubesetzung der zuständigen Stelle oder im Vertretungsfall vollständig alle notwendigen Rechschritte bearbeitet werden können. Gleich-

ches gilt auch für den/die zuständige/n Sachbearbeiter/in, wenn viele Jahre lang keine ordnungsbehördlichen Bestattungen anfallen und dann aber zeitkritisch ein solcher Fall zu bearbeiten ist. Siehe dazu auch weitere Ausführungen im Kapitel 4.5 Verfahrensstandards.

Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert das Team 20 Bürgerservice im Fachbereich (FB) 20 Bürgerservice, Familie, Soziales per Aktenvermerk. Konkrete Vorgaben sind dazu ebenfalls nicht verschriftlicht.

Wenn die Gemeinde zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch vor der Beisetzung ermittelt, ergeht ein Standardanschreiben zur Kontaktaufnahme. Darin legt sie die Verfahrensabläufe dar. In der Folge klärt sie, ob zu verpflichtende Personen der Bestattungspflicht nachkommen werden.

Sofern ermittelte Verpflichtete nicht in Nordkirchen wohnen, wird die Ordnungsbehörde des Wohnorts per Amtshilfeersuchen in den Prozess mit eingebunden.

4.4.3 Art der Bestattung

→ Feststellung

Soweit die Willensbekundung der/des Verstorbenen in Erfahrung zu bringen ist, nimmt die Gemeinde Nordkirchen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Nicht bekannt war seitens der Ordnungsbehörde bislang, dass auch die Frage der Religionszugehörigkeit zu klären ist. Die jüdischen und islamischen Religionen verbieten bspw. Einäscherungen und damit Urnenbestattungen.

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 Nordkirchen** unterhält drei Ortsteilfriedhöfe in Nordkirchen, Südkirchen und Capelle. Durchzuführende ordnungsbehördliche Bestattungen erfolgen auf dem Friedhof des Ortsteils, in dem die/der Verstorbene zuletzt wohnte.

Als Bestattungsarten kommen aus Sicht der Gemeinde anonyme, halbanonyme und normale Urnen- sowie Erdbestattungen in Betracht. Sofern eine Willensbekundung der Verstorbenen im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW über Recherchen bei im Verfahren beteiligten Bestattern, Verwandten, gesetzlichen Betreuern, in der Pflegeeinrichtung, o. ä. zu ermitteln ist, nimmt die Gemeinde bei der Wahl der Bestattungsart darauf Rücksicht.

Wenn ermittelte Verpflichtende nicht zur Übernahme der Bestattung bereit sind und keine Willensbekundung ermittelt wird, erfolgt die ordnungsbehördliche Bestattung in Form der anonymen Urnenbestattung. Diese Bestattungsart stellt nach Einschätzung der Gemeinde Nordkirchen die wirtschaftlichste Bestattungsform dar.

Die Prüfung der Frage der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Glaubensgemeinschaft wurde seitens der Gemeinde Nordkirchen bislang nicht in Betracht gezogen. Dabei schließt die Zugehörigkeit zu bestimmten Glaubensgemeinschaft ggf. einzelne Bestattungsformen aus.

→ **Empfehlung**

Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Gemeinde Nordkirchen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Eine aufgrund der Religionszugehörigkeit ggf. verbotene Bestattungsformen sollten nicht gewählt werden.

Bspw. verbieten der jüdische und der islamische Glauben die Einäscherung Verstorbener.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Der beschriebene Handlungsrahmen zur Anordnung der Ersatzvornahme bei ordnungsbehördlichen Bestattung stellt sich im Grundsatz rechtskonform dar. Handlungspotenzial ist im Hinblick auf die nicht unmittelbar nach der Einäscherung notwendige Urnenbestattung aufzuzeigen.

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.

Sofern Verpflichtete zu ermitteln sind, kontaktiert die **Gemeinde Nordkirchen** diese zunächst. Dabei stellt sie die möglichen Verfahrensabläufe dar. Geklärt werden soll gleichzeitig, ob die Bestattung eigenverantwortlich von den Angehörigen veranlasst wird,

Bei fehlender Rückmeldung oder Weigerung ergeht per Ordnungsverfügung an die Verpflichteten die Anordnung der sofortigen Vollziehung mit gleichzeitiger Androhung der Ersatzvornahme.

Gleichzeitig beauftragt die Gemeinde einen Bestatter mit der Durchführung der Bestattung. Bei anzuordnender Feuerbestattung verfügt sie die sofortige Urnenbeisetzung. Diese Entscheidung trifft die Gemeinde nach eigener Beschreibung unabhängig von der Frage, ob die Suche nach Verpflichteten bis dahin abgeschlossen ist oder nicht.

Erdbestattungen und Einäscherungen müssen gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 BestG NRW innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchgeführt werden.

Für die Urnenbeisetzung gilt aber abweichend zur Erdbestattung eine verlängerte Frist von sechs Wochen (§ 13 Abs. 3 S. 2 BestG NRW). In dem Fall steht der Gemeinde Nordkirchen damit ein längeres Zeitfenster für Recherchen nach Angehörigen zur Verfügung, um diese zur Bestattung zu verpflichten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte berücksichtigen, dass Urnenbeisetzungen nicht unmittelbar nach der Einäscherung erfolgen müssen. Sie können bis zu sechs Wochen danach zurückgestellt werden.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen fordert die im Rahmen der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben ein. Dabei gleichzeitig eine angemessene Verwaltungsgebühr festzusetzen, zog sie bislang nicht in Betracht.

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

Die **Gemeinde Nordkirchen** erhebt von bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, es sei denn, es liegt eine unbillige Härte vor. Zudem sieht ihr beschriebener Handlungsrahmen vor, bei Bedarf neben Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) zu ermitteln.

Nicht vorgesehen war bislang, zusätzlich zur Einforderung der Bestattungskosten eine Verwaltungsgebühr zu erheben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen verschriftlichte bislang keine verbindlichen dienstrechtlichen Regelungen oder vollständigen Beschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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.

In der Vergangenheit waren über viele Jahre hinweg nur einzelne ordnungsbehördliche Bestattung von der **Gemeinde Nordkirchen** durchzuführen. Den letzten praktischen Fall konnten die Ansprechpartner nicht konkret zeitlich bestimmen. Auch in den geprüften Jahren 2019 bis 2021 ergaben sich keine neuen Fälle.

Daher sah man keine Veranlassung, dienstliche Vorgaben zu verschriftlichen oder schriftliche Standardbeschreibungen bzw. einen umfassenden Ablaufplan aufzulegen. Eine Orientierung für die Sachbearbeitung im Ordnungsdienst sollte bislang ein Word-Ablaufplan geben. Dieser ist aber eigentlich für die Friedhofsverwaltung und nicht für die ordnungsbehördlichen Bestattungen konzipiert worden. Die Gemeinde Nordkirchen stellte der gpaNRW diesen Plan in zwei voneinander abweichenden Versionen zur Prüfung zur Verfügung. In beiden Dateien sind grundlegende Arbeitsschritte zum Ablauf bei „Anmeldung einer Bestattung im Friedhofswesen“ skizziert. Verbindliche und auf die gesetzlich normierten Prozessschritte der ordnungsbehördlichen Bestattungen abgestellte Tätigkeitsvorgaben fehlen (bspw. zu den Fristen, zur Prüfung der Rechtmäßigkeit, zur Geltendmachung von Kostenersatzansprüchen, usw.).

Mangels Fällen wurde bislang auch nicht die Notwendigkeit gesehen, dass die zuständigen Beschäftigten an Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. Schulungen, Fortbildungsseminare, o. ä.) teilnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung sowie auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung vollständige Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen. Zudem sollten die verantwortlichen Beschäftigten ausreichend geschult werden.

Die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde ist außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten über die allgemeine Rufbereitschaft des Baubetriebshofs abgedeckt. Die Kontaktdaten dazu sind der Polizei und der Rettungsleitstelle bekannt. Bei Bedarf, wie z. B. im Fall einer eventuell zu organisierenden ordnungsbehördlichen Bestattung setzen sich die diensthabenden Beschäftigten des Baubetriebshofs über intern bekanntgegebene private Kontaktdaten/Rufnummern mit den Vertretern des Ordnungsamts in Verbindung.

Im Zuge der Recherche nach bestattungspflichtigen Angehörigen, Willensbekundungen der/des Verstorbenen oder verwertbarem Privatvermögen zur Deckung der ordnungsbehördlichen Bestattungskosten sind ggf. auch Wohnräume der/des Verstorbenen in Augenschein zu nehmen.

Gesucht werden sollten dabei z. B. auch private Unterlagen wie Adressbücher, Stammbücher, Versicherungspolice, Kontoauszüge, Spargbücher usw. Bei solchen Begehungen sollten die Beschäftigten des Ordnungsamts immer das Erfordernis des Vieraugenprinzips beachten.

Entsprechende Durchsuchungen fielen bislang noch nicht an. Deshalb verschriftlichte die Gemeinde Nordkirchen auch dazu bislang keine Handlungsvorgaben und Dienstregelungen.

→ **Empfehlung**

Die Ablaufdokumentation sollte um Handlungsanweisungen / dienstrechtliche Regelungen zu Durchsuchungen von Privatwohnungen, die Einhaltung des Vieraugenprinzips sowie die Verwertung von Privatvermögen und Wertgegenständen erweitert werden.

Die evtl. Verwertung von Privatgegenständen bspw. über Versteigerungen ist im Bedarfsfall nachrangig anzugehen, um Mittel zur Deckung der ordnungsbehördlichen Bestattungskosten zu realisieren. Vorrang haben z. B. die Verpflichtung von Angehörigen zur Bestattung, die Inanspruchnahme von Bank- und/oder Sparguthaben sowie bspw. die Ermittlung von Erben im Interesse des Kostenersatzes.

Arbeitsvorgänge des Ordnungsamts werden wie beschrieben bei der Gemeinde Nordkirchen per Aktenvermerk dokumentiert.

Mangels bislang durchzuführender ordnungsbehördlicher Bestattungen führt die Gemeinde Nordkirchen keine regelmäßigen Statistiken. Sie bedient auch kein Berichtswesen.

Wie auch schon angeführt, beauftragt die Gemeinde Nordkirchen im Fall einer ordnungsbehördlich durchzuführenden Bestattung einen Bestatter mit der Durchführung. Andere Kommunen schließen teilweise mit Bestattern Rahmenverträge zur Abwicklung und insbesondere im Interesse der Kostenentwicklung ab. Die Frage einer entsprechenden Ausschreibung oder Preisabfrage stellt sich mangels Fallzahlen in Nordkirchen zurzeit nicht. Die Möglichkeit solcher Preisvereinbarungen im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung sollte aber zur Kenntnis genommen und bei Bedarf berücksichtigt werden.

Die bisherige Vorgehensweise der Gemeinde Nordkirchen erscheint insgesamt nachvollziehbar, da ordnungsbehördliche Bestattungen vor Ort nicht anzuordnen waren und das Aufgabenfeld somit eher unbedeutend erscheint. Gleichwohl sollte gewährleistet sein, dass jederzeit und gerade auch im unerwarteten Fall einer notwendigen Bestattung die Arbeitsprozesse rechtssicher und zeitnah durchgeführt werden. Dazu sollten sowohl die zuständigen Beschäftigten, wie auch deren Vertreter/Innen in der Lage sein. Insofern sollten vollständige Standard- und Prozessbeschreibungen vorliegen und auch eine kontinuierliche rechtskonforme Fortschreibung mit Blick in die Zukunft gewährleistet werden.

Folgende Standards / Prozesse sollte die Ordnungsbehörde schriftlich definieren:

- das umfassende Verfahren und die Zuständigkeiten bei Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- wie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen sichergestellt werden kann
- dazu auch das Verfahren zur Überprüfung durch Vorgesetzte,

- das Verfahren zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Bestattungspflichtigen und Erben laut BGB,
- die Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- das Verfahren zur Begehung von Privatwohnungen, zur Sicherstellung von Dokumenten, Unterlagen und ggf. Vermögen und Wertgegenständen sowie die Rangfolge der Verwertung,
- die Einhaltung des Vieraugenprinzips,
- die Form und Anforderungen an Dokumentationen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- ➔ Die Gemeinde Nordkirchen ist bestrebt, bei künftigen ordnungsbehördlichen Bestattungen jeweils die günstigste Bestattungsform zu wählen. Die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung entfällt, da in den geprüften Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchzuführen waren.

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 Ausführungen in den vorherigen Kapiteln verdeutlichen schon, dass die **Gemeinde Nordkirchen** bestrebt ist, die Kosten für evtl. durchzuführende ordnungsbehördliche Bestattungen so niedrig wie möglich zu halten und Kostenerstattungsansprüche durchzusetzen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

Als weitere Erträge buchen die Städte und Gemeinden Zahlungsvorgänge, die sich zur Deckung der Bestattungskosten aus der Veräußerung von Wertgegenständen der Verstorbenen oder der Verwendung von deren Kontoguthaben ergeben.

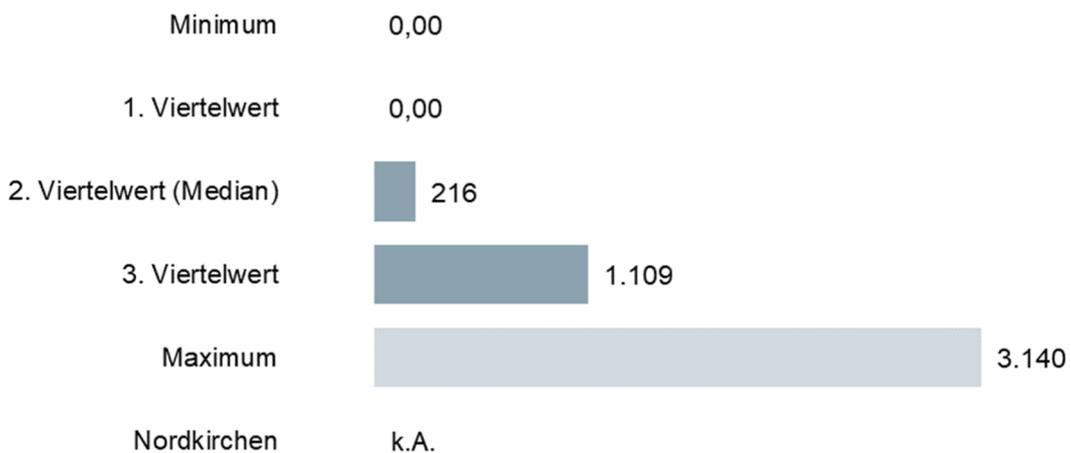
Der **Gemeinde Nordkirchen** ist in den Jahren 2019 bis 2021 kein Fehlbetrag entstanden, da keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu veranlassen waren und dementsprechend keine Aufwendungen und Erträge anfielen.

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

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

Die Datenbank der gpaNRW ist so programmiert, dass die Textangabe „k. A.“ ausgeworfen wird, wenn keine Grunddaten zur Berechnung von Kennzahlen zur Verfügung stehen. Die Abkürzung steht für „keine Angaben“. Im Fall der Gemeinde Nordkirchen stehen keine finanzwirtschaftlichen Grunddaten aus dem zuvor beschriebenen Grund zur Verfügung (keine Ertrags- und Aufwandsbuchungen mangels Fällen).

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen (die Gemeinde Nordkirchen ist nicht enthalten), die sich wie folgt verteilen:



Elf der 27 Vergleichskommunen weisen einen Fehlbetrag von Null Euro aus. Dort deckten realisierte Erträge/Erstattungen vollständig die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

4.6.2 Aufwendungen

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nordkirchen in Euro 2019 bis 2021

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

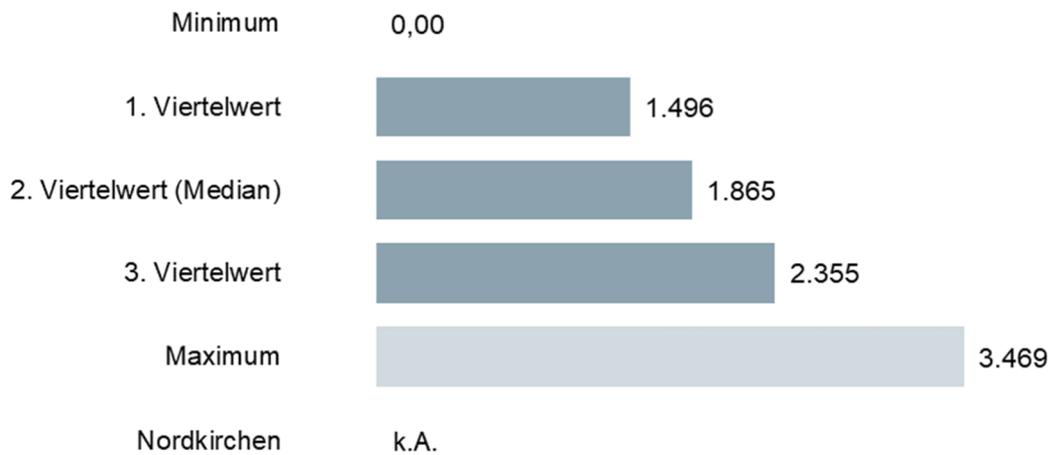
Aufwendungen fielen nicht an, weil keine ordnungsbehördlichen Bestattungen von der **Gemeinde Nordkirchen** abzuwickeln waren.

Nachfolgend stellt die gpaNRW nachrichtlich den momentanen interkommunalen Vergleich zur Kennzahl „Aufwendungen je Fall in Euro 2021“ dar. Die Vergleichszahlen zeigen eine große Bandbreite von Null Euro bis 3.469 Euro. Null Euro ergaben sich bspw. im Fall einer Kommune, bei der die Kosten der Bestattung direkt zwischen Bestatter und dem Geldinstitut des Verstorbenen abgewickelt wurden.

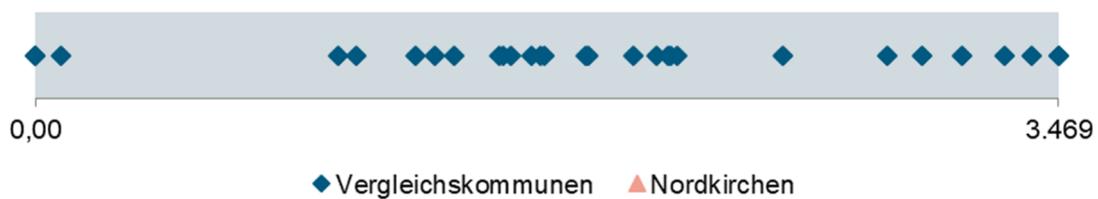
Hier ist anzumerken, dass die Kommune künftig die Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit beachten sollte. Wenn ordnungsbehördlichen Bestattungen als aktenkundige Arbeitsvorgänge der Kommune durchgeführt werden, dann sind auch die Finanzvorgänge im Zuge der Durchführung über den kommunalen Haushalt abzuwickeln. Erstattungen aus der Verwertung von Vermögen der/des Verstorbenen stellen in diesen Fällen Einnahmepositionen dar und sind getrennt von Aufwendungen zu buchen. Die Abwicklung solcher Fälle außerhalb des städtischen Haushaltes erscheint praktisch. Rechtlich gesehen ist sie aber aufgrund der Haushaltsgrundsätze als nicht zulässig einzustufen.

Die dargelegte Schwankungsbreite ergibt sich darüber hinaus bspw. auch in Abhängigkeit zur Frage, ob ggf. Rahmenverträge mit Bestattern bestehen. Sinnvoll sind Rahmenverträge insbesondere dann, wenn häufiger ordnungsbehördliche Bestattungen anzuordnen sind. Höhere Fallzahlen und evtl. auch regelmäßige ordnungsbehördlichen Bestattungen ergeben sich bei Vergleichskommunen, bei denen vor Ort mehrere oder auch besondere Pflegeeinrichtungen, bspw. für nicht sesshafte und obdachlose Personen, betrieben werden.

Aufwendungen je Fall in Euro 2021



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



4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nordkirchen 2019 bis 2021

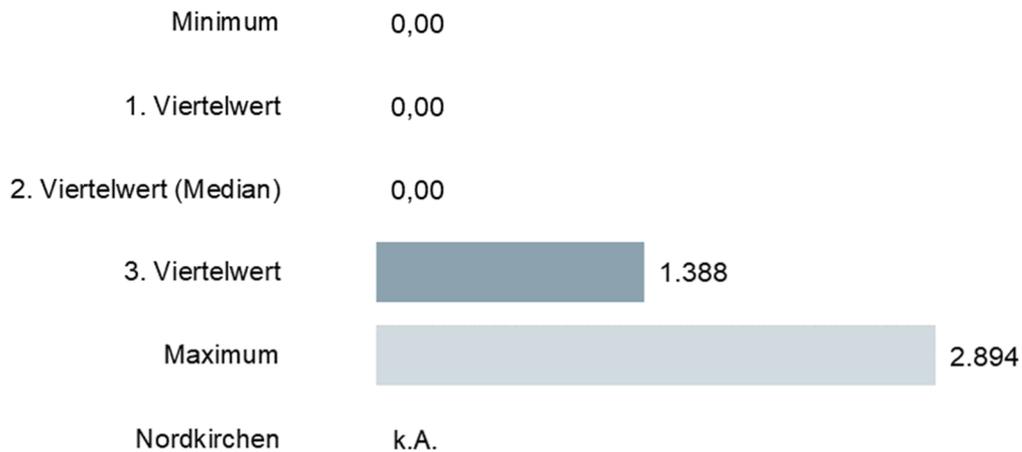
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	k. A.	k. A.

Auch die Kostenerstattungen 2021 zeigen eine große Spannweite von Null Euro bis 10.370 Euro. Die dargelegten Kostenerstattungen schwanken aufgrund diverser Faktoren:

- jährliche Fallzahl,

- ob und wie viele zur Kostenerstattung Verpflichtete ermittelt werden konnten,
- ob im Einzelfall ggf. unbillige Härten gegen eine Kostenfestsetzung geltend gemacht werden.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



14 der 27 Vergleichskommunen weisen einen Ertrag von Null Euro und damit keine Kostenerstattungen nach. Die Gemeinde Nordkirchen ist hier mangels Bestattungsfall wieder nicht mit einbezogen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Soweit die Willensbekundung der/des Verstorbenen in Erfahrung zu bringen ist, nimmt die Gemeinde Nordkirchen darauf bei der Wahl der Bestattungsart (Erd- oder Urnenbestattung) Rücksicht. Nicht bekannt war seitens der Ordnungsbehörde bislang, dass auch die Frage der Religionszugehörigkeit zu klären ist. Die jüdischen und islamischen Religionen verbieten bspw. Einäscherungen und damit Urnenbestattungen.	128	E1	Bei der Recherche nach Willensbekundungen der/des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte die Gemeinde Nordkirchen auch die Frage der Glaubenszugehörigkeit mit einbeziehen. Eine aufgrund der Religionszugehörigkeit ggf. verbotene Bestattungsformen sollten nicht gewählt werden.	129
F2	Der beschriebene Handlungsrahmen zur Anordnung der Ersatzvornahme bei ordnungsbehördlichen Bestattung stellt sich im Grundsatz rechtskonform dar. Handlungspotenzial ist im Hinblick auf die nicht unmittelbar nach der Einäscherung notwendige Urnenbestattung aufzuzeigen.	129	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte berücksichtigen, dass Urnenbeisetzungen nicht unmittelbar nach der Einäscherung erfolgen müssen. Sie können bis zu sechs Wochen danach zurückgestellt werden.	130
F3	Die Gemeinde Nordkirchen fordert die im Rahmen der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder ggf. Erben ein. Dabei gleichzeitig eine angemessene Verwaltungsgebühr festzusetzen, zog sie bislang nicht in Betracht.	94	E3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	95
Verfahrensstandards					
F4	Die Gemeinde Nordkirchen verschriftlichte bislang keine verbindlichen dienstrechtlichen Regelungen oder vollständigen Beschreibungen zu Standards und Arbeitsabläufen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen.	98	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der qualifizierten und rechtmäßigen Aufgabenerledigung sowie auch zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung vollständige Verfahrens- und Prozessbeschreibungen in einem Ablaufplan zusammenstellen. Zudem sollten die verantwortlichen Beschäftigten ausreichend geschult werden.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Ablaufdokumentation sollte um Handlungsanweisungen / dienstrechtliche Regelungen zu Durchsuchungen von Privatwohnungen, die Einhaltung des Vieraugenprinzips sowie die Verwertung von Privatvermögen und Wertgegenständen erweitert werden.	99

5 Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Nordkirchen unterhält drei Friedhöfe in ihren Ortsteilen Nordkirchen, Südkirchen und Capelle. Ihre Gesamtflächen sind in Relation zur Einwohnerzahl als umfangreich einzuordnen. Die Friedhöfe haben in bestattungsrelevanter Sicht nach Maßgabe der Kennzahlenergebnisse noch eine entsprechende örtliche Bedeutung. Wenngleich aber nicht mehr alle Sterbefälle auf den Ortsteilfriedhöfen beigesetzt werden. Konkurrierende Bestattungsorte in der Region gewinnen wie auch bei den Vergleichskommunen an Relevanz.

Das Friedhofswesen ist in der Verwaltung dezentral den Fachbereichen (FB) 2 Bürgerservice, Familie, Soziales (Friedhofsverwaltung mit Abwicklung/Abrechnung von Nutzungsrechten und Bestattungen, Gebührenkalkulation) und FB 3 Bauen, Planung, Umwelt (Friedhofsplanung und Unterhaltung der Flächen und Gebäude) zugeordnet. Die manuellen Tätigkeiten auf den Friedhöfen sind vergeben. Zwei externen Dienstleistern ist die Grabbereitung übertragen. Die Pflegearbeiten auf/an Rasen-, Strauch- und Heckenflächen und Wegen sowie die Müllentsorgung nimmt ein drittes externes Gartenbauunternehmen wahr. Ausschreibungen erfolgen alle drei Jahre.

Steuerungsrelevant sind mit Ausnahme der im Dienstleistungsvertrag definierten Pflegestandards zur Pflege der Grünflächen und Wege keine strategischen Zielvorgaben verschriftlicht. Die Gemeinde arbeitet auch noch nicht mit Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung und verzichtet bislang auf ein regelmäßiges Berichtswesen.

Mit externer Begleitung erarbeitet sie zurzeit eine zukunftsfähige Friedhofskonzeption. Ergänzend ist dazu auch eine Projektgruppe mit Vertretern aus Verwaltung, Politik und Kirchen eingesetzt.

Die Friedhofsverwaltung nutzt künftig eine Fachsoftware mit einem zugehörigen GIS⁴⁴-Baustein. Die digitale Erfassung aller Friedhofsflächen wird 2023 abgeschlossen. Bislang stehen nur unzureichende und i. d. R. manuell geführte Grunddaten zur Verfügung. Bspw. konnte im Verlauf der Prüfung die Zahl der belegten Grabstellen nicht beziffert werden.

⁴⁴ GIS = Geographisches Informationssystem.

Bislang verzichtet die Gemeinde auf eine ausdrückliche Öffentlichkeitsarbeit. In dem im Aufbau befindlichen neuen Internet-Serviceportal sollen künftig Beschreibungen zu Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen und bspw. Kontaktdaten zur Verfügung stehen.

Die Gemeinde Nordkirchen refinanziert ihren vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte Gebührenkalkulation nahm sie vor mehr als acht Jahren vor. Evtl. Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen.

Die Nutzungsberechtigten werden damit nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen zukünftig im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.

Als örtliche Besonderheiten mit Auswirkungen auf die Unterhaltungsaufwendungen sind der denkmalgeschützte Kreuzgang auf dem Friedhof Südkirchen und sowie die besondere Bodenbeschaffenheit auf den drei Friedhöfen zu nennen. Die Böden sind mit Lehm durchsetzt. Dieser verhindert das schnelle Versickern von Regenwasser. Notwendigerweise wird der Lehmboden zwischenzeitlich bei der Grabbereitung durch ein Sand-/Kiesgemisch ausgetauscht.

Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen lag 2018 bereits auf sehr niedrigem und unterdurchschnittlichem Niveau von ca. 42 Prozent. Er reduzierte sich bis 2021 weiter auf nur noch knapp 28 Prozent. Auch bei der Trauerhallennutzung gibt es erste Hinweise auf Abwanderungstendenzen. Je Jahr werden ca. 90 Prozent der Verstorbenen vor der Beisetzung in einer der drei Trauerhallen zur Verabschiedung aufgebahrt.

Die Analyse der Bestattungsarten zeigt, dass dem landesweiten Trend folgend seit 2020 mehr Urnen- als Sargbestattungen erfolgen. Im Interesse der Konkurrenzfähigkeit zu alternativen Bestattungsorten wäre eine Erweiterung des örtlichen Leistungsangebots an Urnenbestattungsarten (Urnen-Stelen, -wände, Aschestreifelder) zu befürworten.

Sofern sich die Entwicklung zu überwiegenden Urnenbestattungen dauerhaft fortsetzt, könnte sich der Flächenbedarf für Bestattungen einerseits dadurch reduzieren. In langfristiger Ausrichtung steht dem nach Maßgabe der Bevölkerungsprognose von IT.NRW bis 2040 ein deutlicher Zuwachs beim Anteil der ab 65-jährigen Einwohner gegenüber. Damit wird dann auch die Zahl der Sterbefälle steigen. Die konzeptionelle Herausforderung für die Gemeinde Nordkirchen ist, beide Entwicklungsszenarien in Einklang zu bringen.

Die Gemeinde Nordkirchen bewirtschaftet auf ihren drei Ortsteilfriedhöfen überdurchschnittliche Funktions- und Bestattungsflächen. Die Situation um die Bestattungsflächen kann aber nicht weiter analysiert werden. Weil die Gemeinde die Grunddaten zu belegten und nicht belegten Grabstellen in dieser Differenzierung noch nicht darlegen kann. Die digitale Erfassung auch dieser Datengrundlagen erfolgt zurzeit. Der Gemeinde Nordkirchen fehlten damit bislang jedoch wesentliche Steuerungsinformationen im Hinblick auf ihr zukunftsorientiertes Flächenmanagement.

Auf ihren Friedhöfen unterhält die Gemeinde Nordkirchen umfangreichere Grünflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Wobei aber auch die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst sind.

Die Unterhaltungsaufwendungen zur Pflege der Grün- und Wegeflächen liegen qm-bezogen auf durchschnittlichem Niveau. In Relation zur Einwohnerzahl sind sie dennoch als hoch einzustufen. Mangels differenzierter Kostenrechnung in der Trennung nach Grün- und Wegeflächen sind auch hier Detailanalysen im Interesse einer ggf. wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung nicht möglich. Neben den in den Ausschreibungen definierten Pflegestandards wird der jährliche Mittelbedarf der Grünflächenpflege zweifelsohne auch durch die umfangreicheren Grünflächenanteile beeinflusst.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur

Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3	1	1	2	4,50	14	23
Kommunale Friedhofsfläche in qm	45.600	24.560	36.525	43.878	60.173	84.970	23
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,50	1,54	2,68	3,37	4,46	6,77	23
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	95,88	42,28	71,50	87,18	95,37	109	23
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	4,18	2,86	4,12	5,53	8,49	13,52	16
Anteil der Erholungs- und Grünfläche ⁴⁵ an der Gemeindefläche in Prozent	87,63	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.540	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108

Die **Gemeinde Nordkirchen** zählt mit ihren 10.117 Einwohnern zu den kleinsten Kommunen in der Vergleichsgruppe der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die gpaNRW prüft in diesem Segment nur Städte und Gemeinden von 10.000 Einwohnern bis 18.000 Einwohnern.

Sie unterhält drei Friedhöfe in ihren Ortsteilen Nordkirchen, Südkirchen und Capelle. In unmittelbarer Nähe zum Südkirchener Friedhof befindet sich zudem ein Ehrenfriedhof, der in diese Prüfung nicht mit einbezogen wird. Mit Blick auf die Historie führt die Gemeinde nachrichtlich zudem zwei alte Friedhofsflächen in Südkirchen und Capelle mit an, die aber bereits vor mehr als 50 Jahren aufgegeben wurden.

Die Friedhofsfläche von 45.600 qm insgesamt ordnet sich am Median der vorliegenden Vergleichszahlen ein. Die Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“ verdeutlicht dann aber, dass diese Gesamtfläche dennoch als vergleichsweise umfangreich einzustufen ist.

Die drei Ortsteilfriedhöfe hatten in bestattungsrelevanter Sicht nach Maßgabe der Kennzahl Anteil der Bestattungen an der Gesamtzahl der Sterbefälle in der Kommune in 2021 anders als in den Vorjahren wieder eine höhere Bedeutung. Der Großteil der örtlichen Sterbefälle wurde da-

⁴⁵ Erholungs- und Grünflächen der Gemeinde insgesamt, nicht nur die Friedhofsflächen.

mit in Nordkirchen beigesetzt. Einschränkend ist aber auf das spätere Kapitel 5.5.3 Trauerhalten zu verweisen. Dort analysiert die gpaNRW ergänzend auch die Bestattungsanteile der Vorjahre 2018 bis 2020. In diesen Jahren lag der Bestattungsanteil auf niedrigerem Niveau zwischen ca. 70 und 86 Prozent.

Konkurrierende Bestattungsorte haben insofern auch in Nordkirchen bereits eine gewisse Relevanz. Wie auch andernorts ist eine Abwanderungstendenz hin zu privaten FriedWald- und RuheForst-Angeboten anzunehmen.

Etwa acht Kilometer südlich des Ortsteils Südkirchen steht insofern bspw. der RuheForst Cappenberg als privat bewirtschafteter Beerdigungsort zur Verfügung. Die evtl. zunehmende Nutzung dieser Alternative könnte negative Auswirkungen auf die künftigen Gebührenkalkulationen sowie die Frage der Kostendeckung haben. Dies wäre der Fall, wenn bei gleichbleibendem Kostenniveau die jährlichen Nutzerzahlen dauerhaft sinken. Siehe dazu auch die weiteren Ausführungen im Kapitel 5.5.2 Grabnutzung und zur Entwicklung der Sterbefälle und kommunale Bestattungen 2018 bis 2021 im späteren Kapitel 5.6 Friedhofsflächen.

Mit der Gesamtfläche ihrer drei Friedhöfe ordnet sich die Gemeinde Nordkirchen wie zuvor dargestellt im Mittelfeld der bereits geprüften 23 Vergleichskommunen ein. Die Zahl der Friedhöfe variiert korrespondierend mit der Zahl der jeweils historisch gewachsenen Ortsteile.

Zahl der Friedhöfe aufgeschlüsselt nach Anzahl der Kommunen

Anzahl Friedhöfe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Zahl Vergleichskommunen	7	5	4	1	2	0	1	0	1	0	1	0	0	1

Eine höhere Zahl von Ortsteilfriedhöfen führt erfahrungsgemäß zu Mehrbelastungen. Mehraufwendungen entstehen schon resultierend aus der Einsatzlogistik der eingesetzten Kräfte, Fahrzeuge und Maschinen (bspw. längere Anfahrtszeiten und mehr Anfahrtskilometer). Zudem bewirtschaften die Kommunen im Fall mehrerer Ortsteilfriedhöfe i. d. R. auch mehrere Trauerhalten. Diese binden dann ebenfalls Mehraufwendungen. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der örtlichen Strukturen in Nordkirchen analysiert die gpaNRW nachfolgend in den Kapiteln 5.5 Gebühren und 5.6 Friedhofsflächen weiter.

Als örtliche Besonderheiten der Gemeinde Nordkirchen sind zudem folgende zwei Aspekte anzuführen, die besondere Unterhaltungsaufwendungen binden:

Am Friedhof Südkirchen befindet sich ein denkmalgeschützter Kreuzgang, der in unterschiedlicher zeitlicher Folge Unterhaltungsaufwendungen bindet.

Eine besondere Problematik stellt die Bodenbeschaffenheit auf den drei Friedhöfen dar. In unterschiedlicher Ausprägung sind die oberen Erdschichten von Lehmboden durchsetzt. Lehmböden verhindern das schnelle Versickern von Regenwasser. Dadurch verlängern sich zum Teil die Verwesungsprozesse. In diesen Fällen können die Gräber nicht unmittelbar nach Ablauf der Ruhe- und Nutzungszeiten wieder vergeben werden. Die Situation kann zu Liege- und Nutzungszeiten von bis zu 40 Jahren führen. Wenn die Inhaber des bisherigen Nutzungsrechts die Grabstelle dann ordnungsgemäß weiterpflegen und seitens der Friedhofsverwaltung kein anderer Bedarf an der Fläche besteht, stellt die Gemeinde den Angehörigen das Grab entsprechend länger unentgeltlich zur Verfügung.

Zur Beschleunigung der Verwesungsprozesse lässt die Gemeinde Nordkirchen inzwischen den Lehmaushub bei der Vorbereitung neuer Gräber durch ein Sand-Kies-Gemisch austauschen. Dadurch versickert das Regenwasser schneller. Diese Maßnahme verursacht aber Mehraufwand und Zusatzkosten im Hinblick auf Arbeitsstunden, Material und bspw. den Maschineneinsatz. Das Sand-Kies-Gemisch muss angekauft werden, Sand und Kies sind zu mischen und auch die Abfuhr des Lehmabbaus führt zu anteiligen Kosten. Die Kosten für den Ankauf von Kies und Sand sowie die Abfuhr des Lehms lagen 2018 bis 2021 bei durchschnittlich ca. 3.500 Euro. Dabei bezifferte die Gemeinde Nordkirchen die zusätzlich anfallenden Arbeitskosten der mit der Grabbereitigung beauftragten Unternehmer nicht. Je Erdbestattung benötigen diese ca. 1,50 Arbeitsstunden zum Mischen des Bodens. Vergleichskommunen mit Sandböden auf ihren Friedhöfen sind in diesem Punkt bevorteilt.

Friedhöfe dienen oftmals nicht nur der Bestattung. Sie haben als Grünanlagen im öffentlichen Raum auch Bedeutung für die Naherholung. Aber im Verhältnis zum in Nordkirchen insgesamt hohen Anteil allgemeiner Grün- und Erholungsflächen an der Gemeindefläche ist den Friedhöfen keine besondere Bedeutung beizumessen.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Friedhofsverwaltung obliegt dem Team 20 Bürgerservice im Fachbereich (FB) 2 Bürgerservice, Familie, Soziales. Der FB 3 Bauen, Planung, Umwelt ist für die Friedhofsplanung und Unterhaltung der Flächen und Gebäude zuständig, wobei die Grabbereitungen auf zwei externe Betriebe übertragen ist. Zudem sind die Pflegearbeiten für die Rasen-, Strauch- und Heckenflächen, die Wege und die Müllentsorgung an einen dritten Gartenbaubetrieb vergeben.

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

Die Friedhofsverwaltung nimmt bei der **Gemeinde Nordkirchen** der FB 2 Bürgerservice, Familie, Soziales, hier konkret das Team 20 Bürgerservice wahr. Das Aufgabenspektrum umfasst die organisatorische Abwicklung der Bestattungen, die Abrechnung mit den Angehörigen sowie die Gebührenkalkulation.

Neben dem FB 2 ist der FB 3 Bauen, Planung, Umwelt für die Friedhofsplanung und Unterhaltung der Flächen und Gebäude zuständig.

Die manuellen Tätigkeiten auf den Friedhöfen sind vergeben. Zwei externen Dienstleistern ist die Grabbereitigung übertragen. Die Pflegearbeiten an/auf Rasen-, Strauch- und Heckenflächen und Wegen sowie die Müllentsorgung nimmt ein drittes externes Gartenbauunternehmen wahr. Ausschreibungen erfolgen alle drei Jahre.

Der FB 2 beschreibt zur Frage der organisatorischen Abgrenzung, dass die Aufgaben und Arbeitsschritte klar zwischen den Organisationseinheiten und Betrieben abgegrenzt sind. Schnittstellenprobleme oder Doppelarbeiten liegen nicht vor. Die Organisationseinheiten stimmen sich bedarfsorientiert ab. So auch zur Frage der Ausschreibung der Arbeiten zur Grabbereitung.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Bei der Gemeinde Nordkirchen sind mit Ausnahme der im Dienstleistungsvertrag zur Pflege der Grünflächen und Wege definierten Pflegestandards keine strategischen Zielvorgaben verschriftlicht. Die Gemeinde arbeitet auch noch nicht mit Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung und verzichtet bislang auf ein regelmäßiges Berichtswesen. Mit externer Begleitung und einer Projektgruppe wird zurzeit eine zukunftsfähige Friedhofskonzeption erarbeitet.

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 sich landesweit ändernde Bestattungskultur (weniger Erd- und mehr Urnenbestattungen) sowie die zuvor beschriebenen evtl. konkurrierenden kirchlichen und privaten Bestattungsangebote stellen Aspekte dar, weshalb sich die Kommunen in ihrer strategischen Ausrichtung mit der Frage der Aufgabe von Flächenanteilen beschäftigen sollten. Insbesondere wenn sich durch bspw. Abwanderungstendenzen oder dauerhaft reduzierten Flächenbedarf der Kostendeckungsgrad (siehe Kapitel 5.5.1) negativ verändert, sollte versucht werden, die Pflege- und Unterhaltungskosten zu reduzieren.

Die **Gemeinde Nordkirchen** beschäftigte sich bereits in Vorjahren mit dem Flächenbedarf. Dabei sah es vor einigen Jahren noch so aus, als würden auf dem Friedhof in Nordkirchen nicht mehr genügend Reserveflächen für Bestattungen zur Verfügung stehen. In Erwägung zog sie seinerzeit sogar, ggf. einen neuen Friedhof in dem Ortsteil anzulegen. Letztendlich verwarf die Gemeinde diese Überlegungen wieder. Aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach Urnenbestattungen besteht der Bedarf zur Flächenerweiterung nicht mehr. Insofern geht die Friedhofsverwaltung weiterhin davon aus, dass die bisherige Friedhofsfläche ausreicht.

In der Verwaltung wurde auch schon einmal in Erwägung gezogen, einen Ortsteilfriedhof im wirtschaftlichen Interesse vollständig aufzugeben. Diesen Ansatz verfolgte sie aber nicht weiter, weil er aufgrund der Begehrlichkeiten der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig erscheint.

Um sich zukunftsfähig aufzustellen, beauftragte die Gemeinde Nordkirchen im Jahr 2022 ein externes Beratungsbüro mit der Erarbeitung eines Friedhofskonzepts. Dieses liegt der Gemeinde vor. Die Verwaltung stellte es den politischen Vertretern im Juni 2022 in der Sitzung des Ausschusses für Bauen und Planung erstmalig vor. Eine Projektgruppe behandelt das Konzept weiter. Diese ist u. a. mit Vertretern aus Verwaltung, Politik und Kirchen besetzt.

Zur Frage der strategischen Ausrichtung im Friedhofswesen ist ferner der Dienstleistungsvertrag „Pflegearbeiten Rasenflächen, Wege, Strauch- und Heckenflächen“ mit dem schon erwähnten externen Gartenbauunternehmen aufzugreifen. Darin macht die Gemeinde Vorgaben zu ihren Pflegestandards.

Zusätzliche strategischen Zielvorgaben oder Konzepte legte die Gemeinde Nordkirchen bislang nicht auf.

Die Stadt arbeitet im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabensteuerung im Friedhofswesen noch nicht mit Kennzahlen.

→ **Empfehlung**

Zur weiteren Optimierung der wirtschaftlichen Steuerung sollte die Gemeinde Nordkirchen ein Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung aufbauen.

Dazu bietet es sich bspw. an, die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortzuschreiben. So könnten frühzeitig Veränderungen und evtl. Handlungsbedarf im Hinblick auf Nachfrageveränderungen, Flächenbedarfe u. a. aufgedeckt werden.

Bislang berichtet die Friedhofsverwaltung insbesondere den politischen Gremien nur im Einzelfall. Ein regelmäßiges Berichtswesen in Verbindung mit den empfohlenen Kennzahlen könnte allen Entscheidungsträgern (politische Gremien, Verwaltungsleitung) bspw. in Form wiederkehrender Soll-Ist-Vergleiche steuerungsrelevante Informationen liefern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Friedhofswesen ein regelmäßiges Berichtswesen für die politischen Gremien und die Verwaltungsleitung aufbauen.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung nutzt künftig eine Fachsoftware mit einem zugehörigen GIS⁴⁶-Baustein. Die digitale Erfassung aller Friedhofsflächen wird 2023 abgeschlossen. Bislang stehen nur unzureichende und i. d. R. manuell geführte Grunddaten zur Verfügung. Bspw. konnte im Verlauf der Prüfung die Zahl der belegten Grabstellen nicht beziffert werden.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Die **Gemeinde Nordkirchen** setzt eine Fachsoftware mit einem zugehörigen GIS-Baustein in der Friedhofsverwaltung ein. Insofern kann sie die Grünflächen katalogisieren. Mit der Software verwaltet die Stadt künftig die Bestattungsfälle und Grabstellen.

⁴⁶ GIS = Geoinformationssystem

Ihren Erfassungsstand beschreibt sie als noch nicht vollständig und aktuell. Bspw. der Friedhofsplan des Ortsteils Südkirchen ist noch nicht digital erfasst. Insofern kann die Gemeinde den prozentualen Anteil ihrer Leerflächen insgesamt noch nicht beziffern. Hier sind nur Schätzungen möglich.

Im Zuge der Datenerhebung zur Prüfung Friedhofswesen war die Gemeinde Nordkirchen auch noch nicht in der Lage, konkrete jährlichen Fallzahlen zu den belegten Grabstellen zu liefern. Für kein Jahr der geprüften Zeitreihe 2018 bis 2021 statistische Auswertung zur Zahl der belegten Grabstellen je Grabart (Erdreihengräber, Erdwahlgräber, Urnenreihengräber, Urnenwahlgräber, usw.) zur Verfügung.

Die vollständige Erfassung aller Friedhofsflächen will die Gemeinde Nordkirchen im Jahr 2023 abschließen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Digitalisierungsprozess in der Friedhofsverwaltung fortsetzen und die vollständige Erfassung aller Grab- und Grünflächen kurzfristig abschließen. Darauf aufsetzend sollten alle Datengrundlagen im eigenen Steuerungsinteresse lückenlos jährlich fortgeschrieben werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen verzichtete im Friedhofswesen bislang auf eine ausdrückliche Öffentlichkeitsarbeit. Mit dem im Aufbau befindlichen neuen Internet-Serviceportal stellt sie künftig Beschreibungen zu den Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen und bspw. Kontaktdaten zur Verfügung.

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

Die **Gemeinde Nordkirchen** betreibt bislang nahezu keine Öffentlichkeitsarbeit für ihr Friedhofswesen. Mit Blick auf die Historie beschreibt sie nur einen „Tag des Friedhofs“ im Jahr 2017.

Es sind keine verschriftlichen Informationen (Flyer o. ä.) aufgelegt. Ebenso fehlen digitalisierte Aufgabenbeschreibungen im Serviceportal der Homepage der Gemeinde. Lediglich bei einer Sachbearbeiterin ist die Zuständigkeitszuordnung „Friedhofsangelegenheiten“ zu finden. Informationen für Angehörige von Verstorbenen, wie bspw. Beschreibungen zu den örtlichen Bestattungsarten, den Gebührensätzen oder Angaben zu den Trauerhallen fehlen noch vollständig.

Einzig über die Suchfunktion in der Homepage (außerhalb des Serviceportals) ist in der Rubrik „Ortsrecht & Satzungen“ die Friedhofssatzung aus dem Jahr 2012 zu finden. Aus dieser können die seinerzeit angebotenen Bestattungsmöglichkeiten sowie die alten Gebührensätze entnommen werden. Ferner verweist ein weiterer Suchtreffer auf den Organisationsplan der Gemeinde. Darin sind die „Friedhofsangelegenheiten“ in der Zuordnung zur erwähnten Sachbearbeiterin zu finden.

Zurzeit befindet ein neuer Internetservice im Aufbau. Die Gemeinde plant, in dem künftigen Internet-Serviceportal auch weitergehende Dienstleistungsbeschreibungen zum Friedhofswesen zu veröffentlichen.

→ **Empfehlung**

Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant ausbauen.

Dies steht einmal im Interesse eines verbesserten Bürgerservice. Ferner sollte die Gemeinde Nordkirchen ihr Informationsengagement auch aufgrund ggf. künftig konkurrierender Bestattungsangebote in der Region ausweiten. Dies wäre ein Ansatz, um die Bestattungszahlen auf den eigenen Friedhöfen im Interesse der Gebührenentwicklung stabil zu halten.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen refinanziert ihren vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte Gebührekalkulation nahm die Gemeinde vor mehr als acht Jahren vor. Evtl. Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen.

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.

Trotz dessen, dass die **Gemeinde Nordkirchen** einwohnerbezogen zu den kleinsten Kommunen der Vergleichsgruppe zählt, setzt sie jährlich umfangreiche Mittel für die Unterhaltung der Friedhöfe ein. Im Jahr 2021 lag der Unterhaltungsaufwand bei 238.492 Euro.

Gesamtkosten Friedhofsunterhaltung je Einwohner in Euro 2021

Kennzahl	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtkosten Friedhofsunterhaltung je Einwohner in Euro	23,57	5,61	15,56	20,86	23,57	38,80	21

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung prüfen, inwieweit die Unterhaltungskosten der Friedhöfe gesenkt werden können.

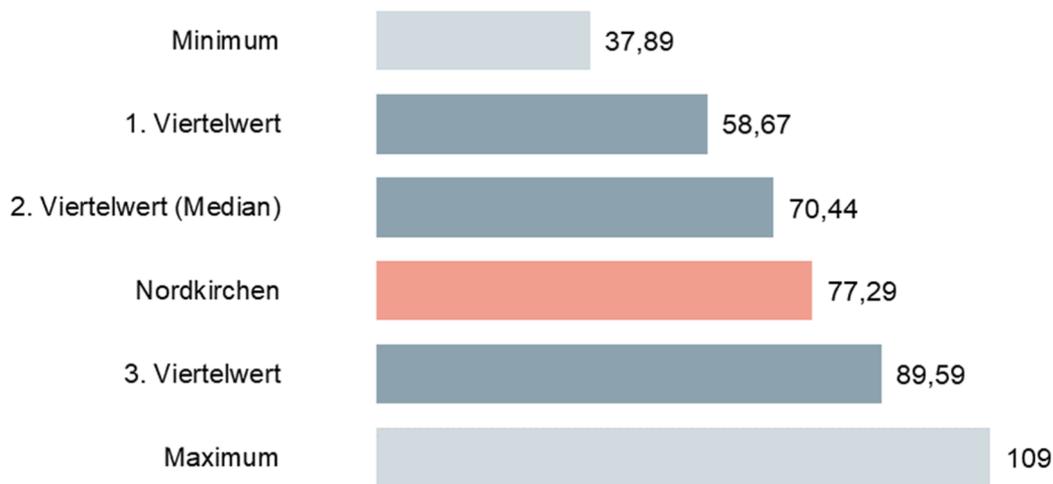
Sie kalkulierte die Friedhofsgebühren zuletzt vor mehr als acht Jahren. Unter- oder Überdeckungen glich sie danach noch nicht wieder aus. Sie plant, die Kalkulation ggf. mit externer Unterstützung neu aufzustellen. Die in Erwägung gezogene Beratung wurde zunächst zurückgestellt. Die Ergebnisse dieser Prüfung und die Zusammenstellung der dafür notwendigen Grunddaten soll abgewartet werden.

In ihrer letzten Kalkulation berücksichtigte die Gemeinde kalkulatorische Kosten. Die Abschreibungen waren auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten eingerechnet. Der kalkulatorische Zinssatz lag zuletzt bei vier Prozent.

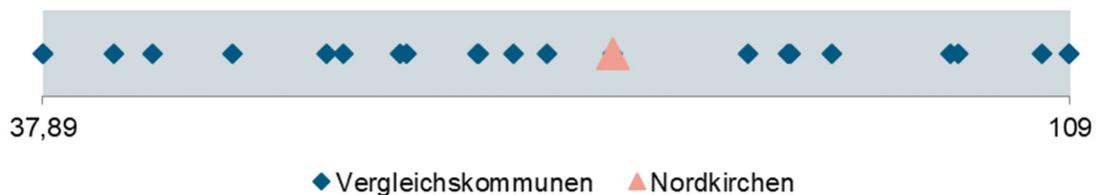
Bezgl. der kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung von langlebigen Anlagegütern gab das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) mit Urteil vom 17. Mai 2022 die seit 1994 geltende ständige Rechtsprechung auf. Die mit dem Urteil getroffenen Entscheidungen haben ggf. auch Auswirkungen auf die Kalkulation der Friedhofsgebühren. Allerdings legte die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG NRW ein. Damit ist das Urteil aktuell nicht rechtskräftig. Eine abschließende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes war nicht vor Ende 2022/Anfang 2023 zu erwarten.

Zunächst muss die Entscheidung des BVerwG über die eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde abgewartet werden. Die Urteilsbegründung des OVG NRW beantwortet nicht abschließend alle offenen Fragen. Auch die Gemeinde Nordkirchen sollte die weitere Entwicklung verfolgen. Nach Abschluss des Verfahrens sollten sie die aus der Rechtsprechung des BVerwG resultierenden Vorgaben in künftigen Kalkulationen berücksichtigen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Der als nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad bestätigt die Notwendigkeit, dass schnellstmöglich eine auf aktuellen Grunddaten basierende Gebührenkalkulation erstellt werden sollte.

Nachrichtlich zu ergänzen im Hinblick auf die bisherige Gebührenkalkulation ist, dass auch die Gemeinde Nordkirchen bei der Kalkulation Kosten für allgemeine ökologische und Erholungszwecke, die allen Einwohnern zugutekommen, berücksichtigt. Der allgemein als öffentlichen Grünanteil bezeichnete Kalkulationsanteil lag bei jährlich zehn Prozent. Auch dieser Grünanteil finanzierte sich damit über die Gesamtdeckung aus dem Kernhaushalt.

→ Empfehlung

Die Gebührenkalkulation Friedhofswesen sollte schnellstmöglich neu erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nordkirchen gewährleisten, dass jährliche Überprüfungen der Rechnungsergebnisse zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen erfolgen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Nutzungsberechtigten werden aufgrund der seit langem ausstehenden Neukalkulation der Friedhofsgebühren nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁴⁷ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Es ist zu unterstellen, dass aufgrund der von der **Gemeinde Nordkirchen** seit Jahren nicht aktualisierten Gebührenkalkulation die Nutzungsberechtigten nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt werden.

Im Hinblick auf die Aktualisierung der Gebührenkalkulation sowie die Verbesserung des Kostendeckungsgrads gilt es zu bedenken, dass die Gemeinde Nordkirchen ihre Konkurrenzfähigkeit erhalten muss. Mit Verweis auf die nachstehende Analyse zur Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen 2018 bis 2021 im Kapitel 5.6 Friedhofsflächen ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass alternative Bestattungsorte wie der RuheForst Cappenberg zukünftig ggf. Einfluss auf die Frequentierung der örtlichen Friedhöfe haben.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren aufgrund der veränderten Bestattungskultur neue Bestattungsformen anbieten und die Entwicklungen im regionalen Umland mit einbeziehen. Bestenfalls können durch veränderte Nutzung der Friedhofsflächen und der Trauerhallen Kostenreduzierungen erreicht werden.

Die Gemeinde Nordkirchen nahm in den geprüften Jahren keine strukturellen Veränderungen hinsichtlich der angebotenen Grabarten vor. Die nach Maßgabe der bisherigen Friedhofsgebührensatzung wählbaren Grabarten und die jeweiligen Friedhofsgebühren sind wie folgt zu skizzieren:

- Wahlgrab - 1.702,57 Euro,
- Urnenwahlgrab - 697,43 Euro,
- Reihengrab - 1.388,94 Euro,
- Urnenreihengrab - 615,75 Euro,
- Kindergrab - 779,10 Euro,
- anonymes / halbanonymes Reihengrab - 1.493,48 Euro,
- anonymes / halbanonymes Urnenreihengrab - 642,98 Euro.

⁴⁷ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Der Wandel der Bestattungskultur hat in starkem Maße Auswirkungen auf eine veränderte Nachfrage nach neuen Bestattungsformen. Viele Kommunen passten ihre Gebührenstrukturen entsprechend an. Mehrheitlich erfolgen i. d. R. nur noch Urnenbestattungen. In Vergleichskommunen wird dabei das Spektrum der Urnenbestattung erweitert (Stelen, Kolumbarien, Urnenwahlgräber, Urnenreihengräber, namentliche, halbanonyme und anonyme Wiesen- oder Baumgräber, u. a.).

In früheren Jahren war über alle Kommunen betrachtet vor allem die Fläche der Gräber prägend für die Kostenverteilung in der Gebührekalkulation. Wobei dann im Ergebnis platzsparende Grabarten mit geringen Grabnutzungsgebühren belegt wurden.

Beim Aufbau einer neuen Gebührekalkulation sollten sich davon abweichend grabspezifische Kriterien niederschlagen. Damit würde dem realistischen Herstellungs- und Pflegeaufwand besser Rechnung getragen. Denn die verschiedenen Grabformen verursachen in unterschiedlichem Umfang Aufwand.

Um diesen Aufwand bewerten zu können, bietet sich eine Einordnung per Äquivalenzziffernkalkulation an. Folgende Auswahlkriterien und Faktoren berücksichtigten andere Kommunen dabei (beispielhafte und nicht abschließende Auflistung):

- Wahlmöglichkeit hinsichtlich der Erreichbarkeit und Position der Grabstelle,
- Qualität der Zugänglichkeit über zentrale Wege,
- pflegefreie / pflegeleichte / pflegeintensive Grabstelle,
- Verlängerungsmöglichkeit von Nutzungsrechten bei Wahlgräbern,
- Familiengrabstelle möglich,
- Grababdeckung möglich,
- Ablage von Grabschmuck und Blumen möglich,
- freie Gestaltung der Grabfläche möglich,
- Errichtung Grabdenkmal möglich,
- Beeinträchtigung durch Nachbarbepflanzungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei der künftigen Bemessung der Friedhofsgebühren mit einer erweiterten Äquivalenzziffernberechnung arbeiten, um grabspezifische Merkmale mit einzupreisen.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen lag 2018 bereits auf sehr niedrigem und unterdurchschnittlichem Niveau von ca. 42 Prozent. Er reduzierte sich bis 2021 weiter auf nur

noch knapp 28 Prozent. Die Analyse der Trauerhallennutzungen gibt erste Hinweise auf Abwanderungstendenzen hin zu privaten Abschiedsräumen. Je Jahr werden ca. 90 Prozent der Verstorbenen vor der Beisetzung in einer der drei Trauerhallen aufgebahrt.

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.

Bei der Analyse der Kostendeckung der **Gemeinde Nordkirchen** beim Betrieb der drei Trauerhallen ist die Frage nach eventuellen Einflüssen durch die Corona-Pandemie aufzuwerfen. Diese könnte sich insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 bedingt durch die wiederholten Versammlungsbeschränkungen negativ auf die Nutzungsintensität und den Kostendeckungsgrad ausgewirkt haben. Insofern stellt die gpaNRW zunächst Grunddaten zur Nutzung in der Zeitreihenentwicklung dar.

Nutzungsintensitäten und Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent in der Zeitreihe 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Zahl der Sterbefälle	111	99	127	97
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	86,49	82,83	69,29	92,78
Zahl der Trauerhallennutzungen	88	100	80	81
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	91,67	122	90,91	90
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	42,42	43,18	33,10	27,74

Die Zahl der Trauerhallennutzungen zeigt sich mit Ausnahme im Jahr 2019 auf annähernd gleichbleibendem Niveau. Wobei die Trauerhallen im Verhältnis zur Zahl der jährlichen Sterbefälle zu ca. 90 Prozent genutzt werden (Ausnahme auch hier im Jahr 2019). Hinweise auf negative Einflüsse der Corona-Pandemie auf die Nutzerzahlen ergeben sich aus den Fallzahlen nicht. Deutlich wird aber, dass sich auch die Gemeinde Nordkirchen mit der Frage von Abwanderungstendenzen hin zu privaten Aufbahrungsräumen auseinandersetzen muss.

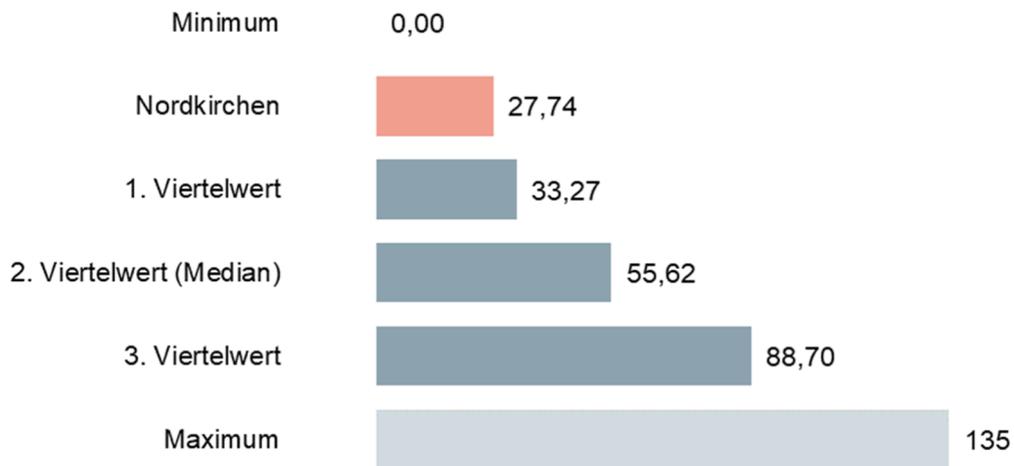
Ähnlich stellt sich auch die Entwicklung mit Blick auf den Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den jährlichen Sterbefällen in der Kommune dar. In der geprüften Zeitreihe bewegte sich der Bestattungsanteil nur noch zwischen ca. 70 bis 93 Prozent. Wie auch schon zuvor ausgeführt, könnte dafür bspw. das alternative Bestattungsangebot auf dem Ruheforst Cappenberg ausschlaggebend sein.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklung der zunehmenden Konkurrenzsituation durch private Aufbahrungsräume und alternative Bestattungsortlichkeiten beobachten und im Fall der weiteren Negativentwicklung versuchen, nachfrageorientiertere Angebote im Interesse der eigenen Kostendeckung zu offerieren.

Die nachgewiesenen Kostendeckungsgrade zeigen in der geprüften Zeitreihe eine rückläufige Tendenz.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Der ermittelte Kostendeckungsgrad 2021 bildet sich einerseits aufgrund durchschnittlicher Gesamterlöse. Als wesentlich sind aber die hohen Unterhaltungskosten herauszustellen.

Finanzdaten Trauerhallen Nordkirchen 2021

Grund- und Kennzahlen	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	16.663	0,00	8.375	14.686	22.508	42.797	21
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	60.078	9.852	17.850	30.479	43.509	73.200	18

Die vergleichsweise hohen Kosten wendet die Gemeinde Nordkirchen auf, weil sie auf den drei Ortsteilfriedhöfen drei Trauerhallen unterhält. Siehe dazu auch das Kapitel 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen, wonach die Gemeinde Nordkirchen überdurchschnittliche Funktionsflächen vorhält und bewirtschaftet. Zu diesen Funktionsflächen zählen insbesondere auch die Trauerhallen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Hintergründe für ihren schlechten Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragsituation hinwirken.

Im Interesse einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung könnte sie dazu hinterfragen, ob zwingend drei Trauerhallen unter städtischer Regie vorgehalten werden müssen. Die gpaNRW ist sich dabei bewusst, dass diese Frage mit Blick auf die drei historisch gewachsenen Ortsteile nur schwer zu beantworten sein wird.

Im Interesse dieser Fragestellung sind aber folgende vorstellbaren Alternativnutzungen oder Lösungsansätze aufzuführen:

- Verkauf oder Verpachtung einer oder mehrerer Trauerhallen an Bestatter (damit künftig Privatnutzung zur Verabschiedung),
- Gebäudenutzung als Kolumbarium (Bsp.: in einer Vergleichskommune wurde eine Kirche entwidmet - nunmehr ausschließlich Nutzung als Kolumbarium),
- Entwidmung der Trauerhalle und Gebäudenutzung für andere gemeindliche Zwecke als die Trauerbegleitung,
- Gebäudeaufgabe und Rückbau unter der Voraussetzung, dass seitens der Bestatter Verabschiedungs- und Kühlräume zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte prüfen, inwieweit sie weiterhin drei Trauerhallen in eigener Verantwortung vorhalten und bewirtschaften muss.

Neben der Nutzung als Aufbahrungsstätte sowie Verabschiedungsraum für Trauergesellschaften gehen Städte und Gemeinden vereinzelt dazu über, Trauerhallen als Räume für andere Veranstaltungen anzubieten. Weil auch darüber auskömmlichere Kostendeckungsgrade möglich erscheinen.

Dabei kann es sich bspw. um angemessene Lesungen, Konzerte oder sonstige pietätvolle Veranstaltungen handeln. Nach Maßgabe der dargelegten niedrigen Kostendeckungsgrade könnte sich die Gemeinde Nordkirchen im Grundsatz auch mit entsprechenden Fragestellungen befassen. Wobei aber auch daran anzuknüpfen ist, dass sie ihre Gebührenkalkulation wie im Kapitel 5.5.1 dargelegt zunächst vollständig neu aufbauen muss.

Entsprechende Zusatznutzungen werden zudem nur möglich sein, wenn die räumliche Struktur der Gebäude geeignet ist. Bspw. die unmittelbarere Nähe zu Kühlräumen, die zur Aufbahrung Verstorbener dienen, schließt kulturelle Alternativveranstaltungen aus Pietätsgründen aus. Gleiches gilt bei der Nähe zu Versammlungsräumen, die für Verabschiedung oder die Gottesdienste genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Gemeinde Nordkirchen angemessene alternative Zusatznutzungen prüfen. In Betracht kommen könnte alternativ ggf. auch die Abgabe eines Gebäudes an einen örtlichen Bestatter.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die inzwischen überwiegende Nachfrage nach Urnengräbern bestätigt, dass sich auch in Nordkirchen die Bestattungskultur nachhaltig verändert. Gleichzeitig entwickelt sich ein zunehmender Konkurrenzdruck durch regionale naturnahe private Bestattungsstätten.

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

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

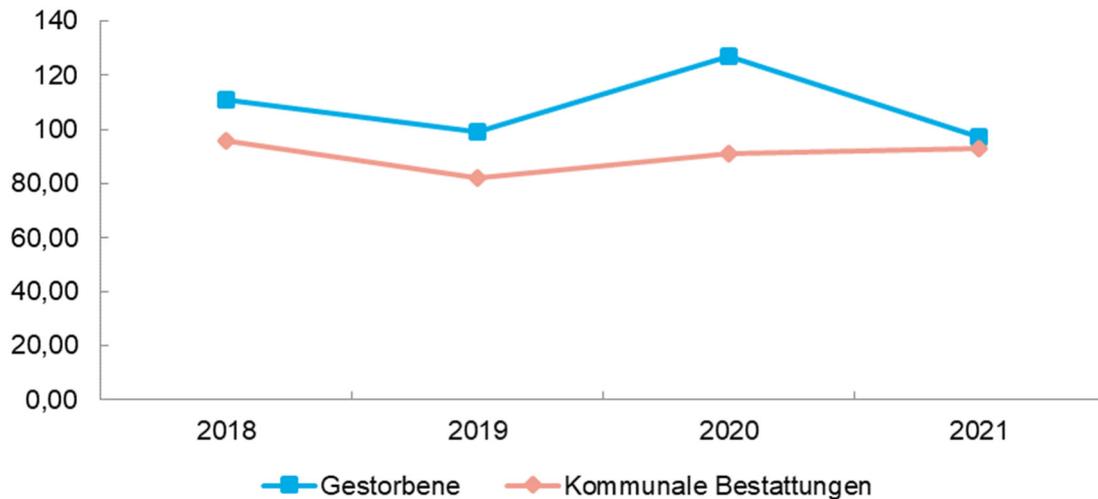
Die Einwohnerzahl der **Gemeinde Nordkirchen** stieg zwischen 2018 und 2021 leicht von 9.941 auf 10.117. Basierend auf dem Ausgangsjahr 2018 prognostiziert IT.NRW bis 2040 weitere leichte Einwohnerzuwächse. Bis dahin könnte die Einwohnerzahl um nochmals 80 Personen auf 10.197 steigen.

Gleichzeitig ist auch der Anteil der älteren Einwohner gestiegen. 2018 gehörten der Altersgruppe der ab 80-Jährigen 586 Einwohner an. 2021 waren es bereits 679 Einwohner. Gemäß der Prognose von IT.NRW könnte sich ihr Anteil darüber hinaus bis 2040 um weitere 584 Personen auf 1.263 Einwohner erhöhen, damit annähernd verdoppeln.

Noch deutlicher verschieben sich die Generationsanteile, wenn in die Analyse die Gruppe der ab 65-Jährigen einbezogen wird. 2018 umfasste diese Altersgruppe in Nordkirchen 2.103 Personen. 2021 stieg ihr Anteil um 93 Personen auf 2.263 Einwohner. Laut der IT.NRW-Prognose erhöht sich ihr Anteil bis 2040 nochmals um 1.378 Personen auf 3.574 Einwohner.

Die nachfolgenden Grafiken beschreiben bezogen auf die Jahre 2018 bis 2021 zunächst die Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen sowie im zweiten Punkt die Entwicklung der Bestattungsformen.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Nordkirchen 2018 bis 2021



Wie schon ausgeführt wurden zwischen 2018 und 2020 nicht mehr alle örtlichen Sterbefälle auf den Friedhöfen der Gemeinde Nordkirchen bestattet (siehe auch im Kapitel 5.5.3 die Tabelle „Nutzungsintensitäten und Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent in der Zeitreihe 2018 bis 2021“). Nur 2021 näherte sich die Zahl der Bestattungen mit 92,78 Prozent nochmals an die Zahl der Sterbefälle an.

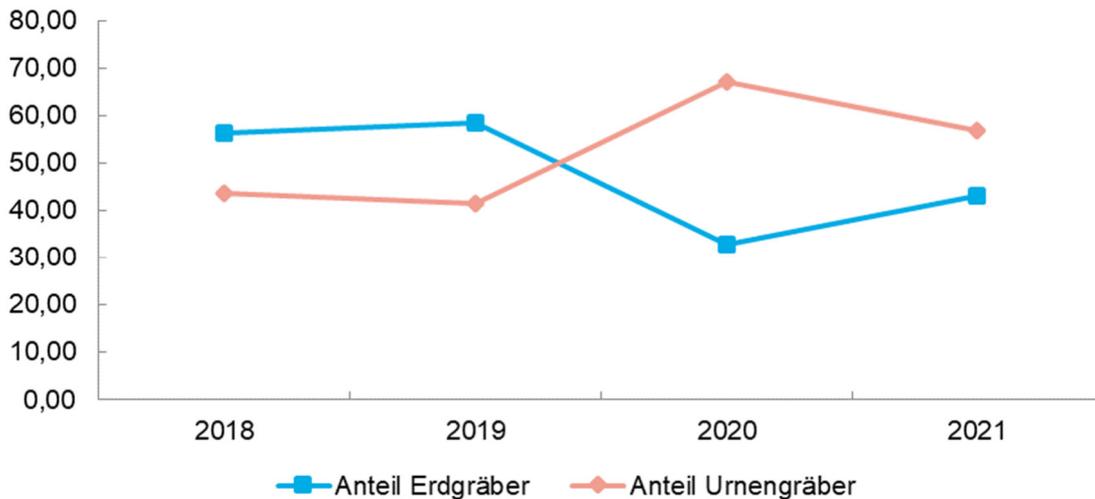
Inwieweit die damit insbesondere in den drei Jahren 2018 bis 2020 festzustellenden Abwärtstendenzen unmittelbar mit dem Angebot des RuheForstes Cappenberg in Verbindung stehen, kann seitens der gpaNRW nicht abschließend beurteilt werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklungen um den RuheForst Cappenberg und andere alternative Bestattungsorte beobachten und analysieren, um aufkommenden Abwanderungsprozesse im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und Kostendeckung entgegenzusteuern.

Die Gemeinde sollte sich darauf fokussieren, die Konkurrenzfähigkeit ihrer Friedhöfe durch Anpassung ihrer Leistungsangebote an allgemeine Entwicklungen zu erhalten.

Entwicklung der Sarg- und Urnenbestattungen Nordkirchen 2018 bis 2021



In den 1990er Jahren erfolgten überwiegend Sargbestattungen in Deutschland. In der geprüften Zeitreihe stellte sich dieser Trend in Nordkirchen so auch noch bis 2019 dar. In 2020 veränderten sich die Anteilsverhältnisse dann aber ebenfalls zugunsten der Urnenbestattungen. Im Jahr 2020 lag der Anteil der Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen bei 67,03 Prozent. In 2021 waren es 56,99 Prozent.

Die hier skizzierte Entwicklung bestätigt die zunehmende Nachfrage nach pflegefreien Grabarten für Nordkirchen und damit die Notwendigkeit, strukturelle Anpassungen anzubieten. Die Nachfrage nach Urnenbestattungen, Urnenhainen, Urnenrasengräbern, Aschestreifefeldern, Stelen u. ä. steigt landesweit.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihr Angebotsspektrum an Varianten zur Urnenbestattung im Interesse der eigenen Konkurrenzfähigkeit den regionalen Entwicklungen anpassen und erweitern (Urnen-Stelen, Urnenwände, Aschestreiffelder, usw.)

Darüber hinaus erfordert auch die fortschreitende Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur, dass sich die Kommunen alternativen Bestattungsangeboten öffnen (bspw. muslimische Begräbnisstätten).

Die Gemeinde Nordkirchen analysiert ihre Fallzahlen je Bestattungsart, um sich zukunfts- und nachfrageorientierter aufzustellen. Z. B. zieht sie nunmehr in Betracht, künftig Stelen oder Urnenwände aufzustellen und anzubieten.

Derzeitig sind nach Maßgabe der bisherigen Friedhofs- und Gebührensatzungen Bestattungen in folgenden Grabarten möglich:

- Erd-Reihengrab,
- Erd-Wahlgrab,
- Urnen-Reihengrab,

- Urnen-Wahlgrab,
- Kindergrab,
- anonymes / halbanonymes Erd-Reihengrab,
- anonymes / halbanonymes Urnen-Reihengrab.

Ferner ist die Zuerkennung eines Erd- oder Urnengrabes als Ehrengrabstätte seitens der Gemeinde Nordkirchen möglich.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Bestattungsnachfrage der Gemeinde Nordkirchen wie folgt ein:

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

Kennzahlen	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	43,01	16,67	32,99	41,67	45,26	62,37	23
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	56,99	37,63	51,32	55,99	65,57	83,33	23

In der Gruppe der hier erfassten 23 Vergleichskommunen sind lediglich noch drei Kommunen erfasst, bei denen der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen über 50 Prozent liegt.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

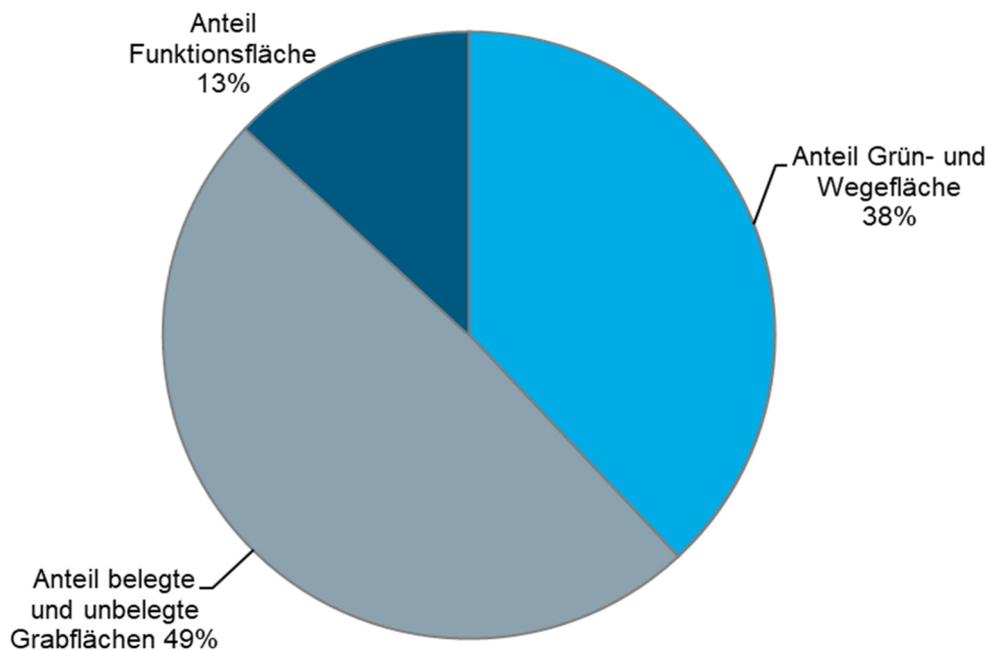
Die Gemeinde Nordkirchen bewirtschaftet auf ihren drei Ortsteilfriedhöfen überdurchschnittliche Funktions- und Bestattungsflächen. Die Situation um die Bestattungsflächen kann aber nicht weiter analysiert werden. Weil die Gemeinde die Grunddaten zu belegten und nicht belegten Grabstellen in dieser Differenzierung noch nicht darlegen kann. Die digitale Erfassung auch dieser Datengrundlagen erfolgt zurzeit. Der Gemeinde Nordkirchen fehlten damit bislang jedoch wesentliche Steuerungsinformationen im Hinblick auf ihr zukunftsorientiertes Flächenmanagement.

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 in der weiteren 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 Nordkirchen** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf, wobei nicht nach belegten und unbelegten Grabflächen unterschieden werden konnte. Die Gemeinde Nordkirchen konnte den Anteil der belegten Grabflächen mangels vollständiger digitaler Erfassung nicht im Detail beziffern. Damit war auch die weitergehende Analyse in der Unterscheidung nach jeweiligen Grabarten (Erd- und Urnengräber usw.) nicht möglich. Siehe dazu auch die weiteren Ausführungen unter der Tabelle „Flächenanteile der Grabarten 2021“ in diesem Kapitel.

Aufteilung der Friedhofsfläche in Prozent



Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen (Kapitel 5.7).

Zu den Funktionsflächen zählen wie zuvor beschrieben neben Parkplätzen, etwaige Betriebshofgebäude oder Werkzeug-/Gerätehallen auch die Flächen der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

Die Gemeinde Nordkirchen weist vergleichsweise umfangreiche Funktionsflächen nach.

Funktionsflächen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Grund- und Kennzahlen	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Funktionsflächen in qm	5.950	260	1.182	2.310	3.843	6.347	20
Funktionsfläche je Einwohner in qm	0,59	0,02	0,10	0,16	0,30	0,60	20
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	13,08	0,63	3,42	4,98	7,31	13,99	20

Die umfangreichen Funktionsflächen resultieren aus der historischen Entwicklung um die drei Ortsteilfriedhöfen, die jeweils mit einer Trauerhalle sowie Parkflächen usw. ausgestattet sind.

Die für Bestattungen genutzten und zur Verfügung stehenden Flächen (Reserveflächen) nehmen bei der Gemeinde Nordkirchen knapp die Hälfte der Friedhofsflächen ein. Gemessen in der Kennzahlenrelation je Einwohner in qm ordnet sich die Gemeinde wie nachfolgend dargestellt damit überdurchschnittlich ein.

Bestattungsfläche kommunaler Friedhöfe je Einwohner in qm

Kennzahl	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungsfläche kommunaler Friedhöfe je Einwohner in qm	2,20	0,57	0,92	1,38	2,13	4,48	16

Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Nordkirchen setzt sich mit dem nachgewiesenen Trend zu mehrheitlichen Urnenbestattungen und dem damit einhergehenden rückläufigen Flächenbedarf auseinander. Auf das Kapitel 5.4.2 Steuerung ist diesbezüglich nochmals zu verweisen. Hinsichtlich der weiteren konzeptionellen Entwicklung und Ausrichtung bleibt abzuwarten, wie die zurzeit eingesetzte Projektgruppe mit den Vorschlägen aus dem vorliegenden externen Gutachten zur Friedhofsplanung umgeht und welche Beschlüsse letztendlich umgesetzt werden. Die dargelegte Bevölkerungsprognose und das Prüfungsergebnis zur Flächenbewirtschaftung sollten in die konzeptionellen Planungen mit einbezogen werden.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	10,83	24,30	38,78	45,75	89,33	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	9,60	22,13	33,22	42,94	84,60	15

Kennzahl	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	1,01	1,72	2,55	4,19	5,56	15

Wie zuvor im Kapitel 5.6.1 nachgewiesen, erfolgen inzwischen auch in Nordkirchen mehrheitlich Urnenbestattungen. Der Anteil der Erdbestattungen verringert sich wie bei nahezu allen Vergleichskommunen.

Der vorstehende interkommunale Vergleich der Flächenanteile nach Grabarten zeigt, dass die Erdgräber immer noch den größeren Flächenanteil an den belegten Grabflächen haben. Dies wird absehbar aufgrund der in der Vergangenheit mehrheitlichen Erdbestattungen zunächst auch so bleiben, weil die Nutzungsrechte zeitversetzt ablaufen.

Eine konkrete Analyse ist in diesem Punkt für die Gemeinde Nordkirchen nicht möglich. Die Gemeinde konnte wie zuvor schon ausgeführt keine Flächendaten zu den belegten Grabstellen liefern. Zurzeit findet eine digitale Flächenerfassung statt. In der Vergangenheit erfasste die Gemeinde die seinerzeit vergebenen und damit belegten Grabstellen nur händisch in jeweiligen Friedhofsplänen. Nach Ablauf der Nutzungsrechte wurden dann Grabstellen mit abgelaufenen Nutzungsrechten „ausradiert“. Eine vollständige Ermittlung der anteiligen Flächen der belegten Grabstellen für die Prüfung hätte nur mit hohem und nicht zu vertretendem manuellen Aufwand erfolgen können. Daher verzichtete die gpaNRW auf die Nacherhebung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung die belegten Grabstellen und –flächen getrennt nach Grabarten (Erd- und Urnengräber) sowie in der weiteren Unterscheidung nach Einzel-/Wahlgräbern usw. zeitnah vollständig digital erfassen. Darauf aufsetzend sollten diese Grunddaten dann im Zuge der Vergabe von neuen Nutzungsrechten kontinuierlich fortgeschrieben werden.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen analysiert im Rahmen der zurzeit in der Entwicklung befindlichen Friedhofsplanung auch ihren zukünftigen Flächenbedarf. Der aktuell sinkende Flächenbedarf aufgrund vermehrter Urnenbestattungen ist bekannt. Dem gegenüber sind in langfristiger Ausrichtung Zuwächse in der Altersgruppe der Einwohner ab 65 Jahren zu erwarten. Dadurch wird dann die Zahl der jährlichen Sterbefälle steigen.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Nordkirchen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	22
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	18
Neukäufe Urnengräber 2021	50
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	0

Im Verhältnis zu den Erdbestattungen 2021 laufen in der **Gemeinde Nordkirchen** jährlich in etwa noch im gleichen Umfang Nutzungsrechte an Erdgräbern ab und werden damit Grabstellen frei. Hier zeigt sich damit ein zurzeit noch ein gleichbleibender und nicht zunehmender Flächenbedarf ab.

Bei den Urnengräbern lag die Zahl der Neukäufe 2021 bereits doppelt so hoch wie bei den Erdgräbern. Wobei sich der Trend zur Urnenbestattungen in Nordkirchen erst später als bei einer Vielzahl von Vergleichskommunen einstellte. Dementsprechend liegt das Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengräber noch bei null.

Der Trendwechsel begünstigt zunächst, dass sich der Flächenbedarf in Nordkirchen tendenziell verringert. Dies berücksichtigt die Gemeinde in dem in der Vorbereitung befindlichen Friedhofskonzept.

Vorsorglich ist dazu aber nochmals die im Kapitel 5.6.1 dargelegte Prognose von IT.NRW zur Bevölkerungsentwicklung in Erinnerung zu rufen. Demnach wird dem voraussichtlich geringeren Flächenbedarf aufgrund der zunehmenden Urnenbestattungen ein grundlegender Effekt gegenüberstehen. Mit dem wachsenden Einwohneranteil in der Altersgruppe ab 65 Jahren wird auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle steigen, was anteilig wieder einen umfangreicheren Flächenbedarf bedingen könnte. Die konzeptionelle Herausforderung für die Gemeinde Nordkirchen ist, beide Entwicklungsszenarien in Einklang zu bringen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Friedhofsplanung bei der Bestimmung der künftigen Flächenbedarfe einerseits die sich verändernde Beerdigungskultur mit überwiegenden Urnenbestattungen berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es aber auch zu beachten, dass in mittel- bis langfristiger Sicht deutliche Einwohnerzuwächse in der Altersgruppe der ab 65-Jährigen zu erwarten sind. Weshalb dann auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen wird.

In Kenntnis der festgestellten Flächenüberhänge (Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen und 5.7 Grün- und Wegeflächen) könnte die Gemeinde Nordkirchen zusätzliche Bestattungsformen nachfrageorientiert anbieten. Bei der Flächenentwicklung lassen sich bestimmte Grabarten auf geeigneten Friedhofsflächen eines bestimmten Friedhofs konzentrieren. Bislang können alle angebotenen Bestattungsformen im Grundsatz auch auf allen drei Friedhöfen vorgenommen werden.

Erfahrungsgemäß steigt z. B. die Nachfrage nach pflegefreien/pflegeleichten Urnenbestattungen in Wiesen- oder Baumgrabfeldern. Diesem Ansatz folgend könnte die Gemeinde Wiesen-

grabfelder auf einem Friedhof konzentrieren, während auf einem zweiten Friedhof Bestattungsflächen unter Bäumen angelegt und angeboten werden. Ggf. könnten darüber in der Folge auch die Pflegearbeiten effizienter und damit kostengünstiger organisiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte prüfen, inwieweit bestimmte Grabarten (bspw. Wiesen- oder Baumgräber) auf geeigneten Friedhofsflächen eines einzelnen Ortsteilfriedhofs konzentriert werden können.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nordkirchen unterhält auf ihren an sich durchschnittlich einzuordnenden Gesamt-Friedhofsflächen umfangreichere Grünflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen sind bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.

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	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	38,02	14,45	40,15	47,41	55,75	71,89	16
Grünfläche in qm	11.700	3.700	6.781	10.205	11.969	17.215	14
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	67,63	33,84	45,83	52,38	63,87	67,63	14
Wegefläche in qm	5.600	3.301	5.970	8.595	9.517	13.390	14
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	32,37	32,37	36,13	47,62	54,17	66,16	14

Im Vergleich der Kennzahl Anteil Grün- und Wegeflächen an den Friedhofsflächen insgesamt ordnet sich die **Gemeinde Nordkirchen** unterdurchschnittlich ein.

Die differenzierte Betrachtung der Grün- und Wegeflächen belegt dann, dass sie einen überdurchschnittlichen Anteil an Grünflächen unterhält. Der Anteil der Wegeflächen ordnet sich demgegenüber unterdurchschnittlich ein.

Der Grünflächenunterhaltung ist in Nordkirchen damit mehr Gewicht beizumessen, als bei dem Großteil der Vergleichskommunen.

Ihre Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen bewertet die Gemeinde Nordkirchen als ausreichend. Die für die Grün- und Wegeflächenunterhaltung notwendigen Strukturdaten, wie z. B. Flächen, Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege liegen im Grundsatz vor. Gleichzeitig räumt sie aber ein, dass die regelmäßigen im dreijährigen Rhythmus vorgenommenen Ausschreibungen der Grünflächenunterhaltung bspw. nur Längenannahmen zu den Hecken vorgeben. Ferner erfolgten bislang keine Zustandserhebungen und –zuordnungen zu den Wegeflächen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.

→ **Empfehlung**

Die in der Entwicklung befindliche Friedhofskonzeption sollte den vergleichsweise großen Grünflächenanteil berücksichtigen. Es sollte dabei geprüft werden, inwieweit nicht zwingend benötigte pflegerelevante Flächenanteile aufgegeben oder anderen Nutzungen zugeführt werden können.

Umgestaltungsmaßnahmen in den Grünflächen im Interesse der Nachhaltigkeit und mit dem Ziel des Umwelt- und Naturschutzes spielten bislang in Nordkirchen noch keine Rolle.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte prüfen, inwieweit eventuelle Flächenüberhänge in den Grünflächen im Interesse des Umwelt- und Naturschutzes umgestaltet werden könnten.

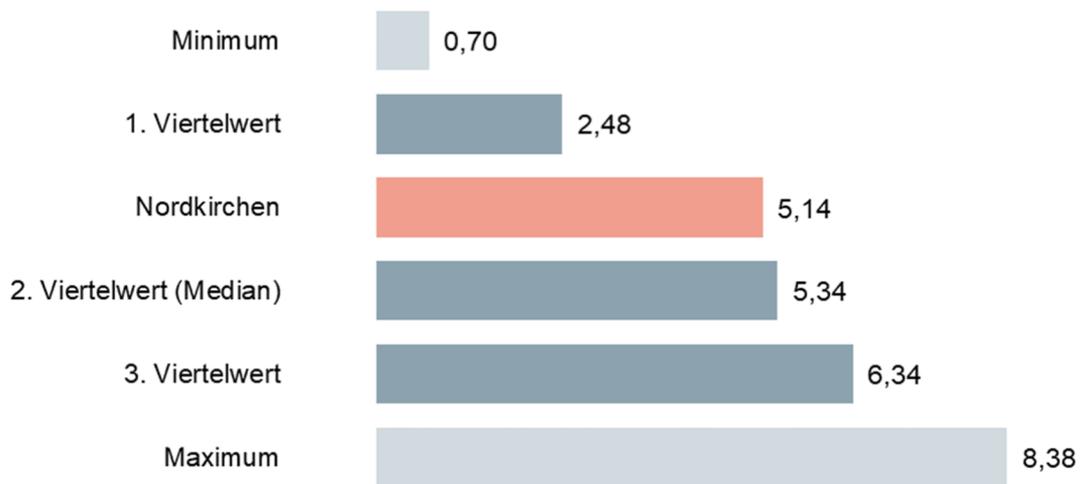
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

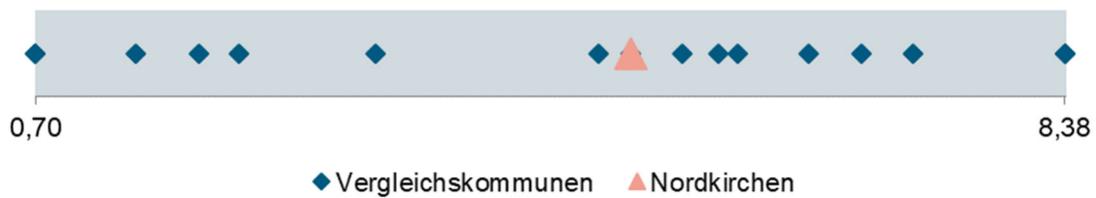
Die Unterhaltungsaufwendungen zur Pflege der Grün- und Wegeflächen liegen auf durchschnittlichem Niveau. Mangels differenzierter Kostenrechnung in der Trennung nach Grün- und Wegeflächen sind Detailanalysen im Interesse einer ggf. wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung nicht möglich. Neben den in den Ausschreibungen definierten Pflegestandards wird der jährliche Mittelbedarf der Grünflächenpflege zweifelsohne auch durch die umfangreicheren Grünflächenanteile beeinflusst.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



In Einwohnerrelation ordnen sich die Unterhaltungsaufwendungen der Grünflächen- und Wegepflege wie folgt im interkommunalen Vergleich ein:

Unterhaltungskosten Grünflächen- und Wegeunterhaltung je Einwohner 2021

Kennzahl	Nordkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungskosten Grünflächen- und Wegeunterhaltung je Einwohner	8,79	1,00	2,57	8,83	10,57	13,44	15

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist der Mitteleinsatz zur Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen der **Gemeinde Nordkirchen** trotz Orientierung am Median bereits als vergleichsweise hoch einzustufen.

Welchen Anteil dabei die Grünflächen oder die Wege für sich betrachtet haben, kann mangels Detaildaten nicht differenziert analysiert werden. Zwar verfügt die Gemeinde über die jeweiligen Flächenanteile in qm. Buchungsrelevant konnte sie die dargelegten Gesamtkosten der Grün- oder Wegeflächenunterhaltung im Prüfungsverlauf aber nicht weiter aufschlüsseln.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse einer verbesserten Aufgabensteuerung differenzierter buchen. Nur dann sind weitergehende Analysen und Entscheidungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausrichtung der Aufgabenerledigung möglich.

Im Sachzusammenhang ist auch nochmals auf das vorherige Kapitel 5.4.2 Steuerung zu verweisen, in dem gpaNRW die Frage der Kennzahlenbildung und -fortschreibung im Interesse der wirtschaftlichen Steuerung aufwirft.

Die Unterhaltungskosten entwickeln sich in Abhängigkeit von den örtlichen Pflegestandards in den Grünflächen sowie dem jeweiligen Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf in den Wegen. Ferner nehmen im Einzelfall auch weitere örtliche Besonderheiten Einfluss. Im Fall der Gemeinde Nordkirchen sind folgende Aspekte zu beschreiben:

- Zu den Pflegestandards in den Grünflächen gibt es keine Standardvorgaben. Hier schöpfen die Kommunen Gestaltungsspielräume aus. Diese führen je nach Pflegeintensität und qualitativen Vorgaben zu unterschiedlichen Folgekosten.

Die Unterhaltungsarbeiten für die Rasenflächen, Strauch- und Heckenflächen, die Wegeunterhaltung sowie die Müllentsorgung sind wie zuvor beschrieben einem externen Gartenbauunternehmen übertragen.

Diese Dienstleistungen schreibt die Gemeinde Nordkirchen im Rhythmus von drei Jahren neu aus, wobei sie dann auch konkrete Pflegestandards vorgibt.

- Bei den Wegeflächen beeinflussen ebenfalls unterschiedliche Qualitätsstandards die Unterhaltungskosten. Auch hier üben die Kommunen Gestaltungsspielräume aus.

Auf- und Unterbau der Wege variieren. Bspw. zu nennen sind Deckenmaterialien wie Rasen, wassergebundener Schotter oder Kies sowie Steinpflaster und Teerdecken.

Die unterschiedlichen Ausbaumaterialien führen zu unterschiedlichen kontinuierlichen Folgekosten je Jahr (regelmäßiges Rasenmähen, wiederkehrender Ausgleich von Unebenheiten bei wassergebundenen Schotterdecken und Kies). Bei Pflaster- und Teerdecken sind vergleichbare regelmäßige Pflegearbeiten zunächst auszuschließen. Wenngleich bei diesen die Ausbaumaterialien i. d. R. höher ausfallen.

Bei allen Ausbaumaterialien ergibt sich in Abhängigkeit von Alter und Zustand zusätzlicher notwendiger Unterhaltungs- und Sanierungsaufwand. Diese Arbeiten sind anders als qualitative Aspekte nicht mehr als freiwillige Maßnahmen einzuordnen, sondern sind eher als pflichtig anzusehen. So müssen die Kommunen im Interesse der Friedhofsbesucher ihren Verkehrssicherungspflichten nachkommen und permanent für sichere Zuwegungen zu den Grabfeldern und Gräbern sorgen.

- Als einflussnehmende örtliche Besonderheit im Fall der Gemeinde Nordkirchen ist ferner der denkmalgeschützte Kreuzgang auf dem Friedhof Südkirchen zu beschreiben. Im Interesse des Erhalts dieses Kreuzgangs ergibt sich in variierenden jährlichen Zyklen gesonderter Unterhaltungs- und Pflegeaufwand.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Pflegestandards in der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Kostensenkung kritisch im Fokus behalten und soweit möglich reduzieren. In die Analysen und Entscheidungen sollte der nachgewiesene Flächenüberhang bei den Grünflächen mit einbezogen werden. Entsprechende Flächenaufgaben könnten zur Senkung der jährlichen Unterhaltungskosten beitragen.

→ **Empfehlung**

Künftige Ausbauentscheidungen an den Friedhofswegen sollten nicht nur von den Ausbaukosten abhängig getroffen werden, sondern auch den dauerhaften Pflegeaufwand und die damit einhergehenden Folgekosten berücksichtigen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Bei der Gemeinde Nordkirchen sind mit Ausnahme der im Dienstleistungsvertrag zur Pflege der Grünflächen und Wege definierten Pflegestandards keine strategischen Zielvorgaben verschriftlicht. Die Gemeinde arbeitet auch noch nicht mit Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung und verzichtet bislang auf ein regelmäßiges Berichtswesen. Mit externer Begleitung und einer Projektgruppe wird zurzeit eine zukunftsfähige Friedhofskonzeption erarbeitet.	146	E1.1	Zur weiteren Optimierung der wirtschaftlichen Steuerung sollte die Gemeinde Nordkirchen ein Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung aufbauen.	147
			E1.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Friedhofswesen ein regelmäßiges Berichtswesen für die politischen Gremien und die Verwaltungsleitung aufbauen.	147
F2	Die Friedhofsverwaltung nutzt künftig eine Fachsoftware mit einem zugehörigen GIS-Baustein. Die digitale Erfassung aller Friedhofsflächen wird 2023 abgeschlossen. Bislang stehen nur unzureichende und i. d. R. manuell geführte Grunddaten zur Verfügung. Bspw. konnte im Verlauf der Prüfung die Zahl der belegten Grabstellen nicht beziffert werden.	147	E2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihren Digitalisierungsprozess in der Friedhofsverwaltung fortsetzen und die vollständige Erfassung aller Grab- und Grünflächen kurzfristig abschließen. Darauf aufsetzend sollten alle Datengrundlagen im eigenen Steuerungsinteresse lückenlos jährlich fortgeschrieben werden.	148
F3	Die Gemeinde Nordkirchen verzichtete im Friedhofswesen bislang auf eine ausdrückliche Öffentlichkeitsarbeit. Mit dem im Aufbau befindlichen neuen Internet-Serviceportal stellt sie künftig Beschreibungen zu den Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen und bspw. Kontaktdaten zur Verfügung.	148	E3	Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit wie geplant ausbauen.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Gebühren					
F4	Die Gemeinde Nordkirchen refinanziert ihren vergleichsweise hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde vor mehr als acht Jahren vor. Evtl. Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen.	149	E4.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung prüfen, inwieweit die Unterhaltungskosten der Friedhöfe gesenkt werden können.	150
			E4.2	Die Gebührenkalkulation Friedhofswesen sollte schnellstmöglich neu erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nordkirchen gewährleisten, dass jährliche Überprüfungen der Rechnungsergebnisse zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen erfolgen.	151
F5	Die Nutzungsberechtigten werden aufgrund der seit langem ausstehenden Neukalkulation der Friedhofsgebühren nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.	152	E5	Die Gemeinde Nordkirchen sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren die Entwicklungen im regionalen Umland in ihre Erhebungen mit einbeziehen. Bestenfalls sollten über Kostenreduzierungen ggf. erforderliche Gebührensenkungen erwirkt werden. Andernfalls könnte die Gemeinde ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren.	152
F6	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen lag 2018 bereits auf sehr niedrigem und unterdurchschnittlichem Niveau von ca. 42 Prozent. Er reduzierte sich bis 2021 weiter auf nur noch knapp 28 Prozent. Die Analyse der Trauerhallennutzungen gibt erste Hinweise auf Abwanderungstendenzen hin zu privaten Abschiedsräumen. Je Jahr werden ca. 90 Prozent der Verstorbenen vor der Beisetzung in einer der drei Trauerhallen aufgebahrt.	153	E6.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklung der zunehmenden Konkurrenzsituation durch private Aufbahrungsräume und alternative Bestattungsortlichkeiten beobachten und im Fall der weiteren Negativentwicklung versuchen, nachfrageorientiertere Angebote im Interesse der eigenen Kostendeckung zu offerieren.	154
			E6.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Hintergründe für ihren schlechten Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen aufarbeiten und auf eine auskömmlichere Ertragssituation hinwirken.	155
			E6.3	Sofern sich künftig grundlegende Auslastungsprobleme bei den Trauerhallen bestätigen und es ggf. auch die räumlichen Strukturen der Gebäude hergeben, sollte die Gemeinde Nordkirchen angemessene alternative Zusatznutzungen prüfen. In Betracht kommen könnte alternativ ggf. auch die Abgabe eines Gebäudes an einen örtlichen Bestatter.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F7	Die inzwischen überwiegende Nachfrage nach Urnengräber ist als Beleg für die sich nachhaltig verändernde Bestattungskultur in Nordkirchen zu werten. Gleichzeitig entwickelt sich wie bei vielen Vergleichskommunen ein zunehmender Konkurrenzdruck durch regionale naturnahe private Bestattungsstätten.	157	E7.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die Entwicklungen um den RuheForst Cappenberg und andere alternative Bestattungsorte beobachten und analysieren, um aufkommenden Abwanderungsprozesse im Interesse der eigenen wirtschaftlichen Friedhofsunterhaltung und Kostendeckung entgegenzusteuern.	158
			E7.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihr Angebotsspektrum an Varianten zur Urnenbestattung im Interesse der eigenen Konkurrenzfähigkeit den regionalen Entwicklungen anpassen und erweitern (Urnen-Stelen, Urnenwände, Aschestreifelder, usw.)	159
F8	Die Gemeinde Nordkirchen bewirtschaftet auf ihren drei Ortsteilfriedhöfen überdurchschnittliche Funktions- und Bestattungsflächen. Die Situation um die Bestattungsflächen kann aber nicht weiter analysiert werden. Weil die Gemeinde die Grunddaten zu belegten und nicht belegten Grabstellen in dieser Differenzierung noch nicht darlegen kann. Die digitale Erfassung auch dieser Datengrundlagen erfolgt zurzeit. Der Gemeinde Nordkirchen fehlten damit bislang jedoch wesentliche Steuerungsinformationen im Hinblick auf ihr zukunftsorientiertes Flächenmanagement.	160	E8	Die Gemeinde Nordkirchen sollte im Interesse der Steuerungsunterstützung die belegten Grabstellen und –flächen getrennt nach Grabarten (Erd- und Urnengräber) sowie in der weiteren Unterscheidung nach Einzel-/Wahlgräbern usw. zeitnah vollständig digital erfassen. Darauf aufsetzend sollten diese Grunddaten dann im Zuge der Vergabe von neuen Nutzungsrechten kontinuierlich fortgeschrieben werden.	163
F9	Die Gemeinde Nordkirchen analysiert im Rahmen der zurzeit in der Entwicklung befindlichen Friedhofsplanung auch ihren zukünftigen Flächenbedarf. Der aktuell sinkende Flächenbedarf aufgrund vermehrter Urnenbestattungen ist bekannt. Dem gegenüber sind in langfristiger Ausrichtung Zuwächse in der Altersgruppe der Einwohner ab 65 Jahren zu erwarten. Dadurch wird dann die Zahl der jährlichen Sterbefälle steigen.	163	E9	Die Gemeinde Nordkirchen sollte in ihrer Friedhofsplanung bei der Bestimmung der künftigen Flächenbedarfe einerseits die sich verändernde Beerdigungskultur mit überwiegenden Urnenbestattungen berücksichtigen. Gleichzeitig gilt es aber auch zu beachten, dass in mittel- bis langfristiger Sicht deutliche Einwohnerzuwächse in der Altersgruppe der ab 65-Jährigen zu erwarten sind. Weshalb dann auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen wird.	164
Grün- und Wegeflächen					
F10	Die Gemeinde Nordkirchen unterhält auf ihren an sich durchschnittlich einzuordnenden Gesamt-Friedhofsflächen umfangreichere Grünflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen sind bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.	165	E10.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.2	Die in der Entwicklung befindliche Friedhofskonzeption sollte den vergleichsweise großen Grünflächenanteil berücksichtigen. Es sollte dabei geprüft werden, inwieweit nicht zwingend benötigte pflegerelevante Flächenanteile aufgegeben oder anderen Nutzungen zugeführt werden können.	166
			E10.3	Die Gemeinde Nordkirchen sollte prüfen, inwieweit eventuelle Flächenüberhänge in den Grünflächen im Interesse des Umwelt- und Naturschutzes umgestaltet werden könnten.	166
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen zur Pflege der Grün- und Wegeflächen liegen auf durchschnittlichem Niveau. Mangels differenzierter Kostenrechnung in der Trennung nach Grün- und Wegeflächen sind Detailanalysen im Interesse einer ggf. wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung nicht möglich. Neben den in den Ausschreibungen definierten Pflegestandards wird der jährliche Mittelbedarf der Grünflächenpflege zweifelsohne auch durch die umfangreicheren Grünflächenanteile beeinflusst.	166	E11.1	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse einer verbesserten Aufgabensteuerung differenzierter buchen. Nur dann sind weitergehende Analysen und Entscheidungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausrichtung der Aufgabenerledigung möglich.	168
			E11.2	Die Gemeinde Nordkirchen sollte ihre Pflegestandards in der Grün- und Wegeflächenunterhaltung im Interesse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Kostensenkung kritisch im Fokus behalten und soweit möglich reduzieren. In die Analysen und Entscheidungen sollte der nachgewiesene Flächenüberhang bei den Grünflächen mit einbezogen werden. Entsprechende Flächenaufgaben könnten zur Senkung der jährlichen Unterhaltungskosten beitragen.	169
			E11.3	Künftige Ausbauentscheidungen an den Friedhofswegen sollten nicht nur von den Ausbaurkosten abhängig getroffen werden, sondern auch den dauerhaften Pflegeaufwand und die damit einhergehenden Folgekosten berücksichtigen.	169

→ 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