

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Kalkar im Jahr
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kalkar	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Kalkar	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kalkar	30
0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kalkar	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63
1.4.4 Fördermittelmanagement	68

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	71
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Vergabewesen	86
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	Organisation des Vergabewesens	88
2.3.1	Organisatorische Regelungen	88
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	96
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	98
2.5	Sponsoring	103
2.6	Nachtragswesen	105
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	105
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	107
2.7	Maßnahmenbetrachtung	109
2.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	110
3.	Informationstechnik an Schulen	115
3.1	Managementübersicht	115
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	116
3.3	IT an Schulen	116
3.3.1	IT-Steuerung	116
3.3.2	Stand der Digitalisierung	120
3.3.3	IT-Sicherheit	124
3.4	Anlage: Ergänzende Tabelle	127
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	128
4.1	Managementübersicht	128
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	129
4.3	Örtliche Strukturen	129
4.4	Rechtmäßigkeit	131
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	132
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	133
4.4.3	Art der Bestattung	134
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	135
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	136
4.5	Verfahrensstandards	136
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	137
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	138
4.6.2	Aufwendungen	139
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	141
4.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	143

5.	Friedhofswesen	144
5.1	Managementübersicht	144
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	145
5.3	Örtliche Strukturen	145
5.4	Friedhofsmanagement	147
5.4.1	Organisation	147
5.4.2	Steuerung	147
5.4.3	Digitalisierung	148
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	149
5.5	Gebühren	150
5.5.1	Kostendeckung	150
5.5.2	Grabnutzung	152
5.5.3	Trauerhallen	152
5.6	Friedhofsflächen	155
5.6.1	Einflussfaktoren	155
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	158
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	160
5.7	Grün- und Wegeflächen	161
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	161
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	162
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	164
6.	gpa-Kennzahlenset	166
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	166
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	167
6.3	gpa-Kennzahlenset	168
	Kontakt	172

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kalkar

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Kalkar noch Handlungsbedarfe bei der bestehenden **Haushaltssituation**. Die Stadt erzielt zwar bis 2021 Jahresüberschüsse: strukturell ist der Haushalt allerdings nicht ausgeglichen. Die Stadt Kalkar plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 Jahresdefizite. Diese können bis 2023 durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Die Stadt Kalkar kann im Betrachtungszeitraum auf eine solide **Eigenkapitalausstattung** zurückgreifen. Die positiven Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum führen zu einem Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum Aufbau einer Ausgleichsrücklage. **Aufwandssteigerungen** kann die Stadt Kalkar im Betrachtungszeitraum 2016 - 2021 teilweise aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden können.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Kalkar liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt. Die Stadt Kalkar plant aktuell mit deutlich höheren Investitionen als bisher. Die Verbindlichkeiten der Stadt werden daher in den nächsten Jahren ansteigen.

Die Stadt Kalkar überträgt regelmäßig höhere konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen im gesamten Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es somit nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungübertragungen** hat die Stadt auf Empfehlung der gpaNRW seit April 2023 verbindlich geregelt.

Im **Fördermittelmanagement** bestehen bei der Stadt Kalkar noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Kalkar hat keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch auch Kalkar Richtlinien für Kreditaufnahmen aufstellen sowie strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen festgelegt haben.

Die **Stadt Kalkar** hat eine **zentrale Vergabestelle** und stellt so die Funktionstrennung zwischen den die Maßnahmen planenden und nach Zuschlagserteilung begleitenden Fachbereichen und der Ausschreibungsdurchführung von Vergaben sicher. Das interne Regelwerk zur Durchführung der Vergabeverfahren sollte aktualisiert und um weitere rechtliche Aspekte ergänzt werden. Eine regelmäßige **Prüfung** der getätigten **Vergaben** findet in der Stadt Kalkar nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht eine Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Stadt vor wirtschaftlichen Schäden bewahren. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Eine beauftragte Person für die Wahrnehmung der **Korruptionsprävention** fehlt. Eine Dienst-anweisung zur Korruptionsprävention existiert als Entwurf. Ähnlich verhält es sich mit verbindlichen Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen. Eine Gefährdungsanalyse sollte zeitnah nachgeholt und die Dienst-anweisung einschließlich Regelungen zum Sponsoring verbindlich in Kraft gesetzt werden.

Die Stadt liegt hier bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten **Abweichungsquoten** bei schlussgerechneten Baumaßnahmen. Die Stadt kann dies verbessern und Kostensteigerungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, wenn sie die Planung im Vorfeld intensiv mit allen Beteiligten abstimmt und nach Abschluss der Planungsphase an den getroffenen Abstimmungen festhält. Das Vergabewesen lässt wesentliche Auftragsänderungen und -erweiterungen nur in begründeten Ausnahmefällen zu. Bei der Organisation des **Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an. Ein zentrales Nachtragsmanagement könnte die Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen zu Steuerungszwecken analysieren.

Die **IT-Ausstattung der Schulen** der Stadt Kalkar ist qualitativ auf einem hohen Niveau. Insbesondere in den Grundschulen sind bereits sehr gute Grundlagen für einen digitalisierten Unterricht geschaffen worden. Allerdings bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei den IT-Steuerungsprozessen. Im Bereich der **IT-Sicherheit** hat die Stadt bereits ein hohes Sicherheitsniveau erreicht. Hier ist Kalkar im interkommunalen Vergleich sehr gut aufgestellt.

Bei der Stadt Kalkar ergeben sich direkte Auswirkungen durch den Strukturwandel im **Friedhofswesen**. Lag der Anteil der Urnenbestattungen vor ca. 15 Jahren bei einem Drittel der Bestattungen, liegt er mittlerweile bei fast 80 Prozent.

Die Stadt Kalkar hat auf diesen Strukturwandel reagiert und ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. So wurden für die Friedhöfe Kernbelegungs- und Rückzugsflächen definiert, neue Grabarten realisiert sowie die Gebührenkalkulation durch die Berücksichtigung von Äquivalenzziffern neu aufgestellt. Es zeigen sich hier unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. Diese liegen insbesondere bei den Grün- und Wegeflächen, zu denen mangels Daten keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit gemacht werden konnten. Für die Bearbeitung der Sterbefälle nutzt die Stadt Kalkar eine Software, die hinsichtlich der Nutzung und Auswertungsmöglichkeiten optimiert werden sollte.

Die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle** schwankt im Betrachtungszeitraum, mit steigender Tendenz in 2021. Hier ergeben sich ordnungsbehördliche Bestattungsfälle überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen. Die Stadt Kalkar hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Kalkar ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Kalkar

0.2.1 Strukturen

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

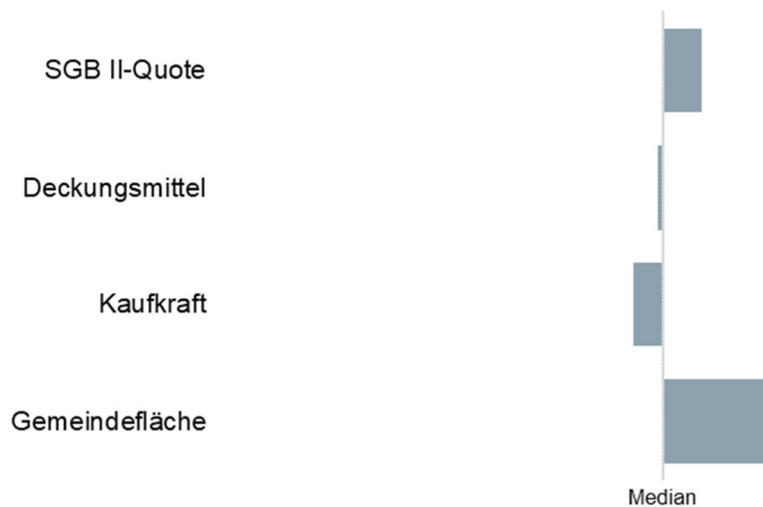
Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Kalkar 2022



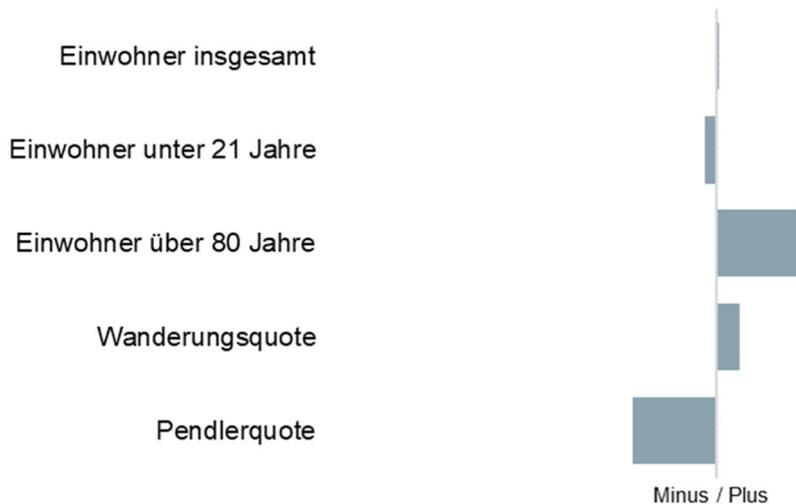
Intrakommunaler Vergleich

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.

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

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 Kalkar 2022



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Die Stadt Kalkar hat zum Stichtag 31. Dezember 2022 rund 14.190 Einwohner. Damit hat die Bevölkerungszahl einen historischen Höchstwert erreicht. In den Jahren seit 2018 haben sich geringe positive Veränderungen ergeben, die im Wesentlichen durch die positive Wanderungsquote zustande kommt: die Zuzüge haben in den letzten fünf Jahren überwogen. Dabei wurde gleichzeitig der Überhang von Sterbefällen gegenüber den Geburten (negative natürliche Bevölkerungsentwicklung) kompensiert.

Wie in vielen Kommunen zeigt sich in Kalkar eine Verschiebung in der Altersstruktur: konkret ist der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren erkennbar angewachsen. Gleichzeitig hat sich der Anteil der jüngeren Einwohner unter 21 Jahren nur leicht reduziert. Beides bedingt entsprechende Anforderungen an die Gestaltung der kommunalen Infrastruktur und die bei der Kommune nachgefragten Leistungen.

Die negative Pendlerquote belegt, dass deutlich mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auspendeln als einpendeln. Kalkar ist damit wie viele der Vergleichskommunen eher als Wohn- und Schlafkommune und weniger als zentraler Arbeitsort zu charakterisieren.

Insgesamt muss die Stadt Kalkar nach wie vor unter eher ungünstigen Rahmenbedingungen agieren: eine im Vergleich erhöhte SGB II-Quote sowie nur knapp beim Median liegende allgemeine Deckungsmittel sowie einer unterdurchschnittlichen Kaufkraft, die u. a. mit der SGB II-Quote in Zusammenhang steht. Bei 75 Prozent der Vergleichskommunen besteht in der Bevöl-

kerung eine höhere Kaufkraft als in Kalkar. Die allgemeinen Deckungsmittel, die sich grundsätzlich aus Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen zusammensetzen, liegt Kalkar im Durchschnitt der letzten fünf Jahre mit 1.393 Euro je Einwohner im Bereich des Medians. Hierin wird im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung ein erheblicher Anstieg erkennbar. Dieser Anstieg ist jedoch kein örtliches Phänomen in Kalkar, sondern hat auch in den Vergleichskommunen stattgefunden. So verfügen mehr als die Hälfte der Kommunen dieser Größenordnung nach wie vor über eine höhere Finanzausstattung als Kalkar.

Unverändert führt die große Gemeindefläche zu einer geringeren Bevölkerungsdichte. Die Siedlungsstruktur des Stadtgebietes führt dabei im Vergleich zu deutlich mehr Verkehrsflächen, die angemessen unterhalten werden müssen und die Handlungsmöglichkeiten der Stadt Kalkar ergänzend einschränken.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Kalkar intensiv diskutiert und vor dem Hintergrund der Finanzsituation auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten in der Stadt Kalkar geprüft. Im Ergebnis sind die damaligen Prüfungsergebnisse in folgenden Maßnahmen berücksichtigt:

- Das Finanzmanagement wurde in den Fachbereich 1 Verwaltungssteuerung und -service integriert und ein zentrales Gebäudemanagement erschaffen, das organisatorisch als Stabsstelle der Bürgermeisterin zugeordnet ist. Der Verwaltungsaufbau wurde in 2019 und in 2023 umstrukturiert.
- Das in Ergänzung zum integrierten Handlungskonzept für die Innenstadt von Kalkar (InHK) 2017 aufgestellte Spielplatzkonzept der Stadt berücksichtigt die aktuellen Bedarfe in der Stadt. Die Neu- und Umgestaltungen der Spielplätze sind bis 2024 eingeplant.
- Zurzeit leistet die Stadt erhebliche Investitionen in der Schullandschaft sowie die Neubauten des kommunalen Bau- und Betriebshofes und eines Feuerwehrgerätehauses. Der kommunale Bau- und Betriebshofes wird auskunftsgemäß im Frühsommer 2024 fertiggestellt und der Neubau des Feuerwehrgerätehauses Wessel ist kurz vor der Fertigstellung.
- Es wurde 2020 ein Wirtschaftswegekonzept aufgestellt. Ziel ist es, ein zukunftsfähiges, bedarfsgerechtes und auch finanzierbares Wegenetz zu schaffen.
- Der Schülerspezialverkehr wurde über das Schokoticket in den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) integriert.
- Aktuell wird ein Sportflächenkonzept durch ein Fachbüro entwickelt. Diese soll Sportmöglichkeiten für mehrere Vereine umfassen und die vorhandenen Bedarfe und Handlungsmöglichkeiten vollständig aufarbeiten.

Die Umsetzung der verschiedenen Konzepte dauert an und erfordert entweder eine Finanzierung über Fördermaßnahmen und/oder Kreditaufnahmen.

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. Dies war in dieser Prüfung nicht der Fall.

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 der Stadt Kalkar hat die gpaNRW in der Zeit von April 2022 bis Juni 2023 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Stefanie Hackfort
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden am 12. Juni 2023 im Verwaltungsvorstand der Stadt Kalkar vorgestellt. Die Stadt Kalkar hatte Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 29. August 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Stefan Loepke

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Kalkar die steigenden Aufwendungen teilweise kompensieren. Zukünftig gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	E1	Die Stadt Kalkar sollte nicht nachlassen, im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit auch zukünftig einen ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Dabei sollte der Aufwand zum Erhalt der dauerhaft benötigten Infrastruktur mit dem vorzuhaltenden kommunalen Leistungsangebot und der dauerhaften kommunalen Leistungsfähigkeit einher gehen.
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Kalkar zuletzt zwar unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen trotzdem im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E2	Ziel der Stadt Kalkar sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Stadt Kalkar hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an einer strategischen Ausrichtung, sowie verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E3	Die Stadt Kalkar sollte die gelebte Praxis in eine verbindliche und transparente Form (Dienstanweisung, Richtlinie, etc.) gießen. Dies würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F4	Die Stadt Kalkar hat kein förderbezogenes Controlling und -berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Die Stadt Kalkar sollte ihre zentrale Übersicht weiter ausbauen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Kalkar sollte die bestehenden Strukturen um ein angemessenes, förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen erweitern.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Es fehlt der Stadt Kalkar an einem konkreten und schriftlich fixierten Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.	E5	Die Stadt Kalkar sollte den verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement weiter ausbauen und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F6	Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen für ein Anlagenmanagement hat Kalkar bisher nicht schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Kalkar sollte den bereits bestehenden Entwurf einer Richtlinie für Geldanlagen zeitnah weiter ausarbeiten und verabschieden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Kalkar hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Stadt hat mit der Richtlinie über die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (Vergabeordnung) sowie der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und das Vergabewesen verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die jedoch teilweise nicht übereinstimmen und veraltet sind.	E1.1	Die Stadt sollte die Aufgaben der zentralen Vergabestelle noch um weitere Zuständigkeiten ergänzen, wie zum Beispiel das Einholen der Registerauskünfte und das Nachfordern von Unterlagen.
		E1.2	Wir empfehlen, die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle an den zulässigen Auftragswert für Direktaufträge zu koppeln. Auch eine Harmonisierung der Wertgrenzen in der Vergabeordnung sowie der Dienstanweisung sollte die Stadt vornehmen, da diese zum Teil widersprüchliche Wertgrenzen aufweisen. Alternativ bietet sich eine Zusammenfassung beider Regelwerke in eine Dienstanweisung Vergabe an
		E1.3	Es ist rechtlich geboten, den Teilnehmendenkreis nicht auf eine bestimmte Region zu beschränken. Darüber hinaus bietet sich der Aufbau einer zentralen Bietendendatenbank an, um die regelmäßige Änderung und Erweiterung des Bietendenkreises durch die zentrale Vergabestelle gewährleisten zu können.
		E1.4	Die Stadt sollte die Geringfügigkeitsgrenze von Beschaffungen in der Dienstanweisung auf 500 Euro reduzieren. Dabei sollte sie auch bei Direktaufträgen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen.
		E1.5	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.6	Die Stadt Kalkar sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Vergabeordnung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen. Um Informationslücken zu vermeiden, bietet es sich an, noch bis zum 31. Mai 2025 ergänzend eine Gewerbezentralregisterauskunft einzuholen.
		E1.7	Die Stadt Kalkar sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in ihrer Vergabeordnung aufnehmen und die Fachbereiche für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.
		E1.8	Die Stadt sollte die speziellen Regelungen zur Vergabe von Leistungen streichen, die der Buchpreisbindung unterliegen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.
		E1.9	Die Stadt Kalkar sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren und überarbeiten und mit den Vorgaben der Vergabeordnung harmonisieren.
		E1.10	Die Wertgrenzen für die Auftragserteilung sollte die Stadt in der Vergabeordnung bzw. in der Dienstanweisung so abändern, dass sie übereinstimmen.
		E1.11	Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen bedürfen keiner weiteren Entscheidung eines politischen Gremiums. Es bietet sich an, dem Rat bzw. dem Haupt- und Finanzausschuss die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis zu geben.
		E1.12	Die Stadt Kalkar sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.
F2	Die Stadt Kalkar beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nicht zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Kalkar die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Stadt Kalkar hat einen Entwurf für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption, der bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt wurde. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben werden nicht erfüllt. Eine Gefährdungsanalyse fehlt.	E3.1	Die Stadt Kalkar sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung in einer Dienstanweisung verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.
		E3.3	Die Stadt Kalkar sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.
		E3.4	Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, zum Beispiel durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.
		E3.5	Die Stadt Kalkar sollte zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.
		E3.6	Die Stadt sollte bei den Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder nach dem KorruptionsbG auch den ausgeübten Beruf und Beratungsaufträge mit aufnehmen und jährlich mögliche Änderungen abfragen. Die Stadt sollte die Ehrenordnung aktualisieren und um die fehlenden nach dem KorruptionsbG festgelegten Angaben ergänzen sowie die Veröffentlichung rechtskonform vornehmen.
		E3.7	Die Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah erwartete Verabschiedung des Hinweisgeberschutzgesetzes ein Hinweisgebendensystem zu implementieren. Ergänzend ist ein die Vertraulichkeit garantierender Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Der Entwurf der Stadt Kalkar für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption enthält auch Regelungen zum Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Dienstanweisung und damit auch die Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt.	E4	Die Stadt Kalkar sollte den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zur Dienstanweisung Korruptionsprävention zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte sie ergänzend aufnehmen und eine nach Wertgrenzen gestaffelte Zuständigkeitsregelung treffen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Kalkar im Vergleichsjahr 2021 beim dritten Viertelwert. Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote noch einmal deutlich höher nahe dem Maximalwert. Das liegt daran, dass nahezu alle in diesen Jahren abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurden.	E5	Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F6	In der Vergabeordnung und in der Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Stadt Kalkar Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Den Fachbereichen obliegt die fachliche und vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6.1	Die Stadt Kalkar sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.
		E6.2	Die Stadt sollte in ihrer Dienstanweisung stets zwischen europaweiten und nationalen vergaberechtlichen Vorgaben unterscheiden.
		E6.3	Mit der zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Kalkar hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Es fehlen organisatorische Maßnahmen, um dieses Ziel strukturiert zu erreichen.	E1.1	Die Stadt Kalkar sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.
		E1.2	Die Stadt Kalkar sollte den gesamten Ausstattungsbestand schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.3	Zur Verbesserung der Kommunikation mit ihren Schulen und allen an der Digitalisierung Beteiligten, sollte die Stadt Kalkar einen Arbeitskreis einrichten, der sich in regelmäßigen Abständen trifft.
F2	Die Ausstattung der Schulen der Stadt Kalkar ist modern. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass der Schulträger den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann	E2	Die Stadt Kalkar sollte im Rahmen einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den Stellenbedarf für die Aufgaben im Rahmen der Betreuung der Schul-IT bemessen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Kalkar weisen nur wenig Optimierungspotential auf. Allerdings sollten insbesondere die technischen Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden.	E3	Die zur IT-Sicherheit noch fehlenden Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Kalkar hat einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Trotz standardisierter Regelungen und einer konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.	E1	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Kalkar aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.
F2	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Kalkar vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.	E2	Die Stadt Kalkar sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.
Friedhofswesen			
F1	In der Stadt Kalkar werden im Friedhofsbereich keine Kennzahlen gebildet. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	E1	Für die Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Kalkar Kennzahlen definieren und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.
F2	Die bei der Stadt Kalkar im Friedhofsbereich eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Optimierungen ergeben sich, wenn die Stadt auf die parallele Erstellung von Karteikarten verzichtet sowie die Auswertungsmöglichkeiten mit der Software verbessert.	E2	Die Stadt Kalkar sollte die Bestattungsfälle ausschließlich in der Fachsoftware pflegen. Die zusätzliche Anlage der Bestattungsfälle in Karteikarten führt zu unnötiger Mehrarbeit. Weiterhin sollten die Auswertungsmöglichkeiten mit der vorhandenen Software verbessert werden.
F3	Die Stadt Kalkar hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3	Die Stadt Kalkar sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.
F4	Die Erträge der Trauerhallen sind in der Stadt Kalkar nicht kostendeckend. Die Nutzungsintensität der Trauerhallen im Zuge von Bestattungen ist sehr gering.	E4	Die Stadt Kalkar sollte die verschiedenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Nutzungsintensität oder aber der Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen eruieren.
F5	Die Stadt Kalkar hat die Bestattung von „Ortsfremden“ (§ 2 der Friedhofssatzung) auf ihren Friedhöfen ausgeschlossen bzw. an bestimmte Zugangsvoraussetzungen geknüpft.	E5	Die Stadt Kalkar sollte die Bestattung von „Ortsfremden“ auf ihren Friedhöfen zulassen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Aufgrund der Datenlage kann für die Stadt Kalkar keine Kennzahl zu den Unterhaltungskosten dargestellt werden.	E6	Nachdem die Stadt Kalkar die Grün- und Wegeflächen ausgewertet hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

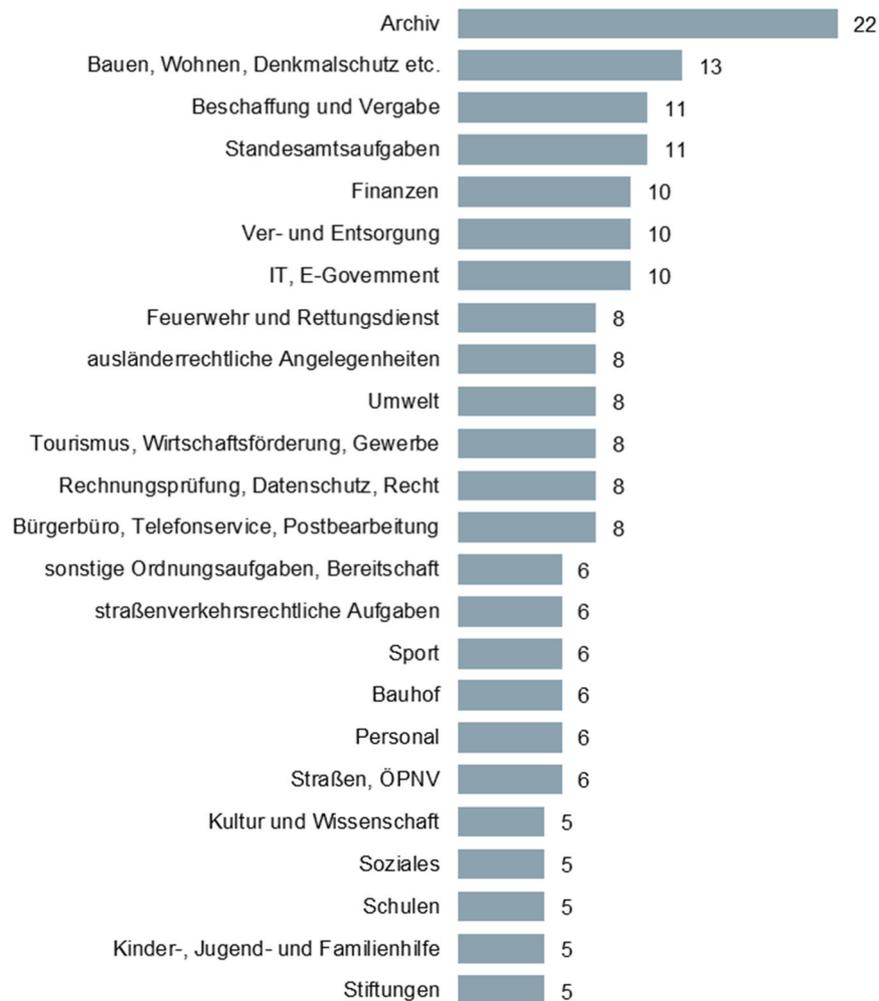


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

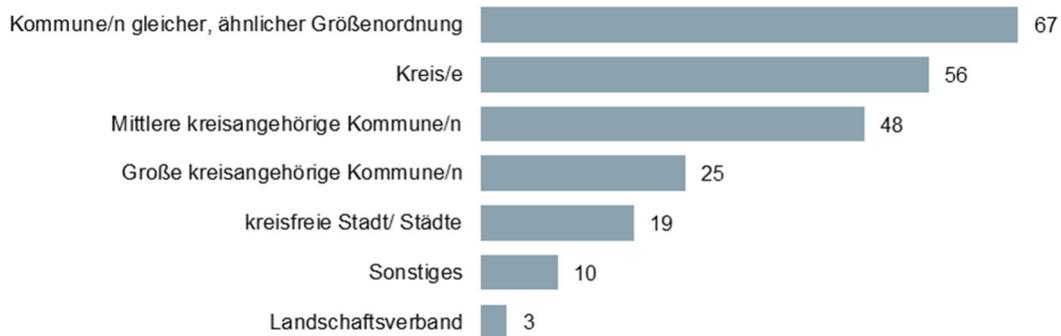


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



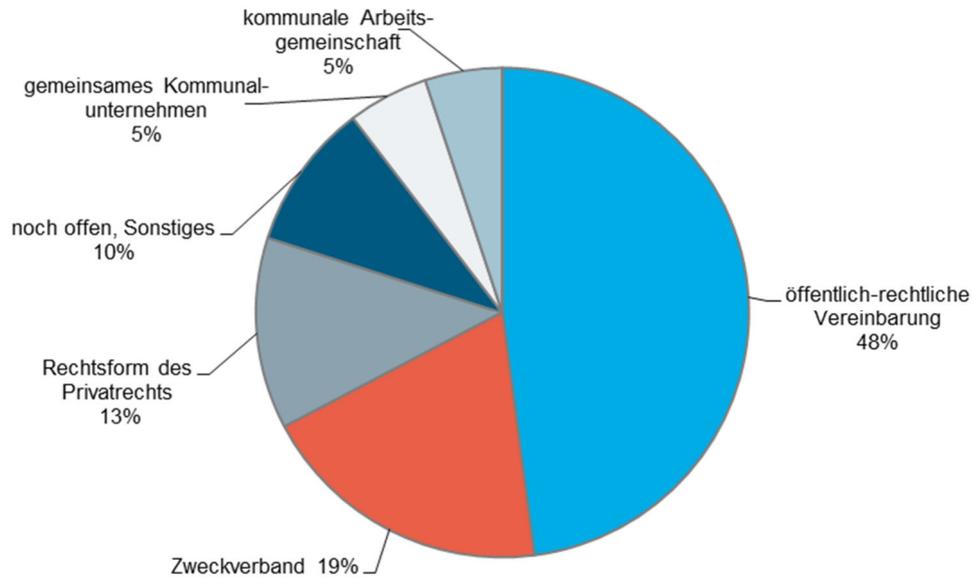
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

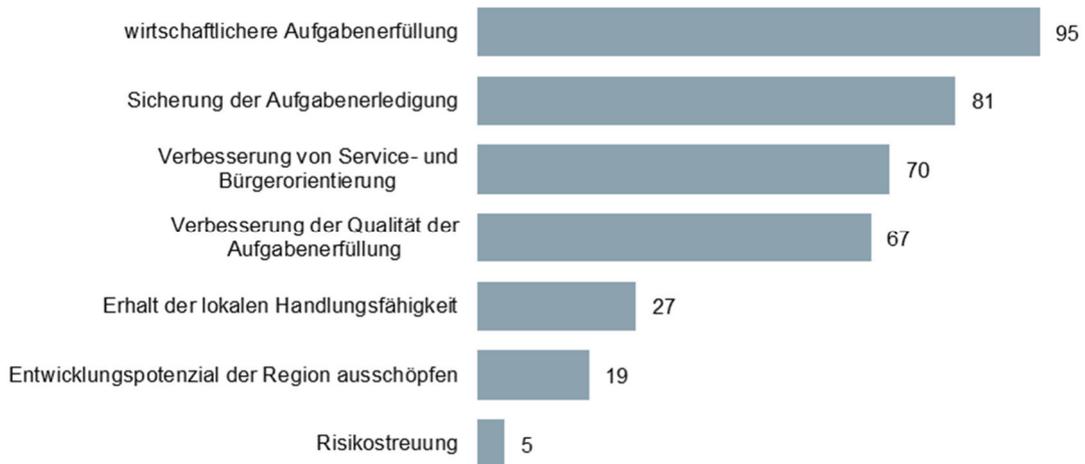


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



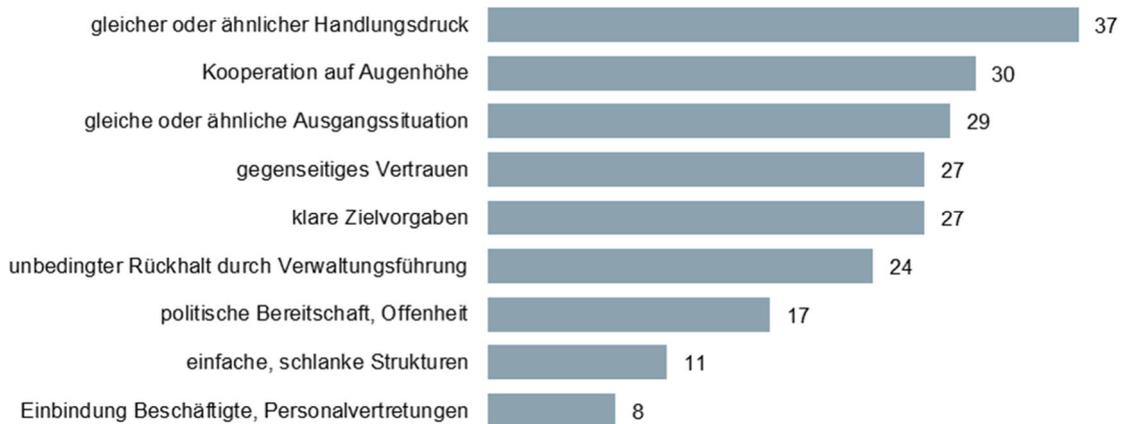
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kalkar

Die **Stadt Kalkar** hat sich bereits intensiv mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und bislang in 14 konkreten Arbeitsfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Kalkar fest etablierte und erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung. Große Vorteile werden auch bei der höheren Qualität der Aufgabenerledigung durch Spezialisierung und der Möglichkeit, Ausfälle auszugleichen und Vertretungen sicherzustellen, gesehen.

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

- in **verwaltungsinternen** Leistungsbereichen wie Informationstechnologie (KRZN), Beihilfegewährung und Kindergeld (Rheinische Versorgungskassen) sowie Aufgaben der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung im Kommunalkassenverband in Bedburg-Hau,
- im **Bildungsbereich** durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule Kleve – Wilhelm Frede und im Schulbereich (Gesamtschule Mittelkreis Goch, Rheinschule Rees),
- im Bereich von Sicherheit und Ordnung: eine **gemeinsame Rufbereitschaft** für die örtliche Ordnungsbehörde (Wahrnehmung durch Xanten bis Juni 2023 – danach mit der Stadt Rees) und eine interkommunale Löschruppe Huisberden/Emmericher Eyland sowie
- im Bereich der **Ver- und Entsorgung** hinsichtlich der Abfallentsorgung und der Abwasserbehandlung (Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees).

Privatrechtliche Kooperationen bestehen in der Tourismus- und Wirtschaftsförderung durch Beteiligung an der Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH und der Lokalradio Kreis Kleve GmbH & Co KG sowie zum Wohnungsbau an der Wohnbau Goch eG.

Die gemeinsame Rufbereitschaft, die durch die Stadt Xanten wahrgenommen wurde, endet dieses Jahr aufgrund von Personalproblemen. Kalkar fehlen hierfür zz. ebenfalls die erforderlichen Personalressourcen. Während unserer Prüfung wurden Ablösungsmöglichkeiten geprüft, die Kalkar gerne auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen zu lösen suchte. Hierfür wurde aktuell eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Rees für die Zeit ab dem 01. Juli 2023 abgeschlossen. Dennoch wird es weiter als schwierig eingeschätzt, Personal für diese Rufbereitschaft zu gewinnen. Der zunehmend schwieriger werdenden Gewinnung von Fachkräften kann über interkommunale Kooperationen grundsätzlich begegnet werden. Gleichzeitig sind die bestehenden Kooperationen dem Risiko ausgesetzt, dass die jeweilige interkommunale Dienstleistung durch mangelndes Fachpersonal ebenfalls beeinträchtigt sein können, was sich hier konkret gezeigt hat.

Vorrangige Ziele der Stadt Kalkar sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerledigung. Aus Sicht der Stadt Kalkar haben sich insbesondere die Zusammenarbeit mit der KRZN als auch die Aufgabenerledigung im Kommunalkassenverband und dem Abwasserbehandlungsverband besonders bewährt.

Politische Bereitschaft und Offenheit, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie *eine* gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren) stehen für Kalkar als Erfolgsfaktoren an erster Stelle. In der Konsequenz sieht Kalkar neue Chancen für eine kommunenübergreifende Zusammenarbeit in der Klärung rechtlicher Unsicherheiten, dem Ausbau der Digitalisierung und der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. So besteht auch die Einschätzung, dass interkommunale Kooperationen von allen Verwaltungsebenen mitgetragen werden müssen. Bei finanziellen Anreizen wie z. B. der „Förderrichtlinie IKZ“ besteht Unsicherheit, ob und inwieweit dies neue IKZ-Projekte initiieren kann.

Das Interesse der Stadt Kalkar an interkommunalen Kooperationen ist groß: so wurden eine gemeinsame Buchführung für die Finanzbuchhaltung als auch ein gemeinsame IT-Betreuung geprüft, aber nicht umgesetzt. Das Gleiche gilt für den Gedanken eines interkommunalen Standesamtsbezirks für Eheschließungen im Kreisgebiet, der nicht zustande gekommen ist. Trotz zum Teil weiterführender Gespräche mit möglichen Partnern haben organisatorische Probleme wie unterschiedliche Arbeits- und Organisationsstrukturen sowie Fachverfahren und einer daraus resultierenden fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sowie mangelnde Anpassungsbereitschaft der Gesprächspartner eine Umsetzung verhindert. Dies könnte ein Ansatzpunkt bei etwaigen neuen kommunalen Aufgaben sein, indem eine interkommunale Zusammenarbeit dem Grunde nach als gesetzlicher Standard und Handlungsmöglichkeit formuliert wird. Ein bekanntes und bewährtes Beispiel ist hierfür die gesetzliche Vorgabe in § 10 Weiterbildungsgesetz (WbG NRW) zur optionalen Gründung von Volkshochschulen im kreisangehörigen Raum nach Maßgabe des Gesetzes für kommunale Gemeinschaftsarbeit (Volkshochschulzweckverbände).

0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

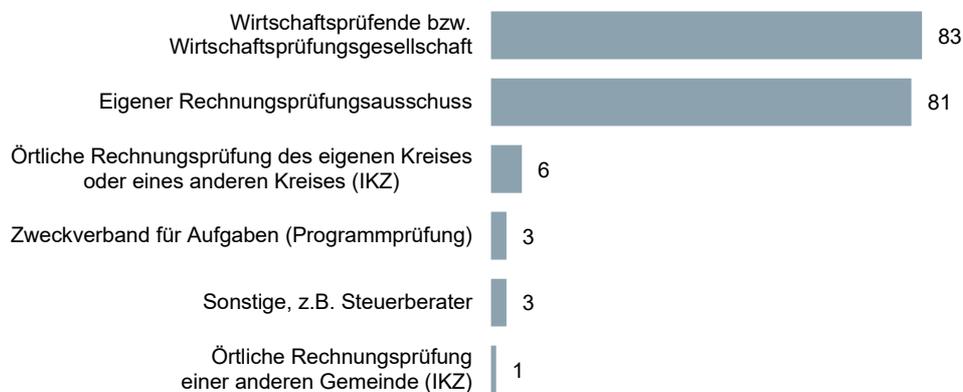
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

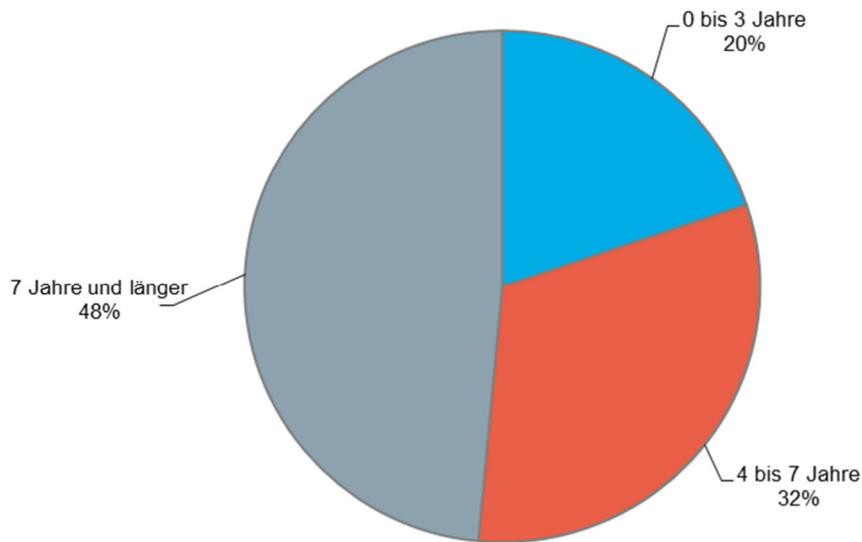
Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

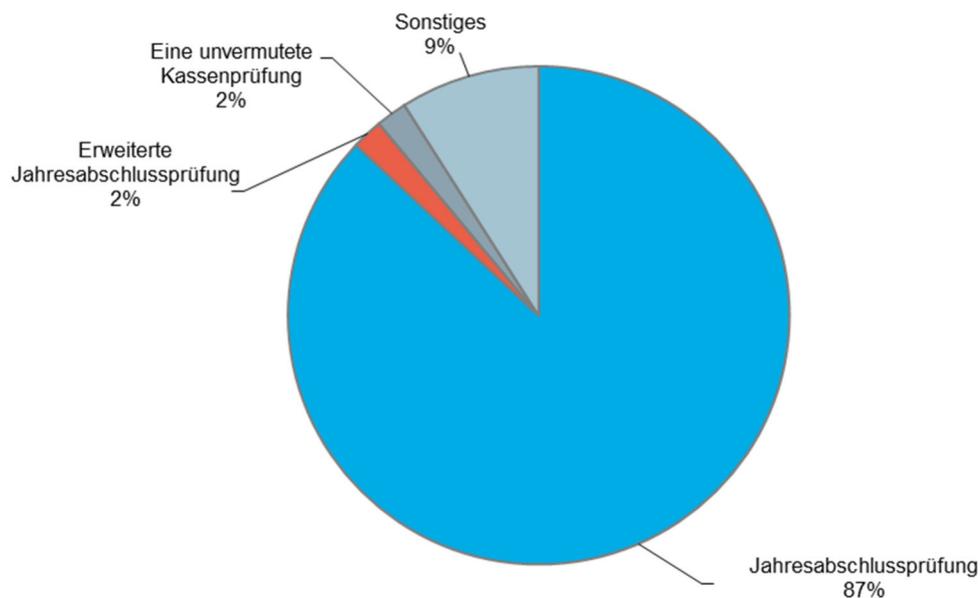
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



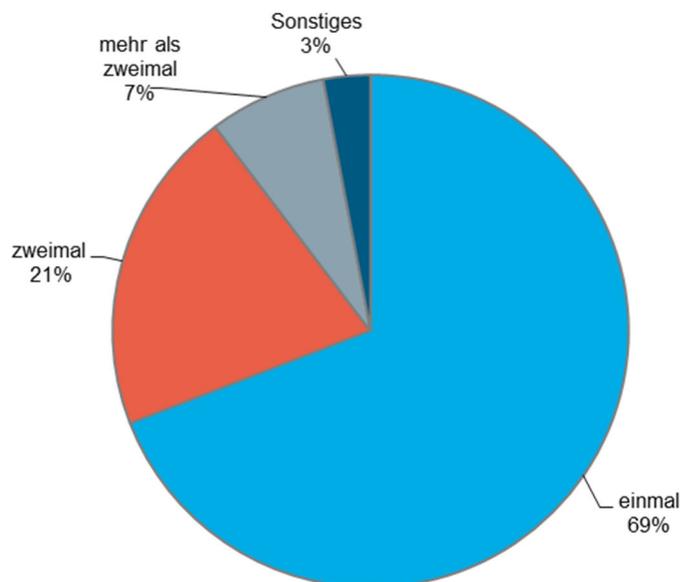
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18⁷ 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 Vergabeprüfungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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>

- 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 IKZ kaum genutzt wird. Es können hierdurch insbesondere bei Vergaben prüfungsfreie Räume entstehen.

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kalkar

In der **Stadt Kalkar** werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung der aktuellen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2010. Dabei wurde zwischenzeitlich der verantwortliche Wirtschaftsprüfer gewechselt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Stadt Kalkar. 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 Stadt Kalkar tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Stadt. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Kalkar 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 (vgl. Teilbericht Vergabewesen) und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die gpaNRW sieht bei der **Stadt Kalkar** noch Handlungsbedarfe bei der bestehenden Haushaltssituation. Die Stadt erzielt im Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse. Strukturell ist der Haushalt allerdings nicht ausgeglichen.

Die Stadt Kalkar plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 Jahresdefizite. Diese können bis 2023 durch die bestehende Ausgleichsrücklage vollständig abgedeckt werden. Dabei ist die **Haushaltsplanung** der Stadt spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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

Die Stadt Kalkar kann im Betrachtungszeitraum auf eine solide **Eigenkapitalausstattung** zurückgreifen. Die positiven Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum führen zu einem Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum Aufbau einer Ausgleichsrücklage. Sollten die zukünftig geplanten Defizite allerdings tatsächlich eintreten, kann die Stadt diese nicht mehr gänzlich über die bestehende Ausgleichsrücklage abdecken.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Kalkar liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies ergibt sich als Folge einer eher zurückhaltenden Investitionsstrategie der letzten Jahre. Das Anlagevermögen hat zum Teil fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Die Stadt Kalkar plant aktuell mit deutlich höheren Investitionen. Die Verbindlichkeiten der Stadt werden daher in den nächsten Jahren ansteigen. Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene, also unter Berücksichtigung der Mehrheitsbeteiligungen, positioniert sich Kalkar seit 2016 deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Kalkar kann die Fristen zur Feststellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse regelmäßig einhalten. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst angezeigt werden. Ab dem Jahr 2019 macht Kalkar von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch. Die Entscheidungsträger der Stadt Kalkar erhalten regelmäßig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft und können damit entsprechende Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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

Die Stadt Kalkar überträgt regelmäßig höhere konsumtive **Ermächtigungen** als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt auf Empfehlung der gpaNRW erstmals seit April 2023 verbindlich geregelt. Die Summe der investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt Kalkar zuletzt unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen trotzdem im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen. Die Problematik wurde durch die Verwaltung bereits erkannt und soll zukünftig zu einem veränderten Umgang bzw. weniger Ermächtigungsübertragungen führen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Kalkar noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Stadt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Kalkar sollte daher für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Zudem sollte die Stadt ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Die Stadt Kalkar hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Insofern hat sie keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte Kalkar grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr **Anlagemanagement** hat die Stadt bisher noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixiert. Es bestehen daher für die Stadt noch Möglichkeiten, um den 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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltsstatus,

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kalkar 2015 bis 2023

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Kalkar hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2021 festgestellt. Gesamtab schlüsse hat die Stadt Kalkar bis 2018 bestätigt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtab schlusses.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Kalkar ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2016 ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren.

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

Haushaltsstatus Kalkar 2016 bis 2022

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

Die Stadt Kalkar kann seit dem Haushaltsjahr 2016 Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt der Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kalkar 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	355	692	2.194	988	1.206	2.115
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	355	1.047	3.241	4.228	5.434	6.447
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	40.609	40.428	40.457	40.477	40.815	41.964
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	1.103
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	355	692	2.194	988	1.206	1.013
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-44	-183	29	20	339	46

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

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

Gemäß § 39 Abs. 3 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Veränderungen der allgemeinen Rücklage für die Jahre 2016 bis 2021 ergeben sich aus diesen Verrechnungen.

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.158	-2.681	-2.349	-1.746	-1.507
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.289	1.608	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	41.964	41.964	41.223	39.477	37.970
Veränderung Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.158	-2.681	-1.608	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	-741	-1.746	-1.507
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung		1,8	4,2	3,8
Fehlbetragsquote in Prozent	4,5	5,8	5,4	4,2	3,8

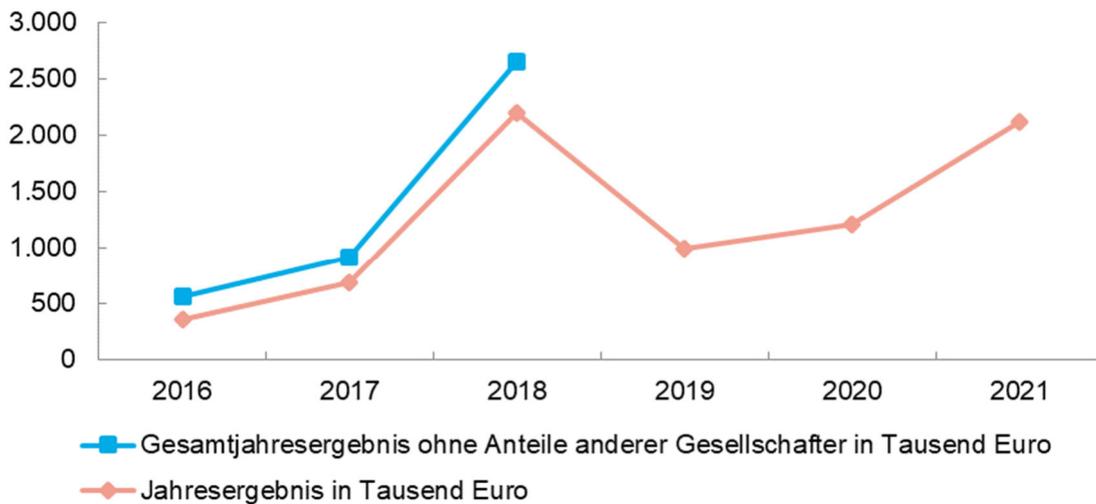
Die Planung der Stadt Kalkar sieht in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 zum Teil deutliche Jahresdefizite vor. Diese können bis einschließlich 2023 durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Danach gehen die prognostizierten Defizite auch zu Lasten der allgemeinen Rücklage. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW ist derzeit noch nicht erforderlich. Dies ist entsprechend der Vorschriften erst dann der Fall, wenn der geplante Jahresfehlbetrag in zwei aufeinander folgenden Jahren mehr als fünf Prozent der allgemeinen Rücklage bzw. in einem Jahr mehr als zwanzig Prozent beträgt.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Kalkar kann seit 2016 Jahresüberschüsse erzielen. Die Jahresergebnisse haben sich dabei im Vergleich der Jahre 2016 zu 2021 deutlich verbessert, unterliegen aber auch merklichen Schwankungen. Dabei ist der Haushalt weiterhin strukturell nicht ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

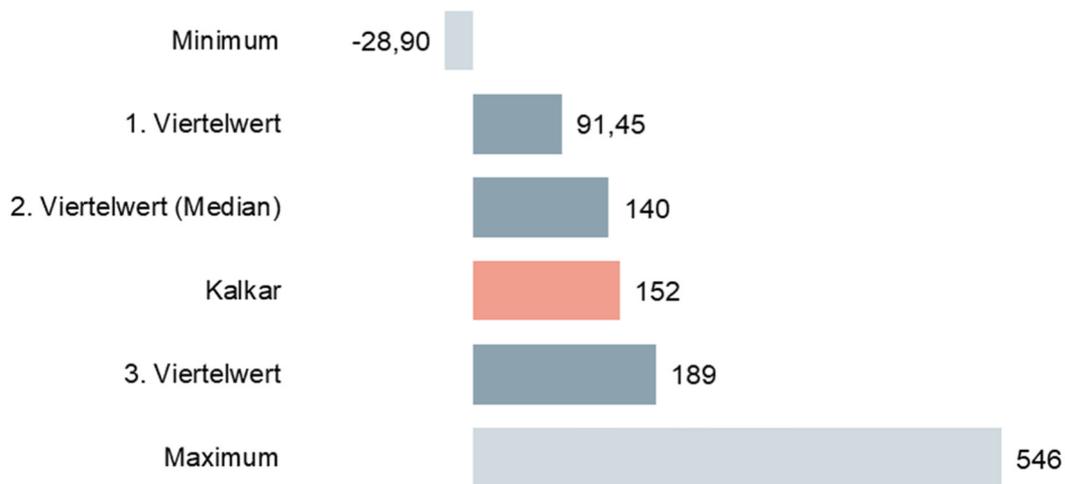


Die erzielten Jahresergebnisse der Stadt Kalkar unterliegen im Betrachtungszeitraum einer erkennbaren Verbesserung. Dabei kann die Stadt ab 2016 durchgängig positive Jahresergebnisse ausweisen. Die summierten Jahresergebnisse 2016 bis 2021 betragen rund 7,5 Mio. Euro. Dabei hat insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung zu den positiven Ergebnissen beigetragen.

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

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt Kalkar folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Die Stadt Kalkar kann in vier von sechs Betrachtungsjahren Jahresergebnisse je Einwohner über dem Median erzielen. Die Schwankungen in der Ergebnishöhe spiegeln sich somit auch in den Positionierungen wider. Die Positionierungen auf Konzernebene für die letzten beiden aufgestellten Gesamtabschlüsse verhalten sich analog zu denen des Kernhaushaltes.

Die Jahresergebnisse geben allerdings 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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG¹⁰ haben wir

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) vom 29. September 2020

als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Kalkar	
Jahresergebnis	2.115
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich)	-13.401
außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt)	-1.103
Corona-bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Standardbereinigung (Sondereffekte)	+83
= bereinigtes Jahresergebnis	-12.306
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	11.395
= strukturelles Ergebnis	-911

Das strukturelle Ergebnis 2021 fällt mit einem Defizit von rund 0,9 Mio. Euro erkennbar ungünstiger aus als das tatsächliche Jahresergebnis mit einem Überschuss von 2,1 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind zum einen die Corona-bedingten Sondereffekte mit verantwortlich. Zu diesen Sondereffekten zählen insbesondere pandemiebedingte Mehraufwendungen und Mindererträge außerhalb des Finanzausgleichs. Zum anderen ergibt sich die Differenz zwischen tatsächlichen und strukturellem Ergebnis aus den tatsächlich höheren Gewerbesteuererträgen (inklusive anteilige Gewerbesteuerausgleichszahlung). Diese liegen zuletzt rund 1,7 Mio. Euro über dem hier verwendeten Durchschnittswert. Dazu kommen Differenzen von rund einer halben Mio. Euro aus der Gegenüberstellung von tatsächlichen und Durchschnittswerten bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern.

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

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Plan-Ergebnisse	-1.365	-1.840	-202	-958	32	-1.177
Ist-Ergebnisse	355	692	2.194	988	1.206	2.115
Differenz	+1.720	+2.532	+2.396	+1.946	+1.174	+3.292

Die Stadt Kalkar kann in allen Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 kann die Gemeinde jährlich eine Verbesserung von rund 2,2 Mio. Euro erzielen. Dies sind rund 7,7 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens.

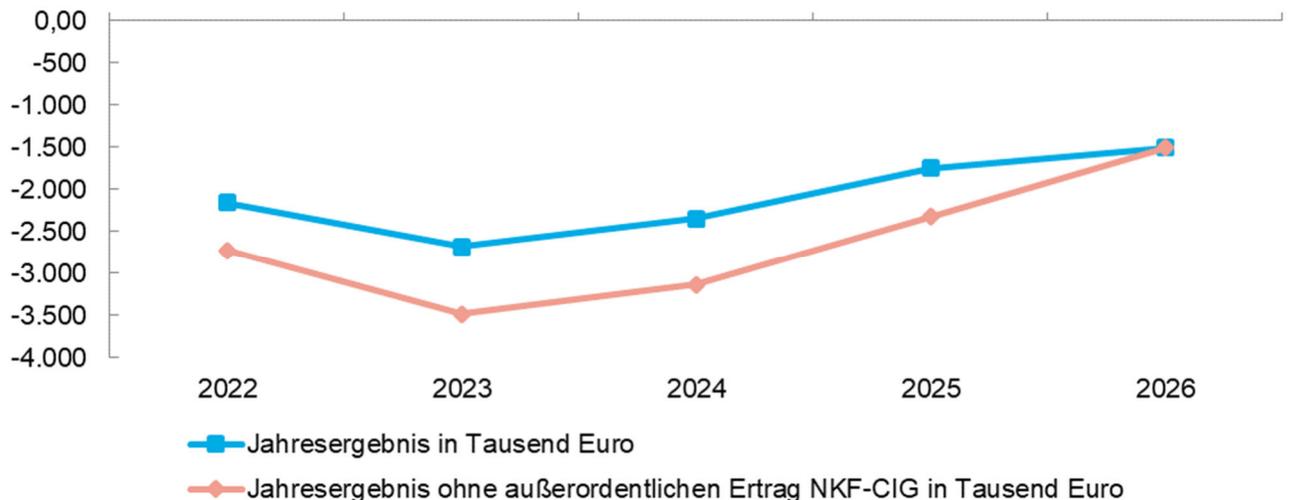
Wir gehen daher im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ noch einmal näher auf einzelne Positionen sowie Chancen und Risiken aus der Haushaltsplanung ein.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Kalkar plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2026 keine ausgeglichenen Haushalte mehr. Die Haushaltsplanung der Stadt ist dabei spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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 Stadt Kalkar in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Stadt Kalkar plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von rund 1,5 Mio. Euro.

Gemäß NKF-Covid-19-Ukraine-Isolierungsgesetz sind Ertragsausfälle und Mehraufwendungen in Zusammenhang mit der Pandemie im Jahresabschluss 2020 und im Haushaltsplan 2021 bis 2023 zu isolieren. Gleiches gilt im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg ab 2023, sowie der dazugehörigen mittelfristigen Finanzplanung. Die Ergebnisse sind in einer Nebenrechnung vorzunehmen und als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan darzustellen. Im Rahmen des Jahresabschlusses werden die ermittelten Schäden als separate Bilanzposten vor dem Anlagevermögen aktiviert (Bilanzierungshilfe). Nach dem Gesetz steht den Kommunen das einmalige Recht zu, im Rahmen der Haushaltsplanung für 2026 im Jahre 2025 zu entscheiden, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Teilen auszubuchen. Ansonsten ist eine lineare erfolgswirksame Abschreibung über längstens 50 Jahre durchzuführen.

Die Stadt Kalkar hat eine Isolierung bis 2025 berücksichtigt. Hinsichtlich der Isolierung von corona-bedingten Belastungen des Haushaltes sind bei der Stadt Kalkar aktuell lediglich noch geplante Aufwendungen für Hygieneartikel auszumachen. Die Erträge aus Steuern haben sich nach Ansicht der Verwaltung planerisch weitestgehend auf das Niveau vor der Corona-Pandemie erholt. Bezüglich der finanziellen Schäden als Folge aus dem Ukraine-Krieg wurden im Haushalt die kalkulierten Mehraufwendungen für Energie und Betriebsstoffe aus dem Ergebnis isoliert.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	7.037 (5.336)	6.800	-237 (1.464)	-0,7 (5,0)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.358 (5.846)	7.979	1.621 (2.131)	4,6 (6,4)
Schlüsselzuweisungen	4.550 (4.672)	4.150	-400 (-522)	-1,8 (-2,3)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)	3.374	4.492	1.118	5,9
Kostenerstattungen und -umlagen	1.110	213	-897	-28,1
sonstige ordentliche Erträge	1.091	799	-292	-6,0
übrige Erträge	8.724	7.425	-1.299	-3,2
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	581 (673)	569	-86 (-178)	-0,4 (-3,3)
Kreisumlage	5.364 (5.191)	5.600	236 (409)	0,9 (1,5)
Jugendamtumlage	4.407	4.680	273	1,2
Personalaufwendungen	6.159	7.336	1.177	3,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.244	7.276	1.032	3,1
übrige Aufwendungen	7.373	8.386	1.013	2,6

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

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

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

Niedrigere Erträge plant die Stadt insbesondere bei der Gewerbesteuer. Bei den **Gewerbesteuererträgen** handelt es sich um eine der wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Kalkar. Die Stadt generiert mit dieser Steuerart jährlich rund 23 Prozent ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die örtliche Entwicklung der Gewerbesteuer verlief in den Jahren 2020 und 2021 trotz der Corona - Pandemie deutlich besser als erwartet. Aufgrund der örtlichen Erfahrungswerte wurde bei der Gewerbesteuer aber doch eher vorsichtig geplant. Es ergibt sich zwar eine deutlichere Steigerung im Vergleich zu den Orientierungswerten für den Planansatz 2022 im Vergleich zum Ansatz 2021. Der Planansatz für 2022 bleibt dennoch deutlich unter dem Ist-Ergebnis für 2021 zurück. Für die Haushaltsplanung ab 2023 wurde dann wieder eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Im Vergleich zu den Orientierungsdaten hat Kalkar allerdings geringere Steigerungsraten berücksichtigt. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden. Es verbleibt somit trotz der vorsichtigen Planung ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Stadt Kalkar legt bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern)** die regionalisierte Steuerschätzungen zugrunde unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen. Die Planung der Stadt für die Haushaltsplanjahre 2022 und 2023 sowie die mittelfristige Planung sind dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge ebenfalls von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.

Die **Schlüsselzuweisungen** für das Jahr 2023 belaufen sich nach den Berechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 2,8 Mio. Euro und stimmen exakt mit dem Planwert der Stadt Kalkar für dieses Jahr überein. In der mittelfristigen Planung ab 2024 rechnet die Stadt mit einem deutlichen Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Den Wert errechnet die Stadt anhand einer eigenen manuellen Berechnung unter Berücksichtigung der dafür entscheidenden Parameter. Die Berechnung ist transparent und nachvollziehbar. Ab 2025 hat die Stadt dann unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten geplant. Es verbleibt somit trotz der vorsichtigen Planung

ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, was den tatsächlichen Eintritt der Planparameter angeht.

Unabhängig davon steigen die verbleibenden Zuwendungen und allgemeinen Umlagen mit jährlich rund sechs Prozent beträchtlich an. Bedingt ist dies durch eine Anpassung in der Ausweisung der Ergebnisrechnung. Ab dem Haushaltsplanjahr 2023 werden die pauschalen Landeszusweisungen für Asyl sowie die Zuweisungen für Bestandsgeuldete im Bereich Asyl bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen ausgewiesen. Zuvor wurden diese Beträge noch unter der Ergebnisposition Kostenerstattungen und Kostenumlagen geführt. Dies führt im Umkehrschluss dann auch zu den deutlich reduzierten Ansätzen im Bereich der Kostenerstattungen und -umlagen.

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

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Tausend Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ist-Ergebnisse	1.122	2.947	2.964	1.347	1.156	1.091
Plan-Ergebnisse	1.203	1.149	1.094	803	1.941	1.802
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	-81	+570	+1.798	+544	-785	-711

In drei von sechs Vergleichsjahren kann die Stadt den Planansatz überschreiten. Zuletzt gelingt dies nicht mehr. Dies liegt im Wesentlichen an den deutlich unter dem Planansatz liegenden Erträgen aus der Veräußerung von Grundstücken. Die Stadt Kalkar konnte hier in keinem der sieben Betrachtungsjahre den Ansatz erreichen. Dagegen führen in einigen Jahren die nicht planbaren Auflösungen von Rückstellungen dazu, dass die Planansätze trotzdem gehalten bzw. übertroffen werden können. Eine Reduzierung des Planansatzes in der mittelfristigen Planung ist insgesamt nachvollziehbar und minimiert Risiken.

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

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges, wobei diese in der Ergebnisrechnung durch die Isolierung nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG abgedeckt werden sollten.

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

Aufwandsseitig stellen die **Personalaufwendungen** neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 20,5 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität).

Bis 2026 sollen die Personalaufwendungen um weitere 1,2 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,6 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für die Jahre 2022 und 2023 mit rund acht Prozent. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Insgesamt plant die Stadt Kalkar an dieser Stelle, anhand des vorhandenen Personals und der geplanten bzw. vorhersehbaren personellen Maßnahmen mit einem recht hohem Detaillierungsgrad. Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Stadt, im Betrachtungszeitraum, ihre Planansätze in vier von sechs Jahren halten bzw. unterschreiten konnte. Die durchschnittliche jährliche Abweichung vom Planansatz liegt bei 22.000 Euro (0,4 Prozent).

Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Stadt, unter Berücksichtigung der Ausführungen in den Orientierungsdaten, Steigerungsraten von knapp einem Prozent jährlich an. Mit Blick auf die durchschnittliche Steigerungsrate im Betrachtungszeitraum, welche im Mittelwert bei rund fünf Prozent liegt, ist dies nur mit Hilfe von Konsolidierungsbemühungen erreichbar. Es ergibt sich demnach für den Haushalt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko aus den gewählten Planansätzen für die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen.

Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzmanagement. Im Betrachtungszeitraum wurden die geplanten Haushaltsansätze in vier von sechs Jahren meist deutlich unterschritten. Die Stadt konnte im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von rund 5,8 Mio. Euro erzielen. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund eine Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,1 Prozent. Das hängt in besonderem Maße mit den höheren Aufwendungen für Strom und Wärme zusammen, aber auch Instandhaltungsmaßnahmen wurden in größerem Umfang eingeplant. Trotzdem konnte die Stadt Kalkar im Bereich der Instandhaltungsaufwendungen nicht alle Positionen in den Haushaltsplan aufnehmen, die grundsätzlich erforderlich wären. Aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen wurde hier eine Priorisierung vorgenommen. Dabei erfolgt die Planung in den Folgejahren aufgrund der aktuellen Situation eher zurückhaltend. Es ergibt sich demnach ebenfalls ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei **den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** für den mittelfristigen Planungshorizont.

Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2023 ff. plant die Stadt Kalkar die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Kreises Kleve. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist demnach aktuell nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende **Jugendamtsumlage**. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen, sowie des Ukraine-Krieges. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die krisenbedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.

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

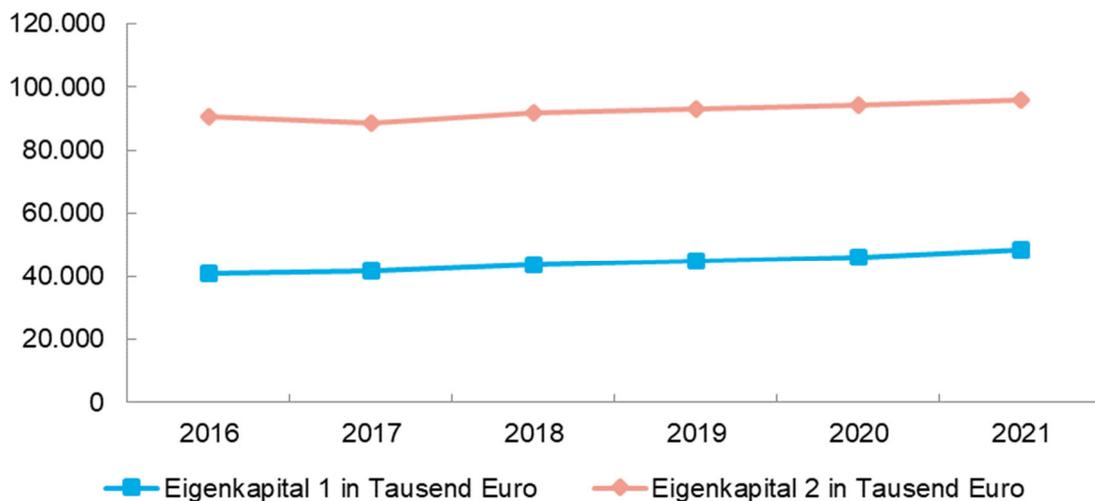
Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Angefangen bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem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

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Kalkar verfügt im Betrachtungszeitraum über eine solide Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums führen zum Verbrauch der Ausgleichsrücklage und reduzieren die allgemeine Rücklage.

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 Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

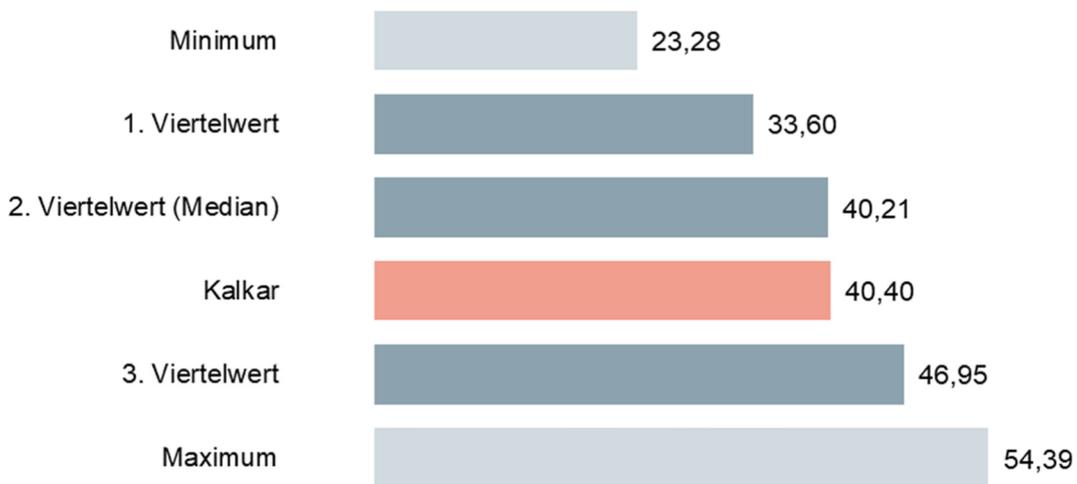


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse, ohne Berücksichtigung der allgemeinen Verrechnung gemäß § 43 Abs. 3 KomHVO, dem Eigenkapital der **Stadt Kalkar** im Betrachtungszeitraum rund 7,5 Mio. Euro zugeführt. Ab 2022 plant die Stadt Kalkar ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Stadt daher von Jahresdefiziten in Höhe von insgesamt 10,4 Mio. Euro aus. Sollten die geplanten Defizite tatsächlich eintreten, kann die Stadt diese nicht mehr gänzlich über die bestehende Ausgleichsrücklage (5,4 Mio. Euro) abdecken.

Die Stadt Kalkar verfügt zum Zeitpunkt der Prüfung über eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 ist dabei im Bereich des Medians der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Kalkar bildet in den Vergleichsjahren 2019 und 2020 den Median. In den Jahren 2016 bis 2018 bleibt die Eigenkapitalquote 1 unter dem Median im interkommunalen Vergleich. Dies gilt ebenfalls für das Eigenkapital 1 je Einwohner, welches sich ab 2017 durchgängig unter dem Median positioniert.

Im Zeitverlauf steigt das Eigenkapital insgesamt um rund dreizehn Prozent an. Die Steigerung der Eigenkapitalquote liegt dabei bei rund 6,8 Prozentpunkten. Gleichzeitig trägt dazu sicherlich auch die reduzierte Bilanzsumme bei, welche sich im Betrachtungszeitraum um 3,8 Mio. Euro (3,1 Prozent) gesunken ist.

Die Eigenkapitalquote 2 stellt sich ab 2017 jeweils überdurchschnittlich dar. Das Eigenkapital 2 bezogen auf den Einwohner ist im gesamten Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich.

Auf Konzernebene für die Jahre 2016 bis 2018 positioniert sich die Stadt Kalkar bezüglich der Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 jeweils unter dem Median.

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 berücksichti-

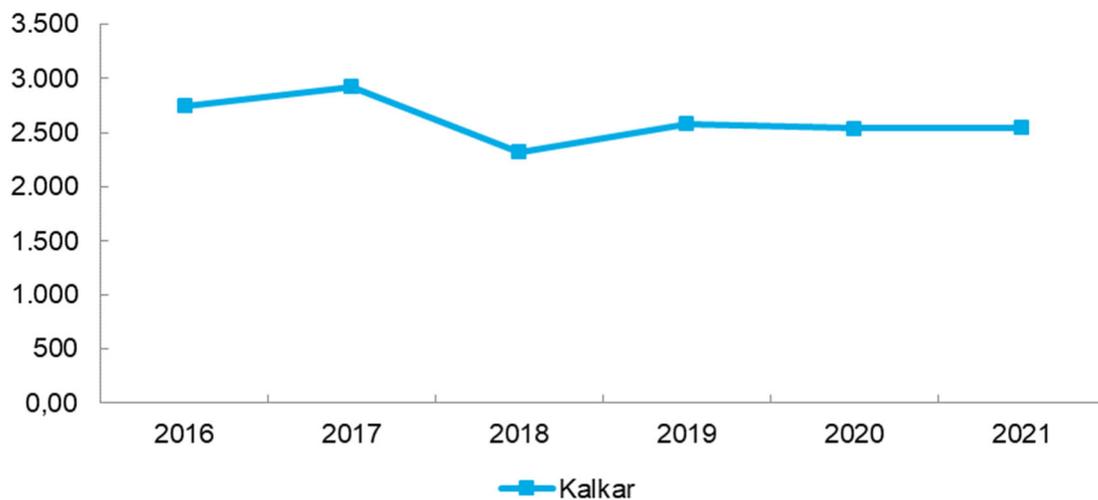
gen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude-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

- Die Stadt Kalkar gehört auf Konzernebene zu den Kommunen mit vergleichsweise höheren Gesamtverbindlichkeiten als die Vergleichskommunen. In Bezug auf den Kernhaushalt ergibt sich allerdings eine insgesamt unterdurchschnittliche Positionierung.
- Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt weitestgehend im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein. Die geplanten Investitionen, welche gleichzeitig mit Fehlbeträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit einhergehen werden, führen voraussichtlich zu einem Anstieg der Verschuldung des Kernhaushaltes in den nächsten Jahren.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

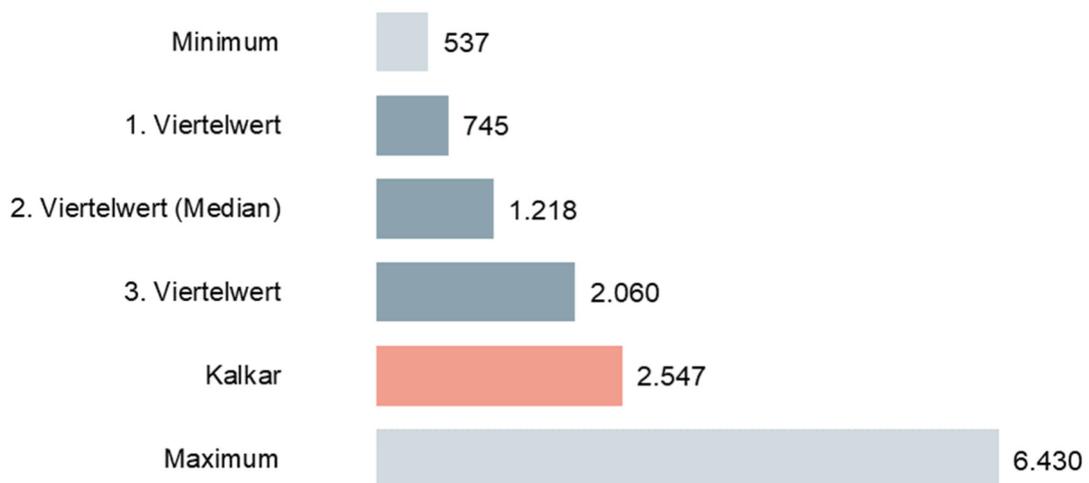


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Kalkar verwendet. Für die Jahre 2019 ff. hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen 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.

Dabei setzen sich die Gesamtverbindlichkeiten gerademal zu rund einem Drittel aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen. Die verbleibenden zwei Drittel ergeben sich aus den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Kalkar, wobei hier sicherlich die Stadtwerke Kalkar, sowie das Sondervermögen Abwassersammlung der Stadt Kalkar zu nennen sind. Dabei setzen sich diese Gesamtverbindlichkeiten zu rund 60 Prozent aus Verbindlichkeiten für Investitionskredite zusammen. Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner für das Jahr 2021 folgende Positionierung:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern¹¹ je Einwohner in Euro 2021



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



Im gesamten Betrachtungszeitraum positioniert sich der Konzern Stadt Kalkar jeweils über dem 3. Viertelwert im interkommunalen Vergleich und bilanziert somit mehr Gesamtverbindlichkeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt Kalkar sollte die Entwicklung hier im Blick

¹¹ Stadtentwicklungsgesellschaft Kalkar mbH, Freizeitpark Wisseler See GmbH, Sondervermögen Abwassersammlung der Stadt Kalkar, Stadtwerke Kalkar GmbH & Co KG, Stadtwerke Kalkar Verwaltungs-GmbH, Stadtwerke Kalkar Erneuerbare Energien GmbH & Co KG, Kommunalkassenverband in Bedburg-Hau, Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees

behalten und im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes bzw. bei der jährlichen Prüfung der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW sich regelmäßig einen Überblick über den weiteren Verlauf der Gesamtverbindlichkeiten verschaffen.

Der Einfluss des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten ist trotz alledem nicht unerheblich und liegt im direkten Einflussnahmebereich der Stadt. Daher werden diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dargestellt und betrachtet:

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2021

Kennzahl	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	249	2	137	349	713	2.245	27
Liquiditätskredite je Einwohner	78	0	0	19	50	762	27
Verbindlichkeiten je Einwohner	835	295	820	1.165	1.595	3.726	27

Mehr als 50 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Kalkar. Dies ergibt sich als Folge einer eher zurückhaltenden Investitionsstrategie in den letzten Jahren. So konnte die Stadt Kalkar ihre investiven Ausgaben größtenteils durch die investiven Einnahmen in Verbindung mit den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bedienen. Dies bildet auch den Grundstein für die deutlich unterdurchschnittliche Positionierung im Bereich der Verbindlichkeiten je Einwohner.

Trotz der im Betrachtungszeitraum jeweils zum Jahresende guten Finanzsituation musste die Stadt unterjährig Liquiditätskredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit aufnehmen. Der Stadt Kalkar gelingt es hier erst ab dem Jahr 2017 nachhaltig diese Zahlungsverpflichtungen abzubauen. Zuletzt bilanziert die Stadt hier ausschließlich die aufgenommenen Kredite im Rahmen des Förderprogramms Gute Schule 2020. Die Laufzeit der Kredite beträgt 20 Jahre. Die Tilgungs- und ggf. Zinsleistungen werden vom Land unmittelbar an die NRW.Bank geleistet. In selbiger Höhe wird nach Verwendung der Mittel eine Forderung aus Transferleistungen ausgewiesen, die über die Tilgungsdauer gegen die Verbindlichkeit aus Liquiditätskrediten ausgebucht wird.

Eine weitere große Position in den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden die erhaltenen Anzahlungen. Hier bilanziert die Stadt Kalkar von Dritten gewährte Zuwendungen und Beiträge, die noch nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Sobald die Mittel gemäß ihrem Zweck verwendet werden, erfolgt der Ausweis unter den Sonderposten.

Nach den NKF-Vorschriften werden erhaltene Anzahlungen unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz aufgeführt, obwohl ihnen keine Rückzahlungsverpflichtung gegenübersteht. Im Jahr der Fertigstellung der Investitionsmaßnahmen werden die erhaltenen Anzahlungen dann bei den Verbindlichkeiten ausgebucht und bei den Sonderposten eingebucht. Diese Sonderposten werden dann über die Abschreibungsdauer des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufgelöst. Diese Erträge dienen dann dazu, den erhöhten Abschreibungsaufwand zum Teil auszugleichen und damit die Belastung für die Ergebnisrechnung zu begrenzen. Zum 31. Dezember 2021 summierten sich diese erhaltenen Anzahlungen auf einen Betrag von ca. 5,8 Mio. Euro.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2021

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31.12.2021 in Euro
Wohnbauten	70	26	63	125.793
Verwaltungsgebäude	80	33	41	1.814.247
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Vereins- und Jugendhäuser	65	14	78	278.494
Feuerwehrgerätehäuser	70	17	75	1.154.754
Schulen	80	34	58	16.474.322
Schulsporthallen	50	21	58	3.670.205
Sporthallen ohne schulische Nutzung	50	0	100	0
Kanäle*	50	15	70	7.619.448
Verkehrsflächen	58	19	67	./.

* Bilanzierung dieser Vermögensgegenstände im Sondervermögen Abwassersammlung der Stadt Kalkar

Die Stadt Kalkar hat für ihre Vermögensgegenstände teilweise die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Bei langen Gesamtnutzungsdauern, wie zum Beispiel bei den Schul- und Verwaltungsgebäuden, hat sie dadurch niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen

als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Bei langen Gesamtnutzungsdauern besteht allerdings die Gefahr, dass die tatsächliche Abnutzung schon weiter vorangeschritten ist als der Anlagenabnutzungsgrad es anzeigt. Gleichzeitig steigt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente teilweise bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Am weitesten fortgeschritten sind die Anlagenabnutzungsdauern bei den Sporthallen ohne schulische Nutzung, sowie den Gemeinde- und Feuerwehrgerätehäusern.

Entsprechender Bedarf insbesondere im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser wurde bereits erkannt und Maßnahmen geplant und eingeleitet. Darunter fällt der Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Wissel mit rund 3,3 Mio. Euro, sowie in Grieth am Rhein mit geschätzten Kosten von rund drei Mio. Euro. Maßnahmen bzw. Entscheidungen für den Bereich Sporthallen ohne schulische Nutzung stehen aktuell noch nicht im Raum.

In den vergangenen Jahren wurde in vergleichsweise geringerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt in den Jahren 2016 bis 2021 bei 62,4 Prozent und damit deutlich unter dem Richtwert von 100 Prozent, welcher zum Erhalt der bestehenden Vermögenswerte erreicht werden müsste.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2021 rund 55 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2016 bis 2021 um rund vier Mio. Euro reduziert. Bereits mit dem Haushaltsplan 2022 plante die Stadt in diesem Bereich allerdings wieder Investitionen zur Schulentwicklung in Kalkar. Die Stadt plant zu diesem Zeitpunkt daher die Grundschule Appeldorn umzubauen im Rahmen einer Kernsanierung. Für die Grundschule Wissel wird ein Neubau favorisiert.

Die Bilanzwerte im Bereich Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen im Kernhaushalt der Stadt Kalkar beinhalten nur wenige Anlagen, die allein der Straßenentwässerung dienen und für deren Unterhaltung keine Niederschlagswassergebühren erhoben werden. Das Hauptanlagevermögen für diesen Bereich wird im Sondervermögen Abwassersammlung der Stadt Kalkar geführt und bewirtschaftet (rund 14,0 Mio. Euro Gesamtvermögenswerte in 2021). Die jährlichen Belastungen im Rahmen des Abschreibungsaufwandes liegen bei rund 0,7 Mio. Euro jährlich. Gleichzeitig plant das Sondervermögen für die Jahre 2022 und 2023 Neu- und Reinvestitionen in Höhe des Abschreibungsaufwandes durchzuführen. Der Stadt Kalkar liegen mit Einbringung des eigenen Haushaltsentwurfes der entsprechende Wirtschaftsplan und der aktuelle Jahresabschluss des Sondervermögens vor. Auf Nachfrage konnten auch alle anderen relevanten Daten für die Vermögensbetrachtung ermittelt und zur Verfügung gestellt werden.

Einen weiteren wichtigen Bereich des Anlagevermögens bilden die Verkehrsflächen. Dabei macht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen bei der Stadt Kalkar für das Jahr 2021 rund 29,0 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. In diesem Bereich hat die Stadt Neu- und Reinvestitionen von rund 3,8 Mio. Euro getätigt (2016 bis 2021). Setzt man den jährlich entstandenen Abschreibungsaufwand von rund 1,4 Mio. Euro

dagegen, ergibt sich für den Betrachtungszeitraum eine Reduzierung dieser Vermögensposition von ca. 4,6 Mio. Euro.

In den Haushaltsplänen 2022 und 2023 hat die Stadt entsprechende Mittel geplant, um ihr Verkehrsflächenvermögen zu erhalten. Für das gesamte Produkt „Verkehrsflächen und –anlagen plant die Stadt Kalkar Haushaltsansätze von rund 10,7 Mio. Euro bis einschließlich 2026. Dabei plant die Stadt größere Investitionen im Hinblick auf die Sanierung Spierheide mit rund 0,6 Mio. Euro, Wirtschaftsweg Oyweg (0,7 Mio. Euro), sowie die Umgestaltung Marktplatz (2,2 Mio. Euro im Rahmen des integrierten Handlungskonzeptes). Für die Mehrzahl der Projekte stehen den investiven Auszahlungen entsprechende Erschließungsbeiträge oder Zuwendungen gegenüber. Parallel dazu arbeitet die Verwaltung der Stadt Kalkar auch noch die Handlungsempfehlungen aus dem in 2021 vorgestellten ländlichen Wegenetzkonzept ab. Hier sollen in Zukunft mögliche Einsparpotenziale für entbehrliche Wirtschaftswege umgesetzt werden. Aktuell laufen Überprüfungen zu einer möglichen Renaturierung der Flächen.

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

Insgesamt werden in dem Zeitraum 2023 bis 2026 rund 21,0 Mio. Euro für Baumaßnahmen veranschlagt, wobei der größte Anteil (über 16 Mio. Euro) in den Jahren 2023 und 2024 eingeplant wurde. Hierin sind nicht nur die oben genannten Maßnahmen, sondern auch größere und vor allem mehrjährige Projekte wie der Neubau des städtischen Bau- und Betriebshofes, sowie der Umbau des Busbahnhofes am Schulzentrum enthalten. Insbesondere mit Hinblick auf die bereits oben genannten Großprojekte Marktplatzerneuerung und Erneuerung/Sanierung Grundschulstandorte sieht die Verwaltung in absehbarer Zeit kaum finanziellen Spielraum für weitere große investive Maßnahmen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Kalkar in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.838	-4.377	-2.018	-1.206	-496
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.632	-4.071	-534	-889	1.717
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-8.470	-8.448	-2.551	-2.095	1.222
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.529	3.160	-735	-741	-611
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.940	-5.288	-3.286	-2.837	611

Die Stadt Kalkar plant ab 2022 neben den deutlichen Ergebnisdefiziten auch mit negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit bis einschließlich 2025. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vorrangig aus Steuereinnahmen. Der für 2022 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch steigende Gesamtauszahlungen (+3,3 Mio. Euro) bei gleichzeitig weniger steigenden Gesamteinzahlungen (+1,6 Mio. Euro). Die steigenden Auszahlungen ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Die geplanten Fehlbedarfe bis 2026 beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt rund 10,9 Mio. Euro können nicht durch den Bestand an liquiden Mitteln gedeckt werden. Die Haushaltsplanung 2023 inklusive der mittelfristigen Finanzplanung ist geprägt von einem hohen Investitionsvolumen. Die Stadt Kalkar plant in den Jahren 2023 bis 2026 Investitionen in Höhe von rund 21,9 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 24,0 Mio. Euro zur Deckung gegenüber. Das hohe Investitionsvolumen in dem genannten Zeitraum erfordert dabei die Aufnahme langfristiger Darlehen, da der Saldo der investiven Auszahlungen die investiven Einzahlungen aus Zuwendungen, Beiträgen und aus Veräußerungen von Sachanlagevermögen übersteigt. Nachteilig in diesem Zusammenhang sind die steigenden Finanzierungskosten. In den Haushaltssatzungen 2022 und 2023 sind daher Kreditaufnahmeermächtigungen in Höhe von rund 7,8 Mio. Euro für Kreditaufnahmen zur Finanzierung der geplanten Investitionen enthalten.

Aus dem zuletzt festgestellten Jahresabschluss 2021 gehen liquide Mittel von rund 4,4 Mio. Euro hervor. Der oben genannten Inanspruchnahme von liquiden Mitteln im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2026 liegt eine gemäß § 89 Abs. 1 GO NRW vorgeschriebene Liquiditätsplanung zu Grunde. Die Stadt Kalkar kann schon die in 2022 geplanten Reduzierungen des Bestandes an finanziellen Mitteln nicht tragen. Die geplanten Fehlbeträge müssen daher durch Liquiditätskredite aufgefangen werden. In den Haushaltssatzungen für 2022 und 2023 ist daher jeweils eine Ermächtigung von knapp zehn Mio. Euro für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung vorgesehen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

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

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine

dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

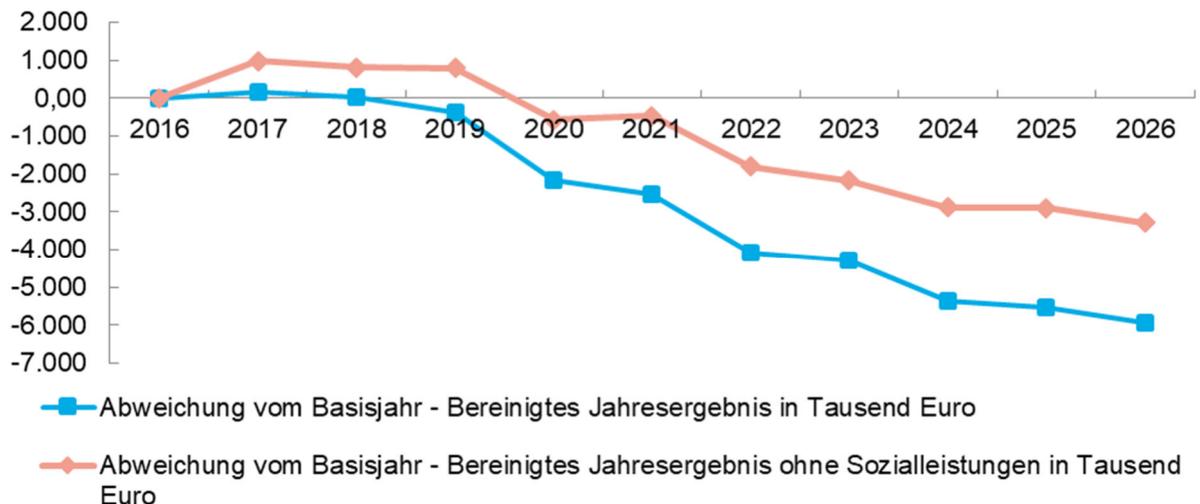
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Kalkar** ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt 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 2016 entwickeln. Die Tabellen sieben ff. der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2026



Bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen

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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der Stadt Kalkar. Im direkten Vergleich der Jahre 2016 und 2021 erkennt man einen negativen Verlauf (-2,5 Mio. Euro). Dabei steigen die bereinigten Aufwendungen (+ 2,8 Mio. Euro) im Zeitverlauf deutlich stärker an, als die bereinigten Erträge (+0,4 Mio. Euro).

Wesentlicher Einflussfaktor für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 1,6 Mio. Euro. Hier sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten stetig gestiegen. Dazu kommen wachsende Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 plant die Stadt nochmals einen Anstieg von rund 1,2 Mio. Euro für diesen Bereich.

Der negative Trendverlauf ab 2022 ist zudem auch auf die Steigerung der Transfer-, sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zurückzuführen. Wesentliche Faktoren für den Anstieg ist dabei die weiterhin steigende Jugendamtsumlage, sowie die deutlich ansteigenden Kosten für Energie- und Instandhaltungsaufwendungen.

Der Unterschiedsbetrag zwischen den bereinigten Jahresergebnissen und den bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen beträgt im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 rund 4,2 Mio. Euro. Die Tendenz für die Zukunft zeigt sich dabei deutlich steigend. Beim Herausrechnen der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2026 zum Basisjahr (2016) rund 2,7 Mio. Euro (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 0,7 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 0,0 Mio. Euro
- Jugendamtsumlage: 2,0 Mio. Euro

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte nicht nachlassen, im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit auch zukünftig einen ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Dabei sollte der Aufwand zum Erhalt der dauerhaft benötigten Infrastruktur mit dem vorzuhaltenden kommunalen Leistungsangebot und der dauerhaften kommunalen Leistungsfähigkeit einher gehen.

An dieser Stelle wird auf die vorangestellten Ausführungen beispielsweise zum Kapitel 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen verwiesen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Kalkar** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune

durchschnittlich sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B, sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2017 angepasst.

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

Hebesätze in von Hundert 2022

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Stadt Kalkar	260	550	425
Gemeinde Bedburg-Hau	247	479	418
Gemeinde Issum	232	457	423
Gemeinde Kerken	274	479	411
Gemeinde Kranenburg	255	443	418
Stadt Rees	247	479	414
Gemeinde Rheurdt	247	479	418
Stadt Straelen	217	429	370
Gemeinde Uedem	217	429	412
Gemeinde Wachtendonk	332	479	418
Gemeinde Weeze	216	423	415
Mittelwert im Kreis Kleve	243	473	422
Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen	255	490	440
Fiktiver Hebesatz GFG 2021	223	443	418
Fiktiver Hebesatz GFG 2022	247	479	414

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Kalkar hält die Fristen zur Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse ein. Die Haushaltssatzungen kann sie allerdings regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst anzeigen. Die Entscheidungsträger der Stadt Kalkar erhalten regelmäßig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft und können damit entsprechende Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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

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

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

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

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

Die Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Stadt regelmäßig einhalten. Die aufzustellenden Gesamtabschlüsse hat die Stadt Kalkar unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse fristgemäß bis zum 31. Dezember 2021 erstellt. Ab dem Jahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und kann auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses verzichten.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einer Haushaltsüberwachungsliste. Diese wird regelmäßig gesichtet und darauf aufbauend werden Rücksprachen mit einzelnen Fachämtern bezüglich der Entwicklungen geführt. Zu einzelnen Bereichen, wie die Entwicklung der Aufwendungen bei den Flüchtlingen, werden aktuell gesonderte Prognosen der Fachabteilungen angefordert. Aus diesen Daten wird dann auch die Prognose für die Entwicklung der Positionen für Quartalsberichte erstellt.

Die Stadt Kalkar erstellt regelmäßig Quartalsberichte. Zuständig dafür ist der Fachdienst Finanzmanagement. In Teilbereichen wird aus den Abteilungen eine fachliche Einordnung eingeholt. Aktuell erstellt der Fachdienst Arbeit und Soziales beispielsweise monatlich eine Prognose zur Entwicklung der Aufwendungen und Kostenerstattungen im Bereich Asyl aufgrund der Flüchtlinge aus der Ukraine.

Die Stadt Kalkar stellt dazu die größten Ertrags- und Aufwandsarten dar, sowie die Finanzrechnung. Eine Berichterstattung über einzelne Investitionsmaßnahmen erfolgt bisher nicht. Im Rahmen der Entwicklung der Investitionsrechnung wird jedoch auf einzelne Maßnahmen sowie auf die Entwicklung der Liquidität eingegangen. Dabei erstellt die Stadt in den ersten beiden Quartalsberichten noch keine Prognosewerte. Diese werden in der Regel erst ab dem Bericht zum 3. Quartal erstellt.

Die Stadt Kalkar setzt in ihrem Berichtswesen auf ein standardisiertes System und setzt zusätzlich Schwerpunkte zu aktuellen haushaltsrelevanten Themen. Für den Bericht zum 1. Quartal 2022 hat die Stadt Kalkar die Entwicklung der Energieaufwendungen unter die Lupe genommen und eine Prognose bis zum Jahresende erstellt. Dabei wurde ein vorläufiger Mehrbedarf von 120 Tausend Euro ermittelt. Die Stadt erklärt, dass grundsätzlich die wirtschaftliche Situation bei Entscheidungen berücksichtigt wird. Bei Freigabe des Haushaltes werden zudem aufgrund der jeweils vorliegenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Bewirtschaftungshinweise gegeben.

Die Berichte werden regelmäßig dem Verwaltungsvorstand und im Haupt- und Finanzausschuss erläutert. Eine Steuerung mittels der Informationen in den Fachbereichen erfolgt punktuell, wenn die Kämmerei mitteilt, dass bestimmte Budgets unzureichend sind. Die Verhängung von Haushaltssperren war aufgrund der unterjährigen Entwicklung bislang nicht notwendig. Die Stadt Kalkar geht in den gebotenen Situationen in den Ratsvorlagen auf die Finanzen ein. Dort erfolgt die Angabe des Ansatzes zur entsprechenden Maßnahme und ein Finanzierungsvorschlag, falls ein Ansatz möglicherweise nicht auskömmlich ist.

Das dargestellte Berichtswesen könnte an einigen Stellen gehaltvoller gestaltet werden. Interessant wäre beispielsweise nicht nur die Entwicklung der einzelnen Sachkonten, sondern damit einhergehend auch die Entwicklung der Teilpläne. Darüber hinaus sollten die Berichte eine Prognose zum Jahresergebnis enthalten. In diesem Zusammenhang würden zudem Hinweise zum aktuellen Stand der Investitions- und Kassenkredite, sowie wichtiger Ziele und Kennzahlen das finanzwirtschaftliche Bild abrunden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Kalkar überträgt jährlich deutlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt seit April 2023 erstmals verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Kalkar zuletzt zwar unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen trotzdem im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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

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

Die **Stadt Kalkar** hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine Regelungen für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen geschaffen. Nach Auskunft der Stadt wird in der örtlichen Praxis immer noch auf die alte gesetzliche Regelung nach § 22 GemHVO NRW (Fassung vom 16. November 2004, zuletzt geändert durch RVO vom 08. Dezember 2009) zurückgegriffen.

Demnach sind bei der Stadt Kalkar Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Eine weitere Regelung der Bürgermeisterin mit Zustimmung des Rates hat es bisher nicht gegeben.

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte regelt nach § 22 Abs. 1 KomHVO mit Zustimmung des Vertretungsorgans die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer sollte enthalten, dass Ermächtigungen nur übertragen werden können, wenn hinreichend absehbar ist, dass die Aufwendungen und Auszahlungen im nächsten Haushaltsjahr tatsächlich anfallen bzw. zu leisten sind. Ansonsten sollten die Ermächtigungen neu veranschlagt werden.

Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen sollten folgende Mindestinhalte regeln:

- Art von Ermächtigungsübertragungen,
- Dauer von Ermächtigungsübertragungen,
- Umfang von Ermächtigungsübertragungen,
- Verfahren für die Übertragung von Ermächtigungen,
- Entscheidungsbefugnisse.

Die Regelung sollte den örtlichen Erfordernissen angepasst sein.

Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung sollten die übertragenen Haushaltsermächtigungen bereits zeitnah nach Beginn des neuen Jahres in Anspruch genommen werden können. Der Rat ist daher umgehend über die getätigten Übertragungen zu informieren (Budgetrecht des Rates) und ihm ist gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW eine Übersicht mit der Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan vorzulegen. Die Vorlage der Übersicht der übertragenen Ermächtigungen sollte dem Vertretungsorgan möglichst zeitnah nach Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt werden, um mit dem Beschluss des Rates über die Ermächtigungsübertragungen die Inanspruchnahme dieser Positionen formell zu ermöglichen. Zusätzlich sind nach § 22 Abs. 4 Satz 2 KomHVO NRW die Ermächtigungsübertragungen im Jahresabschluss für die Aufwendungen in der Ergebnisrechnung und für die Auszahlungen in der Finanzrechnung im Plan-/Ist-Vergleich anzugeben (vgl. § 39 Abs. 2 und § 40 KomHVO NRW). Die Kenntnisnahme und letztlich auch Genehmigung der bisherigen Ermächtigungsübertragungen seitens des Rates erfolgte bislang immer erst im Rahmen der Einbringung des Jahresabschlusses als Anlage zum Anhang. Aus Sicht der gpaNRW somit deutlich zu spät und nicht im Sinne des § 22 Abs. 4 KomHVO NRW.

Im Rahmen der Prüfung wurde der Stadt Kalkar demnach empfohlen, zeitnah Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen verbindlich zu regeln und vom Rat beschließen zulassen. Darüber hinaus sollte dem Rat der Stadt Kalkar möglichst zu Beginn des Haushaltsjahres eine Übersicht gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW vorgelegt werden.

Die Stadt Kalkar ist dem bereits in der laufenden Prüfung nachgekommen und hat im Rahmen der Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses, sowie der darauffolgenden Ratssitzung im April 2023 eine entsprechende Dienstanweisung zu den Ermächtigungsübertragungen beschlossen. Des weiteren wurde ein Beschluss zu den Ermächtigungsübertragungen in das Haushaltsjahr 2023 gefasst.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Kalkar 2016 bis 2021

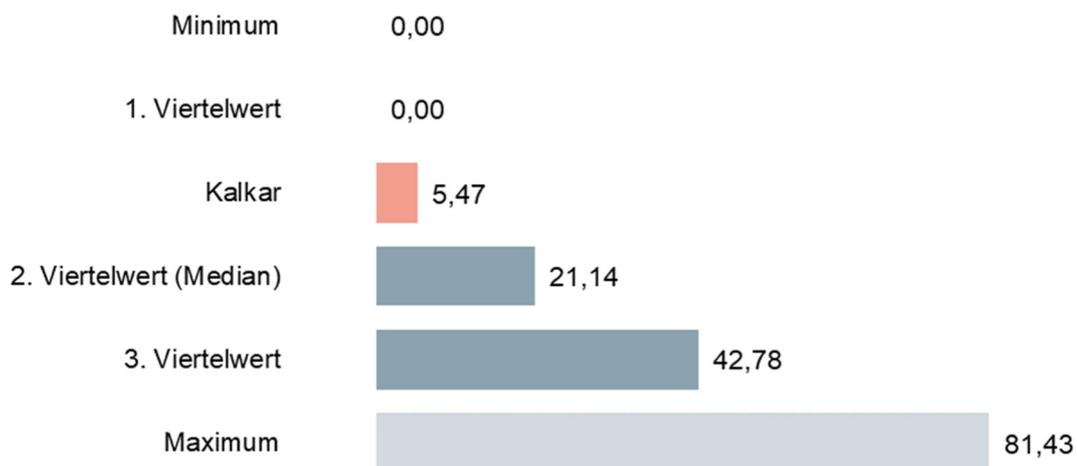
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	29.412	27.796	29.942	29.281	29.833	31.263
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	49	1.275	265	2.400	1.833	257
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,2	4,6	0,9	8,2	6,1	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	29.460	29.071	30.207	31.680	31.665	31.339
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,2	4,4	0,9	7,6	5,8	0,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	26.862	26.937	27.504	29.722	30.572	30.048
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	91,2	92,7	91,1	93,8	96,5	95,9

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

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

Die fortgeschriebenen Ansätze der Stadt Kalkar waren in allen Jahren ausreichend. Es gab in keinem Jahr Ansatzüberschreitungen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen Kalkar je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich 2021 sind 20 Werte eingeflossen. Davon haben acht Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

In den Jahren 2016 bis 2020 positionieren sich die Ermächtigungsübertragungen jeweils deutlich über dem Median. Teilweise stellt die Stadt Kalkar sogar den Maximalwert dar. Gleichzeitig hätte von 2016 bis 2018 der originäre Mittelansatz ausgereicht, um die Aufwendungen zu decken.

Die Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit positionieren sich im Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2021, ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

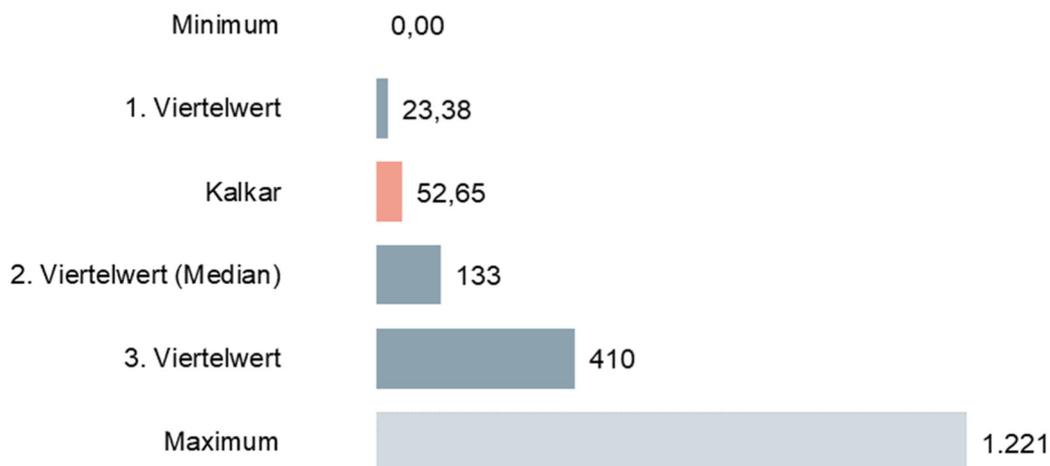
Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich.

Investive Auszahlungen Kalkar 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.455	2.231	3.743	1.199	4.883	13.944
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.541	2.154	2.015	3.098	1.584	734
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	103,5	96,6	53,8	258,4	32,4	5,3
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.996	4.385	5.758	4.297	6.467	14.678
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	50,9	49,1	35,0	72,1	24,5	5,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.142	1.816	1.340	1.586	1.794	2.523
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	42,9	41,4	23,3	36,9	27,7	17,2

In den Jahren 2016 bis 2021 hat die Stadt Kalkar investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 2,2 Mio. Euro übertragen. In den Jahren 2016 bis 2019 übertragen mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner. Zuletzt konnte die Stadt ihre Ermächtigungsübertragungen deutlich reduzieren und überträgt daher deutlich niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen Kalkar je EW in Euro 2021



Der Vergleich enthält Werte von 20 Kommunen.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt Kalkar im gesamten Betrachtungszeitraum nur in unterdurchschnittlichem Umfang in Anspruch. Während sie in drei von sechs Jahren nur eine Positionierung unter dem ersten Viertelwert vorweisen kann, stellt sie im Jahr 2021 sogar nur den Minimalwert dar.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen Kalkar in Prozent 2021



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

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

→ Empfehlung

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

Die Problematik der Übertragungen ohne Möglichkeit der Abarbeitung wurde durch die Verwaltung bereits erkannt. Nachdem seit einigen Jahren deutlich mehr Wert auf die mittelfristige Finanzplanung gelegt wurde, wurde aufgrund der vielen Unsicherheiten in der Planung aber auch aufgrund der enorm angespannten Finanzlage im Haushaltsplan 2023 davon Abstand genommen. In den vergangenen Jahren wurden alle bekannten Maßnahmen vollständig in dem Zeitrahmen Haushaltsjahr zuzüglich mittelfristige Finanzplanung dargestellt. Man wollte damit eine gestückelte Maßnahmenplanung über mehrere Haushaltspläne hinweg vermeiden.

Die Stadt Kalkar konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren mit Hilfe von positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und entsprechenden Einzahlungen aus Investitionstätigkeit finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an einer strategischen Ausrichtung, sowie verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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

Die **Stadt Kalkar** hat eine zentrale Stelle für das Fördermittelmanagement eingerichtet. Diese akquiriert die Fördermittel, wobei insbesondere im Bereich Hoch- und Tiefbau eine Unterstützung durch die Fachämter, bei komplexen Themen auch externer Planungsbüros, erfolgt. Bei kleineren Fördermaßnahmen erfolgt die Akquirierung zum Teil auch dezentral (z.B. Restaurierung von Bildern, Digitalisierung von Archivgut, Zuwendungen für Jugendarbeit). Aktuell prüft die Stadt zudem noch eine zukünftige Teilnahme an einem Fachnetzwerk für Fördermittelakquise.

Strategische Vorgaben für den Bereich der Fördermittelakquise hat die Stadt Kalkar bisher nicht verbindlich festgelegt. Grundlegend wird allerdings bei allen größeren Maßnahmen geprüft, ob Fördermittel akquiriert werden können. Gelebte Praxis ist es, dass im Rahmen der Haushaltsplanung mit externer Unterstützung alle Maßnahmen auf mögliche Förderungen hin untersucht werden.

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- Notwendige Interaktionen mit anderen Organisationseinheiten oder Arbeitsgruppen,

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Kalkar die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen.

Durch die Angliederung des Fördermittelmanagement an den Fachdienst Finanzmanagement ist eine enge Abstimmung der geplanten Maßnahmen und entsprechender Fördermittelprüfung gegeben. Seitens der Stelle Fördermittelmanagement wird darauf geachtet, dass eine abschließende Prüfung und bei Möglichkeit Antragstellung rechtzeitig erfolgt. Besteht entgegen der Annahme in der Haushaltsplanung keine Möglichkeit, entsprechende Fördermittel zu akquirieren, dann erfolgt eine interne Abstimmung, ob die Maßnahme dennoch erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die gelebte Praxis in eine verbindliche und transparente Form (Dienstanweisung, Richtlinie, etc.) gießen. Dies würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

Die Antragsprozesse beschreibt die Stadt im Antragsverfahren als sehr unterschiedlich. Die Antragsverfahren könnten aus Sicht der Stadt verschlankt werden. Die Antragsformulare sind nicht immer verständlich. Bisher hat der Antragsprozess Kalkar aber noch nicht von der Beantragung von Fördermitteln abgehalten. Allerdings räumt die Stadt ein, dass diese Situation aufgrund der Vielzahl und der Unterschiedlichkeit der Programme jederzeit eintreten könnte. Die Stadt beschreibt die Bearbeitungszeiten als sehr lang, so dass Maßnahmen erst verzögert durchgeführt werden können und daher durchaus Überlegungen vorhanden sind, diese Maßnahmen ohne die entsprechenden Fördermittel durchzuführen. Dies gilt aus Sicht der Stadt Kalkar insbesondere für den Bereich der energetischen Sanierungsmaßnahmen. Durch die Energiekrise sind diese durchaus dringlicher geworden. Allerdings werden diese Maßnahmen größtenteils über befristete Programme gefördert, die aufgrund der Aktualität verhältnismäßig lange Bearbeitungszeiten aufweisen. Weiterhin sind die Fristen für die Umsetzung aufgrund der hohen Auslastung von Firmen bzw. Lieferkettenproblematiken zum Teil schwer einzuhalten. Bei einigen Förderprogrammen sind die Voraussetzungen in der Antragstellung auch so hoch, dass dies nicht in Relation zu der Fördersumme steht.

Kalkar musste auch bereits gescheiterte Fördermittelanträge verzeichnen, als Folge von überzeichneten Fördertöpfen oder nach Prüfung übergeordneter Instanzen. Dabei sollte die Stadt darauf achten, nur Investitionen zu realisieren, die für die Kommune wirtschaftlich sind. Es sollten Investitionen vermieden werden, die ausschließlich oder überwiegend getätigt werden, weil es hierfür Fördermittel gibt.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

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

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

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die **Stadt Kalkar** bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt zentral im Fördermittelmanagement. Die Mitarbeiterin des Fördermittelmanagements überwacht mit Wiedervorlagen die bestehenden Auflagen, Mittelabrufe, Verwendungsnachweiserbringung, Aktenführung sowie Fristen und gibt im Bedarfsfall entsprechende Hinweise. Eine Kontrolle hinsichtlich der Zweckbindung obliegt dem jeweiligen Fachbereich. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindlichen Prozessabläufen gibt es nicht, auch hier handelt es sich um gelebte Praxis. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelekten werden zentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten etc. liegen nicht vor.

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

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Stadt eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden Fördermaßnahmen. Es handelt sich dabei um eine webbasierte Wiedervorlage, welche allerdings noch im Aufbau steckt und nur für den Fachdienstleiter Finanzen und das Fördermittelmanagement einsehbar ist.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

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

Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Stadt Kalkar berichtet, dass auch sie bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt bislang nicht etabliert. Die Zuständigkeit für das Fördermittelcontrolling liegt beim Fördermittelmanagement. Es erfolgt derzeit eine punktuelle Berichterstattung über die Finanzberichte. Darüber hinaus gibt es einen entsprechenden Tagesordnungspunkt in der Sitzung im Verwaltungsvorstand, wo diesbezügliche Sachverhalte besprochen werden. Weiterhin gibt es auch diverse Arbeitsgruppen und Rücksprachen seitens des Fördermittelmanagement mit anderen Fachdiensten, um förderrelevante Themen zu besprechen und vorzubereiten sowie im Blick zu behalten (z.B. Arbeitsgruppe Digitalpakt).

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen wäre hilfreich, um die Beschaffung, Aufbereitung und Analyse der Fördermitteldaten zu unterstützen. Dies würde es der Stadt dann gegebenenfalls erleichtern, geeignete Steuerungsmaßnahmen einzuleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Kalkar sollte die bestehenden Strukturen um ein angemessenes, förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen erweitern.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Es fehlt der Stadt Kalkar an einem konkreten und schriftlich fixierten Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.

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

Kreditportfolio Kalkar zum 31.Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	3.475
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	1.094
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	7
Anzahl der Kreditgeber	2

* Sämtlich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“.

Die **Stadt Kalkar** hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Zukünftig plant die Stadt allerdings wieder mit notwendigen Neuaufnahmen von Investitionskrediten. Sie schließt dafür ausschließlich Annuitäten- und/ oder Festzinsdarlehen ab. In ihrem Kreditportfolio finden sich daher weder Derivate noch Fremdwährungskredite.

Die im Kreditportfolio aufgeführten Liquiditätskredite sind alle auf das Landesprogramm Gute Schule 2020 zurückzuführen. Diese Kredite hat die Stadt in ihren Büchern zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land. Insofern sind diese Kredite aus den Steuerungsgesichtspunkten, auf die sich gpaNRW konzentriert, von untergeordneter Bedeutung.

Nach eigener Aussage praktiziert die Stadt Kalkar ein klassisches, konservativ ausgerichtetes Kreditmanagement. Bisher hat die Stadt einzig die Festlegung getroffen, dass hinsichtlich der Genehmigung von Krediten der Haupt- und Finanzausschuss über die Aufnahme von Krediten im Einzelfall bei einer Summe größer als eine Mio. Euro entscheidet. Für Kredite des Sondervermögens Abwassersammlung entscheidet der hierfür zuständige Ausschuss.

Weitere strategischen Festlegungen für das gemeindliche Kreditmanagement, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie, hat die Stadt bisher nicht fixiert. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen.

Auch wenn die Stadt Kalkar im Betrachtungszeitraum bis 2021 nicht auf die Aufnahme von Krediten angewiesen war, zeigen die aktuellen Haushaltsplanungen, dass sich zeitnah ein Bedürfnis zur Kreditaufnahme ergeben wird. Finanzierungsbedarfe oder Liquiditätsengpässe können sich unter Umständen auch kurzfristig ergeben, dies haben insbesondere die zurückliegenden Krisen gezeigt.

Aktuell weist die Stadt Kalkar ein sehr geringes Kreditvolumen bei einer gleichzeitig geringen Anzahl von Kreditverträgen auf. Die Stadt Kalkar greift auch nicht auf potenziell riskantere Finanzierungsinstrumente wie etwa Derivate oder strukturierte Finanzprodukte zurück. Die gpaNRW hält es unabhängig von den eingesetzten Instrumenten für geboten, dass sich die Stadt Kalkar einen verbindlichen, überschaubaren Handlungsrahmen setzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte den verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement weiter ausbauen und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Kalkar kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Kalkar in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹² Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹³

¹² Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹³ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen für ein Anlagenmanagement hat Kalkar bisher nicht schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für Geld- bzw. Kapitalanlagen haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen, dabei sollte eine Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus den Anlageformen ergeben könnten. Eine mögliche zu erstellende Anlagerichtlinie könnte entsprechend der konkreten Anforderungen der Kommune auf die wesentlichen notwendigen Inhalte beschränkt bleiben.

Geldmittel und -anlagen der Stadt Kalkar zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.381
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	564
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	564
Ausleihungen	220

Die **Stadt Kalkar** hält Anteile am „KVR-Fonds“ der Rheinischen Versorgungskassen. Ihre Liquiditätsbestände hat die Stadt auf ihren Geschäftskonten ohne zeitliche Bindung angelegt. Die Stadt Kalkar hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie.

Bisher orientiert sie sich an der Maxime „sicher und jederzeit verfügbar“. Mit Blick auf mögliche zu zahlende Verwarentgelte oder Negativzinsen sollte die Stadt Kalkar ihre strategischen Ziele jedoch konkretisieren und fixieren.

Nicht nur Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Vorübergehende Liquiditätsüberschüsse können sich unter Umständen auch kurzfristig ergeben. Auch wenn die Stadt Kalkar nur selten Geld anlegt und dabei nach eigener Aussage ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen vermeidet, sollten zumindest grundlegende Aspekte des städtischen Anlagemanagements geregelt werden.¹⁴ Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Kalkar dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbeugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

¹⁴ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

Die Stadt Kalkar hat bereits gemeinsam mit anderen Kommunen eine Diskussionsgrundlage für eine Richtlinie für Geldanlagen besprochen. Diese muss derzeit noch weiter ausgearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte den bereits bestehenden Entwurf einer Richtlinie für Geldanlagen zeitnah weiter ausarbeiten und verabschieden.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Kalkar ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind ebenfalls auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente** sollte dargestellt werden. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

¹⁵ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

- Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, ob gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
- Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Kalkar die steigenden Aufwendungen teilweise kompensieren. Zukünftig gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	25	E1	Die Stadt Kalkar sollte nicht nachlassen, im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit auch zukünftig einen ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Dabei sollte der Aufwand zum Erhalt der dauerhaft benötigten Infrastruktur mit dem vorzuhaltenden kommunalen Leistungsangebot und der dauerhaften kommunalen Leistungsfähigkeit einher gehen.	27
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Kalkar zuletzt zwar unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen trotzdem im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	30	E2	Ziel der Stadt Kalkar sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	34
F3	Die Stadt Kalkar hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an einer strategischen Ausrichtung, sowie verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	68	E3	Die Stadt Kalkar sollte die gelebte Praxis in eine verbindliche und transparente Form (Dienstanweisung, Richtlinie, etc.) gießen. Dies würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.
F4	Die Stadt Kalkar hat kein förderbezogenes Controlling und -berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	69	E4.1	Die Stadt Kalkar sollte ihre zentrale Übersicht weiter ausbauen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven, sowie auch geplanten Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	37

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Kalkar sollte die bestehenden Strukturen um ein angemessenes, förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen erweitern.	38
F5	Es fehlt der Stadt Kalkar an einem konkreten und schriftlich fixierten Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.	71	E5	Die Stadt Kalkar sollte den verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement weiter ausbauen und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	72
F6	Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen für ein Anlagenmanagement hat Kalkar bisher nicht schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	41	E6	Die Stadt Kalkar sollte den bereits bestehenden Entwurf einer Richtlinie für Geldanlagen zeitnah weiter ausarbeiten und verabschieden.	42

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Stadt Kalkar 2015	Stadt Kalkar aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	102,2	95,6	102,1	103,9	106,9	120,7	22
Eigenkapitalquote 1	33,3	40,4	23,3	33,6	40,2	47,0	54,4	23
Eigenkapitalquote 2	74,9	79,9	49,2	62,1	69,5	76,2	84,6	23
Fehlbetragsquote	9,5	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	36,3	33,1	16,9	29,5	37,2	45,6	49,8	23
Abschreibungsintensität	11,7	9,8	5,2	8,8	9,2	10,7	13,6	22
Drittfinanzierungsquote	57,5	73,5	37,2	52,2	59,5	70,5	87,2	22
Investitionsquote	29,6	72,4	54,1	108,1	144,9	201,2	441,0	23

Kennzahlen	Stadt Kalkar 2015	Stadt Kalkar aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	88,3	96,6	81,6	92,9	98,8	102,0	114,7	23
Liquidität 2. Grades	11,9	76,1	39,8	79,8	185,8	271,8	2.041,1	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	7,95.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,1	6,4	1,5	4,2	5,6	6,4	17,5	23
Zinslastquote	1,3	0,27	0,04	0,19	0,40	0,64	1,62	22
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	47,8	57,2	40,4	49,9	56,8	62,1	76,5	17
Zuwendungsquote	24,9	25,8	9,2	12,8	16,5	23,2	38,7	22
Personalintensität	17,7	20,5	11,3	16,3	18,6	20,5	25,7	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,5	20,8	9,4	15,6	19,3	22,8	28,8	22
Transferaufwandsquote	38,4	41,8	33,6	39,5	41,3	47,4	55,4	22

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) Kalkar in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	692	2.194	988	1.206	2.115	./.

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	4.277	4.870	5.062	5.434	7.037	5.336
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	5.251	5.835	6.027	5.758	6.358	5.846
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	623	767	850	932	880	811
Ausgleichsleistungen (405)	516	553	573	585	504	546
Schlüsselzuweisungen (4111)	4.055	4.669	4.714	5.370	4.550	4.672
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	132	0	26
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	42	0	54	15	22
Summe der Erträge	14.723	16.736	17.226	18.265	19.345	17.259
Steuerbeteiligungen (534)	798	736	799	450	581	673
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	4.895	4.892	5.274	5.533	5.364	5.191
Summe der Aufwendungen	5.693	5.628	6.073	5.982	5.944	5.864
Saldo	9.030	11.108	11.153	12.283	13.401	11.395

Tabelle 4: Eigenkapital Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	40.948	41.474	43.697	44.705	46.249	48.411
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	40.948	41.474	43.697	44.705	46.249	48.411
Sonderposten für Zuwendungen	39.518	36.939	38.345	38.562	38.339	37.946
Sonderposten für Beiträge	10.343	10.186	9.810	9.878	9.776	9.434
Eigenkapital 2	90.808	88.599	91.851	93.145	94.365	95.790

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bilanzsumme	121.713	116.561	116.137	117.307	117.940	119.829

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.442	21.575	22.064
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.045	3.349	822
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.674	1.379	1.984
Sonstige Verbindlichkeiten	2.290	6.005	1.787
Erhaltene Anzahlungen	6.628	8.313	5.503
Gesamtverbindlichkeiten	38.079	40.621	32.160

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

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	12.581	11.387	11.640
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	6	134	5
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	9	141	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	23.278	23.993	23.767
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	35.852	35.246	35.512

*Stadtentwicklungsgesellschaft Kalkar mbH, Freizeitpark Wisseler See GmbH, Sondervermögen Abwassersammlung der Stadt Kalkar, Stadtwerke Kalkar GmbH & Co KG, Stadtwerke Kalkar Verwaltungs-GmbH, Stadtwerke Kalkar Erneuerbare Energien GmbH & Co KG, Kommunalkassenverband in Bedburg-Hau, Abwasserbehandlungsverband Kalkar-Rees

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	355	692	2.194	988	1.206	2.115
Gewerbesteuer	4.474	4.277	4.870	5.062	5.434	7.037
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.964	5.251	5.835	6.027	5.758	6.358
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	501	623	767	850	932	880
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.227	4.055	4.669	4.714	5.370	4.550
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	491	516	595	573	771	519
Summe der Erträge	15.656	14.723	16.736	17.226	18.265	19.345
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	4.767	4.895	4.892	5.274	5.533	5.364

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Steuerbeteiligungen	747	798	736	799	450	581
Summe der Aufwendungen	5.514	5.693	5.628	6.073	5.982	5.944
Saldo der Bereinigungen	10.142	9.030	11.108	11.153	12.283	13.401
Saldo der Sondereffekte	0	1.289	845	0	877	1.020
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.787	-9.627	-9.760	-10.165	-11.954	-12.306
Abweichung vom Basisjahr	0	160	27	-378	-2.167	-2.518

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kalkar in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-2.158	-2.681	-2.349	-1.746	-1.507
Gewerbesteuer	5.500	6.500	6.600	6.700	6.800
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.363	6.839	7.140	7.597	7.977
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	749	786	826	853	870
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.990	2.750	3.800	3.970	4.150
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	616	680	659	701	719
Summe der Erträge	17.218	17.555	19.025	19.821	20.516
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	5.580	5.610	5.680	5.705	5.730
Steuerbeteiligungen	478	552	552	560	569

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Summe der Aufwendungen	6.058	6.162	6.232	6.265	6.299
Saldo der Bereinigungen	11.160	11.393	12.793	13.556	14.217
Saldo der Sondereffekte	550	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.868	-14.074	-15.142	-15.302	-15.724
Abweichung vom Basisjahr	-4.081	-4.287	-5.355	-5.515	-5.937

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kalkar in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.787	-9.627	-9.760	-10.165	-11.954	-12.306
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-147	-743	-823	-978	-749	-606
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-168	-173	-161	-190	-139	-153
Jugendamtsumlage	-2.803	-3.013	-2.923	-3.126	-3.823	-4.407
Saldo aus Sozialleistungen	-3.117	-3.929	-3.906	-4.294	-4.711	-5.166
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.670	-5.698	-5.853	-5.871	-6.891	-7.140
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	972	816	799	-574	-470

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kalkar in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.868	-14.074	-15.142	-15.302	-15.724

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-596	-457	-700	-826	-843
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-169	-178	-173	-166	-169
Jugendamtsumlage	-4.640	-4.590	-4.720	-4.740	-4.760
Saldo aus Sozialleistungen	-5.405	-5.225	-5.594	-5.732	-5.772
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.463	-8.848	-9.548	-9.570	-9.952
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-1.793	-2.179	-2.878	-2.900	-3.282

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Kalkar** hat eine **zentrale Vergabestelle** und stellt so die Funktionstrennung zwischen den die Maßnahmen planenden und nach Zuschlagserteilung begleitenden Fachbereichen und der Ausschreibungsdurchführung sicher.

Das **interne Regelwerk** zur Durchführung der Vergabeverfahren besteht aus der **Vergabeordnung** und der **Dienstanweisung** für das Vergabewesen. Beide Regelwerke sollte die Stadt aktualisieren, harmonisieren und um weitere rechtliche Aspekte ergänzen. Hierzu zählt beispielsweise die Binnenmarktrelevanz.

Eine regelmäßige **Prüfung** der getätigten **Vergaben** findet in der Stadt Kalkar nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Stadt vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Die Stadt Kalkar hat **niemanden** mit der **Wahrnehmung der Korruptionsprävention beauftragt**. Eine **Dienstanweisung** zur Korruptionsprävention existiert **nur als Entwurf**. Ähnlich verhält es sich mit verbindlichen Regelungen zur Durchführung von **Sponsoringmaßnahmen**. Auch eine **Gefährdungsanalyse** zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Stadt Kalkar noch nicht erstellt. Diese sollte Kalkar nun wie geplant zeitnah nachholen und eine aktualisierte Fassung der Dienstanweisung einschließlich Regelungen zum Sponsoring verbindlich in Kraft setzen.

Wir haben bei der Stadt Kalkar die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen **Auftragswerten** der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Stadt liegt hier **bei der Hälfte der Vergleichskommunen** mit den **höchsten Abweichungsquoten**. Das liegt daran, dass nahezu alle in den betrachteten Jahren abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurden. Die Stadt kann ihre Abweichungsquote verbessern und Kostensteigerungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, wenn sie die Planung im Vorfeld intensiver mit allen Beteiligten abstimmt und nach Abschluss der Planungsphase im Wesentlichen an den getroffenen Abstimmungen festhält. Nachträgliche Änderungen und Erweiterungen von Baumaßnahmen sind

meistens teurer als bereits im vornherein eingeplante. Außerdem lässt das Vergabewesen wesentliche Auftragsänderungen und –erweiterungen nur in begründeten Ausnahmefällen zu.

Bei der **Organisation des Nachtragswesens** bietet sich eine **stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle** an, da nach unserer Erfahrung die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Stadt die Nachtragsbegleitung noch um ein zentrales **Nachtragsmanagement**. Eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte die Stadt zu Steuerungszwecken nutzen.

Die **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen hat gute Ergebnisse bei der formalen Durchführung der Vergabemaßnahmen ergeben.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Kalkar 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 Fragestel-

lungen. 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 Stadt Kalkar hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Stadt hat mit der Richtlinie über die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (Vergabeordnung) sowie der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und das Vergabewesen verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die jedoch teilweise nicht übereinstimmen und veraltet sind.

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.

2.3.1.1 Zentrale Vergabestelle

- Die Stadt Kalkar hat zur Durchführung ihrer Vergabeverfahren eine zentrale Vergabestelle eingerichtet.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine **zentrale Vergabestelle** ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren vor allem auf Grund der wirtschaftlichen Bedeutung des Beschaffungswesens ausdrücklich **zu befürworten**. Die zentrale Vergabestelle der **Stadt Kalkar** ist dem Fachdienst 2.1 „Planen, Bauen und Grünordnung“ zugeordnet und mit einer teilzeitbeschäftigten Person besetzt. Die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei den Öffnungsterminen sowie die Urlaubsvertretung erfolgt durch eine Beschäftigte bzw. einen Beschäftigten innerhalb des Fachdienstes 2.1.

Da es sich bei der zentralen Vergabestelle um eine bedeutende Funktionsstelle innerhalb der Verwaltung handelt, in der besonderes rechtliches und prozessuales Fachwissen vorgehalten werden muss, hat sich in anderen Kommunen eine **redundante Funktionswahrnehmung bewährt**. So kann die Stadt nicht nur geplante Abwesenheitszeiten, sondern auch ungeplante, wie beispielsweise krankheitsbedingte Ausfälle, auffangen. Durch den Austausch und die wechselseitige Arbeitsaufteilung könnte die Stadt zudem einen weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten und die Arbeits- und Serviceleistungen dieses Funktionsbereichs noch weiter verbessern.

Die zentrale Vergabestelle führt Vergaben für alle Fachbereiche durch. Daher handelt es sich bei der Vergabedurchführung um eine **klassische Querschnittsaufgabe**, die sich für eine organisatorische Anbindung an einen zentralen Fachdienst anbietet. So könnte die Stadt die persönliche Nähe zu einzelnen vergabeintensiven Fachdiensten größtmöglich vermeiden.

2.3.1.2 Aufgaben der zentralen Vergabestelle

Unter Ziffer 5.2 der Dienstanweisung sind die **Aufgaben der zentralen Vergabestelle** aufgelistet.

Aus korruptionspräventiven Gründen ist es vorteilhaft, wenn die Fachbereiche so lange wie möglich den direkten Kontakt mit den Bietenden vermeiden. Demzufolge sollte das Nachfordern von Unterlagen, die Abfrage der Auskömmlichkeit von Angeboten und die Benachrichtigung der ausgeschlossenen und unterlegenen Bietenden durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Weitere Aufgaben einer zentralen Vergabestelle sind regelmäßig die Kommunikation mit den Bietenden, das Wahrnehmen der Veröffentlichungs- und Informationspflichten und die Einholung der Registerauskünfte. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle übernimmt diese in der Praxis auch bereits die oben aufgelisteten Aufgaben. Die Stadt sollte diese Tätigkeiten daher verbindlich beim Aufgabenkatalog unter Ziffer 5.2 der Dienstanweisung ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Aufgaben der zentralen Vergabestelle noch um weitere Zuständigkeiten ergänzen, wie zum Beispiel das Einholen der Registerauskünfte und das Nachfordern von Unterlagen.

2.3.1.3 Vergaberegelerwerk

Neben der **Vergabeordnung** vom 13. Januar 2021 hat die Stadt noch eine **Dienstanweisung** für die Finanzbuchhaltung und für das **Vergabewesen** vom 19. Dezember 2018 als verbindliche Grundlagen für das Vergabewesen erlassen.

Laut § 2 Ziffer 3 der Vergabeordnung der Stadt Kalkar können Bau-, Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 15.000 Euro netto als Direktauftrag vergeben werden. Laut Ziffer 5.4.4 Absatz 3 der Dienstanweisung sind Direktaufträge aber nur bis 1.000 Euro netto durchzuführen. Hier sollte die Stadt die widersprüchlichen internen Vergaberegeln zeitnah vereinheitlichen.

Gemäß Ziffer 5.2 der Dienstanweisung ist die zentrale Vergabestelle für alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren mit einem Auftragswert von mehr als 20.000 Euro netto zuständig. Hier bietet sich ebenfalls eine betragsmäßige Harmonisierung zur Vergabeordnung (15.000 Euro) an. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle ist es bereits geübte Praxis, die zentrale Vergabestelle der Vergabeordnung gemäß bereits ab 15.000 Euro netto voraussichtlichem Auftragswert zu beteiligen. Alternativ könnte die Stadt beide Regelwerke – wie bei vielen anderen Kommunen üblich - in einer Dienstanweisung Vergabe zusammenfassen.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen, die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle an den zulässigen Auftragswert für Direktaufträge zu koppeln. Auch eine Harmonisierung der Wertgrenzen in der Vergabeordnung sowie der Dienstanweisung sollte die Stadt vornehmen, da diese zum Teil widersprüchliche Wertgrenzen aufweisen. Alternativ bietet sich eine Zusammenfassung beider Regelwerke in eine Dienstanweisung Vergabe an.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Kalkar wickelt die Vergabemaßnahmen ab 15.000 Euro netto Auftragswertschätzung **elektronisch** über eine **Vergabepattform** ab, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten.

2.3.1.4 Beschränkte Ausschreibungen

Bei § 2 Ziffer 5 der Vergabeordnung der Stadt Kalkar heißt es, dass bei **beschränkten Ausschreibungen** ohne Teilnahmewettbewerb mindestens drei, in der Regel sechs Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern sind, wobei mindestens ein Unternehmen nicht in Kalkar ansässig sein soll.

Der Wettbewerb darf nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind (siehe hierzu beispielsweise § 6 Abs. 1 VOB/A). Daraus folgt, dass eine **Beschränkung des Bewerbenden- oder Bietendenkreises auf eine bestimmte Region, zum Beispiel auf das Gebiet eines Kreises oder gar auf einen bestimmten Ort, nicht zulässig** ist.

Die Vorgabe, dass mindestens ein Unternehmen nicht in der Stadt Kalkar ansässig sein darf,

reicht für die Erfüllung des **Tatbestands der Auswärtigkeit** nicht aus. Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bietendenabsprachen zu erschweren, empfehlen wir daher die Formulierung in der Vergabeordnung weiter zu fassen.

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 **Fachbereiche schlagen** bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren den **Bietendenkreis** vor. Gemäß Ziffer 5.2 der Dienstanweisung trifft die zentrale Vergabestelle die abschließende Bietendenauswahl bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren.

An den Bietendenlisten nimmt die zentrale Vergabestelle aber im Regelfall keine Änderungen oder Ergänzungen vor. Grund hierfür ist, dass die zentrale Vergabestelle nicht über eine **Bietendendatenbank** verfügt, aus der sie gewerkescharf geeignete Bietende entnehmen könnte. Die Durchmischung bzw. Änderung und Ergänzung der Bietenden bei beschränkten Ausschreibungen seitens der zentralen Vergabestelle ist aber aus korruptionspräventiven Gründen anzuraten. Eine Bietendendatenbank ließe sich beispielsweise über die Beteiligung von Unternehmen aus den öffentlich durchgeführten Verfahren aufbauen.

→ **Empfehlung**

Es ist rechtlich geboten, den Teilnehmendenkreis nicht auf eine bestimmte Region zu beschränken. Darüber hinaus bietet sich der Aufbau einer zentralen Bietendendatenbank an, um die regelmäßige Änderung und Erweiterung des Bietendenkreises durch die zentrale Vergabestelle gewährleisten zu können.

2.3.1.5 Direktaufträge

Darüber hinaus sind uns noch Formulierungen in der Dienstanweisung Vergabe aufgefallen, die die Stadt Kalkar korrigieren sollte. So ist beispielsweise unter Ziffer 5.6.2 der Dienstanweisung davon die Rede, dass **geringfügige Direktaufträge** bis 1.000 Euro netto von allen Mitarbeitenden über Bestellscheine abgewickelt werden können.

Gemäß § 11 KorruptionsbG sind Entscheidungen über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro netto übersteigt, von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch bei Direktaufträgen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen sind, was im Regelfall durch die Einholung mehrerer Angebote dokumentiert werden sollte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Geringfügigkeitsgrenze von Beschaffungen in der Dienstanweisung auf 500 Euro reduzieren. Dabei sollte sie auch bei Direktaufträgen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen.

2.3.1.6 Maßnahmen mit Fördermittelbezug

Fördermittelfähige Maßnahmen können durchaus die Wertgrenze von 15.000 Euro bzw. 20.000 Euro unterschreiten und werden dann nicht standardisiert durch die zentrale Vergabestelle begleitet.

Die Fördermittelgebenden binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter Vergaberechtsvorschriften, deren Erfüllung fundiertes vergaberechtliches Fachwissen in den Fachbereichen voraussetzt. So können die Zuwendungsgebenden beispielsweise abweichend von den Regelungen in den Kommunalen Vergabegrundsätzen oder der Vergabeordnung der Stadt Kalkar vorsehen, dass Direktaufträge nur bis zu einer Auftragssumme von 1.000 Euro netto getätigt werden dürfen. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderprogrammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren sollte die Stadt daher so weit wie möglich durch die grundsätzliche Einbindung der zentralen Vergabestelle reduzieren. Sachdienlich ist auch ein Hinweis in der Dienstanweisung, dass bei geförderten Maßnahmen mit dem Einleitungsvermerk stets auch der Zuwendungsbescheid bei der zentralen Vergabestelle einzureichen ist.

→ **Empfehlung**

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen.

2.3.1.7 Wettbewerbsregister

Die Angaben unter § 6 der Vergabeordnung der Stadt Kalkar sind nach der Novellierung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 veraltet. Anstelle des Hinweises auf das Vergaberegister sollte die Stadt nun auf die Einholung von Auskünften aus dem **Wettbewerbsregister** abstellen.

Die Abfragen beim Wettbewerbsregister ersetzen die bisherigen Gewerbezentralregister- und die Vergaberegister-Abfragepflichten. Hierbei ist zu beachten, dass die Daten aus dem Gewerbezentral- und Vergaberegister nicht in das Wettbewerbsregister überführt wurden. Der Vergaberegisterbetrieb ist eingestellt. Das **Gewerbezentralregister** bleibt indes noch drei Jahre bestehen. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu vermeiden, empfehlen wir, parallel zur Wettbewerbsregisterabfrage für Vergaben ab einem Auftragswert von 30.000 Euro netto das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis bis zum 31. Mai 2025 abzufragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Vergabeordnung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen. Um Informationslücken zu vermeiden, bietet es sich an, noch bis zum 31. Mai 2025 ergänzend eine Gewerbezentralregisterauskunft einzuholen.

2.3.1.8 Binnenmarktrelevanz

Vor allem auf Grund der Grenznähe zu den Niederlanden (ca. 30 km) sollte die Stadt die Vergabeordnung noch um Ausführungen zur **Binnenmarktrelevanz** ergänzen. Bei der Binnenmarktrelevanz geht es um die Frage, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein grenzüberschreitendes Interesse besteht, also ob z.B. ein niederländisches Unternehmen an einem Auftrag in Kalkar interessiert sein könnte. Das Kriterium der Binnenmarktrelevanz erhöht die vergaberechtlichen Anforderungen an Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich und geht auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurück.

Die Kriterien, anhand derer die Binnenmarktrelevanz eines öffentlichen Auftrags ermittelt wird, sind gesetzlich nicht geregelt. Die Unterschwellenmitteilung¹⁶ nennt aber folgende nicht abschließende Kriterien, die anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen sind:

- Grenznahe Lage des Leistungsortes,
- Geschätzter Auftragswert,
- Auftragsgegenstand,
- Kenntnis des Sprach- oder Rechtsrahmens,
- Besonderheiten des betroffenen Sektors.

Bei der Gesamtbewertung ist nicht isoliert auf eines der o. g. Kriterien abzustellen. Es ist vielmehr eine Gesamtschau vorzunehmen, bei der alle Aspekte zu berücksichtigen sind.

Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, müssen Interessenten aus den EU-Mitgliedstaaten Kenntnis von dem öffentlichen Auftrag erlangen können. Zudem gilt das Diskriminierungsverbot. Es ist daher sicherzustellen, dass die Bekanntmachung oder die Vergabeunterlagen keine Anforderungen enthalten, die nur von nationalen Bietenden erfüllt werden können. Zudem müssen angemessene Fristen vorgesehen werden.

Wenn für einzelne Maßnahmen oder Gewerke bereits in der Vergangenheit Angebote aus anderen EU-Ländern bei der Stadt Kalkar eingegangen sind, sollte dies zentral dokumentiert werden. Auch die Ergebnisse einer solchen Statistik mit Erfahrungswerten zu Bietenden aus dem EU-Ausland lassen sich ergänzend für das Bestehen oder Nichtbestehen einer Binnenmarktrelevanz heranziehen.

Die Fachbereiche sollten bei der Verneinung einer Binnenmarktrelevanz im Vergabevermerk eine einzelfallbezogene Begründung aufnehmen und damit die fundierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in ihrer Vergabeordnung aufnehmen und die Fachbereiche für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.

2.3.1.9 Vergaben von Leistungen nach dem Buchpreisbindungsgesetz

Gemäß § 2 Ziffer 4 der Vergabeordnung der Stadt Kalkar können Vergaben von Leistungen nach dem **Buchpreisbindungsgesetz** unterhalb der EU-Schwellenwerte als Verhandlungsvergabe durchgeführt werden.

Laut Ziffer 6.1 der Kommunalen Vergabegrundsätze in der zurzeit gültigen Fassung¹⁷ können

¹⁶ „Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen“ (Unterschwellenmitteilung)

¹⁷ 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 mit Stand vom 16. Dezember 2022

Aufträge von Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem vorab geschätzten Auftragswert in Höhe von 100.000 Euro netto wahlweise durch eine Verhandlungsvergabe oder eine beschränkte Ausschreibung (jeweils auch ohne Teilnahmewettbewerb) von den öffentlichen Auftraggebern durchgeführt werden. Eine darüberhinausgehende Wertgrenze für Vergaben, die dem Buchpreisbindungsgesetz unterliegen, findet sich nicht. Für Vergaben von Leistungen, die dem Buchpreisbindungsgesetz unterliegen, besteht somit wie für andere Lieferleistungen nur bis zu einem Betrag von 100.000 Euro netto die Wahl der Verhandlungsvergabe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die speziellen Regelungen zur Vergabe von Leistungen streichen, die der Buchpreisbindung unterliegen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.

2.3.1.10 Sonderregelungen

Unter Ziffer 5.4.5 der Dienstanweisung beschreibt die Stadt Kalkar **Sonderregelungen und Ausnahmefälle** bei Sofortmaßnahmen und Notfällen und erklärt, dass in diesen Fällen die vorgenannten Vorschriften keine Anwendung finden. Welche Vorschriften stattdessen gelten sollen, beschreibt die Dienstanweisung indes nicht. Dabei gibt es beispielsweise für besonders dringliche Maßnahmen gesetzliche Regelungen, wie in solchen Fällen seitens der öffentlichen Auftraggeber zu verfahren ist (siehe z.B. § 3a Abs. 3 Nr. 2 VOB/A). Auf diese sollte die Stadt Kalkar verweisen.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Vergabe auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt Kalkar für die Überarbeitung ihrer Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren und überarbeiten und mit den Vorgaben der Vergabeordnung harmonisieren.

2.3.1.11 Auftragserteilung

Bezüglich der verantwortlichen Auftragserteilung sind in der Vergabeordnung sowie in der Dienstanweisung widersprüchliche Wertgrenzen zu finden. In der Dienstanweisung heißt es, dass Aufträge bis 20.000 Euro netto von der Bürgermeisterin zu erteilen sind, darüber hinaus vom Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Kalkar. In der Vergabeordnung liegt die Wertgrenze indes bei 15.000 Euro netto.

→ **Empfehlung**

Die Wertgrenzen für die Auftragserteilung sollte die Stadt in der Vergabeordnung bzw. in der Dienstanweisung so abändern, dass sie übereinstimmen.

Zur Beteiligung des Haupt- und Finanzausschusses bei der Zuschlagserteilung merken wir Folgendes an:

Der **Rat** der Stadt Kalkar hat bereits bei den **Haushaltsplanberatungen** über die durchzuführenden Maßnahmen und deren Haushaltsansätze beschlossen. Darüber hinaus können sich die Ratsmitglieder über die Ausschüsse bei der Planung der einzelnen Maßnahmen gestaltend einbringen. Die Entscheidung über die Vergabe der zur Umsetzung der politischen Entscheidungen notwendigen Leistungen ist dann nach den **Regeln des Vergaberechts** zu treffen. Unter

den vorliegenden Angeboten ist unter Berücksichtigung der festgelegten Wertungskriterien (zumeist 100 Prozent der Preis) das **wirtschaftlichste Angebot auszuwählen**. Insofern gibt es **keinen Ermessensspielraum**. Entschiede sich der Haupt- und Finanzausschuss für ein anderes als das durch Wertung festgestellte wirtschaftlichste Angebot und würde die Bürgermeisterin dem Beschluss folgen, machte sich die Stadt ggf. schadensersatzpflichtig gegenüber dem Bestbieter bzw. der Bestbieterin, denn diese haben einen Rechtsanspruch auf den Zuschlag. Folglich kann der Ausschussbeschluss lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Der Haupt- und Finanzausschuss tagt etwa acht Mal im Jahr. Durch die pflichtige vorherige Beteiligung des Ausschusses muss die zentrale Vergabestelle die Vergabeverfahren an den Sitzungsterminen ausrichten, um Zeitverzögerungen durch die Beteiligung möglichst zu vermeiden. Ansonsten könnten beispielsweise die vergaberechtlichen Bindefristen gefährdet werden. Zudem kommt es immer wieder vor, dass die Entscheidungen über Vergabemaßnahmen durch **Dringlichkeitsentscheidungen** eingeholt werden müssen.

Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und rechtssicheren Durchführung der Vergabemaßnahmen hat sich in anderen Kommunen das Einrichten einer unabhängigen Prüfinstanz bewährt. Weitere Ausführungen hierzu finden sich unter Ziffer 2.3.2.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen bedürfen keiner weiteren Entscheidung eines politischen Gremiums. Es bietet sich an, dem Rat bzw. dem Haupt- und Finanzausschuss die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis zu geben.

2.3.1.12 Vergabemanagementsoftware

Die Einführung einer **Vergabemanagementsoftware** plant die Stadt nicht. Die Akten zu den Vergabemaßnahmen werden zurzeit noch in Hybridform geführt. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile, die die zentrale Vergabestelle über die Vergabeplattform erstellt, liegen digital vor. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung führen die Fachbereiche im Wesentlichen in Papierform. Allerdings plant die Stadt die Einführung eines **Dokumentenmanagementsystems**, das die weitgehend papierlose Aktenführung voraussichtlich im Laufe des Jahres 2023 sicherstellen soll.

Mischformen, also **Hybridakten** wie sie zurzeit in der Stadt Kalkar vorliegen, sollten aus Sicht der gpaNRW möglichst vermieden werden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine vollständige Hauptakte könnte die Stadt dadurch gewährleisten, dass sie die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen Auftragnehmenden und der Auftraggeberin, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist auch bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden. Ein weiterer Vorteil der vollständigen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit aus dem Homeoffice bearbeitet werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.

Auch wenn die Lösung über das Dokumentenmanagementsystem sicher nicht alle Vorteile einer speziellen Vergabemanagementsoftware bietet, stellt sie eine sinnvolle prozessbegleitende Unterstützung dar und kommt einer vollständigen digitalen Aktenführung entgegen.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware bietet darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung sowie eine rechtssichere Steuerung des Workflows. Auch umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten Softwarelösungen möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

Die Organisation des Nachtragswesens betrachten wir unter Ziffer 2.6.2.

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 NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁸

→ **Feststellung**

Die Stadt Kalkar beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nicht zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung. Eine Prüfung der getätigten 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.¹⁹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen

¹⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

Aufträge²⁰ 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 **Stadt Kalkar** beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse. Darüber hinaus ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergaben von der Stadt Kalkar betraut. Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt im Regelfall einmal jährlich. Unterlagen wie zum Beispiel einzelne Vergabeakten werden von diesem nicht angefordert bzw. eingesehen.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

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

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

→ **Empfehlung**

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

²⁰ 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.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Stadt Kalkar hat einen Entwurf für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption, der bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt wurde. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben werden nicht erfüllt. Eine Gefährdungsanalyse fehlt.

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 KorruptionsbG²¹ 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 Gefährdungsanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Kalkar** hat im Jahr 2015 den **Entwurf für eine Dienstanweisung** zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (DA-Korruptionsprävention) erstellt. Die Dienstanweisung ist jedoch **nicht in Kraft getreten** und somit auch **nicht verbindlich**.

Wir haben den bestehenden **Entwurf** der Dienstanweisung näher betrachtet. Dabei sind uns noch **Optimierungsmöglichkeiten** aufgefallen, die wir nachfolgend ausführen.

²¹ 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)

Das **KorruptionsbG** ist zum 01. Juni 2022 **grundlegend geändert** worden. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich nahezu alle Paragraphen verschoben. Die Stadt Kalkar sollte daher alle Paragraphenangaben in ihrem Entwurf für die Dienstanweisung überprüfen und aktualisieren.

Grundsätzlich dürfen **Bedienstete** im öffentlichen Dienst **keine Vergünstigungen** annehmen. Die Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung der Dienststelle ermöglicht. Hiervon hat die Stadt Kalkar im Entwurf ihrer DA-Korruptionsprävention Gebrauch gemacht. Die einschlägigen Regelungen unter Ziffer 4 sind aber aus unserer Sicht widersprüchlich formuliert. Zunächst heißt es, dass Beschäftigte Belohnungen und Geschenke nur mit Zustimmung des Bürgermeisters (jetzt der Bürgermeisterin) annehmen dürfen. Ergänzend gibt die Dienstanweisung vor, dass Massenwerbartikel wie Kalender ohne Zustimmung des Dienstvorgesetzten angenommen werden dürfen. Hier sollte die Stadt klarstellen, bei wem (Bürgermeisterin oder Dienstvorgesetzte) die Beschäftigten die Zustimmung einholen müssen und für welche Geschenke dies ausnahmsweise nicht erforderlich ist.

Auch **Massenwerbartikel** sollten Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zudem ausschlagen dürfen. Der Teilsatz „da deren Annahme dem Höflichkeitsgebot entspricht“ suggeriert, dass eine Nichtannahme nicht erwünscht sei. Daher sollte die Stadt diese Formulierung noch einmal überdenken.

Es bietet sich an, für Massenwerbartikel eine Wertgrenze in Höhe von beispielweise fünf bis zehn Euro festzulegen. Eine solche Wertgrenzen-Regelung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Die Ausführungen unter Ziffer 8 zu Anfragen bei Vergaben an die Informationsstelle des Landes sind überholt. Diese gibt es nach der oben genannten Novellierung des KorruptionsbG nicht mehr. An ihre Stelle sind die Anfragen nach dem Wettbewerbsregistergesetz getreten.

Die Ausführungen zum **Vieraugenprinzip** unter Ziffer 7 des Entwurfs der DA-Korruptionsprävention beziehen sich auf die Durchführung von Vergabeverfahren, auf Vertragsverfahren über Immobilien-An- und -Verkäufe sowie auf die Niederschlagung von Forderungen.

Gemäß § 11 KorruptionsbG soll aber in allen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten nach dem Vieraugenprinzip verfahren werden. Der gesetzliche Auftrag ist somit weitergefasst als in dem Entwurf der Dienstanweisung und sollte entsprechend angepasst werden.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt Kalkar für die Überarbeitung ihrer Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung in einer Dienstanweisung verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen.

→ **Empfehlung**

Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Stadt Kalkar bisher nicht ernannt.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf

dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr²²:

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

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

→ **Empfehlung**

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

Eine **aktive Sensibilisierung** für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Stadt erreichen, wenn sie die Beschäftigten mindestens einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den städtischen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten informieren würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich die mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, zum Beispiel durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen.

Der Entwurf der Dienstanweisung führt unter Ziffer 3 hierzu aus, welche Bereiche der Verwaltung grundsätzlich besonders gefährdet sind. Diese pauschale Auflistung reicht jedoch im Sinne des Gesetzes nicht für eine fundierte Gefährdungsanalyse aus.

Eine Gefährdungsanalyse sollte dabei folgende Fragestellungen beantworten:

²² Aufzählung ist nicht abschließend

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

Um gesicherte Erkenntnisse zu erlangen, hat sich das Instrument der **Befragung** der Beschäftigten bewährt. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt die Kommune nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Die Befragung ermöglicht es den Beschäftigten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.

Die Kontrolle und Umsetzung der **Veröffentlichungspflichten** von **Mitgliedern der Gremien** nach § 7 KorruptionsbG sind bei der Stadt Kalkar in der Ehrenordnung geregelt.

Gemäß § 1 der Ehrenordnung der Stadt Kalkar haben die Rats- und Ausschussmitglieder sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger schriftlich Auskunft über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben, soweit diese für die Ausübung ihrer Tätigkeit im Rat und in den Ausschüssen von Bedeutung sein können. Darauf folgt eine Auflistung der pflichtigen Angaben.

Bei der Auflistung fehlen zwei nach dem KorruptionsbG anzugebende Informationen. Zum einen sind dies bestehende Beratungsverträge und zum anderen Angaben zu Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien. Diese beiden Informationen sollte die Stadt in der Ehrenordnung ergänzen und zukünftig von den Gremienmitgliedern ergänzend mit abfragen.

Gemäß § 2 der Ehrenordnung sind die erteilten Auskünfte nur für die Geschäftsführung des Rates und der Ausschüsse zu verwenden und im Übrigen vertraulich zu behandeln. Nach § 3 können Name, Anschrift, der ausgeübte Beruf sowie andere vergütete und ehrenamtliche Tätigkeiten veröffentlicht werden.

Im Gegensatz zu diesen Vertraulichkeits- bzw. Ermessensregelungen der Ehrenordnung der Stadt Kalkar, gibt § 7 Satz 3 des KorruptionsbG vor, dass die Angaben jährlich in geeigneter

Form zu veröffentlichen sind. Nach dem Gesetzeswortlaut gehören zu den erforderlichen Angaben:

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

Der Blick ins Ratsinformationssystem zeigt, dass hier bereits Meldungen nach dem KorruptionsbG auf den persönlichen digitalen Karteikarten der Gremienmitglieder hinterlegt sind. Hier fehlen noch die Angaben zum Beruf und zu Beratungsverträgen.

Die angegebenen Paragraphen des KorruptionsbG in der Ehrenordnung sind veraltet und sollten aktualisiert werden. Zudem bietet es sich an, Anfang jeden Jahres aktiv etwaige Änderungen bei den Gremienmitgliedern abzufragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte bei den Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder nach dem KorruptionsbG auch den ausgeübten Beruf und Beratungsaufträge mit aufnehmen und jährlich mögliche Änderungen abfragen.

Die Stadt sollte die Ehrenordnung aktualisieren und um die fehlenden nach dem KorruptionsbG festgelegten Angaben ergänzen sowie die Veröffentlichung rechtskonform vornehmen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die **Tätigkeiten des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin** jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

- Die Bürgermeisterin der Stadt Kalkar hat sich für ein Höchstmaß an Transparenz entschieden und informiert über ihre Nebentätigkeiten und die daraus resultierenden Einkünfte nicht nur jährlich in öffentlicher Sitzung den Rat, sondern veröffentlicht diese Angaben auch in vorbildlicher Weise für weitere interessierte Personen auf der Homepage der Stadt.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**²³ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebenden-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,

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

- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

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

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschreibt, liegt im Zeitraum der Berichtserstellung lediglich der Gesetzesentwurf für das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) vor.

Die Stadt Kalkar hat sich bereits mit den Auswirkungen des Hinweisgeberschutzgesetzes auseinandergesetzt. Dabei strebt die Stadt eine **interkommunale Zusammenarbeit** an. Hier werden aktuell verschiedene Möglichkeiten geprüft.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Hinweisgeberschutzgesetzes auf die öffentliche Verwaltung ist auch bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel das **Einrichten eines geschützten Hinweisgebersystems** und die **Etablierung eines vertraulichen Workflows**. Dabei ist zu beachten, dass Hinweisgebende Anspruch auf Aufklärung haben, welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund ihrer Hinweise erfolgt bzw. eingetreten sind.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah erwartete Verabschiedung des Hinweisgeberschutzgesetzes ein Hinweisgebendensystem zu implementieren. Ergänzend ist ein die Vertraulichkeit garantierender Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Der Entwurf der Stadt Kalkar für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption enthält auch Regelungen zum Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Dienstanweisung und damit auch die Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine

Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Kalkar** hat im Jahr 2015 den **Entwurf für eine Dienstanweisung** zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (DA-Korruptionsprävention) erstellt. In dem Entwurf für die Dienstanweisung sind unter Ziffer 10 auch Regelungen zum Umgang mit Sponsoring enthalten. Darüber hinaus ist der Dienstanweisung ein Muster-Sponsoringvertrag als Anlage beigefügt. Die Dienstanweisung und damit auch die Regelungen zum Sponsoring sind **nicht in Kraft getreten** und somit auch **nicht verbindlich**.

Wir haben den bestehenden **Entwurf** der Dienstanweisung näher betrachtet. Dabei sind uns noch **Optimierungsmöglichkeiten** zu den Sponsoring-Regelungen sowie zum Muster-Sponsoringvertrag aufgefallen, die wir nachfolgend ausführen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages **kostenneutral** zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollten die Sponsoren das Kostenrisiko tragen. Zudem ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine **zeitliche Befristung** von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus sollte der Vertrag eine **Kündigungsklausel** enthalten. Diese Klausel ermöglicht es, Ziele und Umfang des Sponsoring kurzfristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekosten-Regelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche der Sponsoren sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt zudem die **Haftung begrenzen**. So kann sie Ersatzansprüche der Sponsoren oder etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens der Sponsoren ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden dar, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des städtischen Haushalts durch Steuernachforderungen ist die Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eines Sponsoring in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einzubeziehen. Daher sollte die Beteiligung bzw. Abstimmung unter vorheriger **Beteiligung** bzw. Abstimmung mit den Finanz- und Steuerexperten des Fachdienstes **Finanzmanagement** erfolgen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede **Sponsoringmaßnahme offen zu legen**. Daher empfehlen wir, dass beim Vorliegen von Sponsoringleistungen ein jährlicher **Bericht** über alle Sponsoringleistungen zentral erstellt und dem **Rat** der Stadt bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird. Da der Fachdienst Finanzmanagement bereits vor dem Abschluss der Sponsoringmaßnahme eingebunden werden sollte, böte es sich an, dass dieser die Maßnahmen auch erfasst und zu einem Bericht zusammenstellt.

Die Stadt sollte zudem verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes **Zuständigkeitsverfahren** an.

Der Entwurf der Dienstanweisung sieht zwar einzelne der vorgenannten Aspekte vor, es fehlen aber die Kriterien des Haftungsausschlusses, der Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und der Berichtspflicht gegenüber dem Rat. Beim Muster-Sponsoringvertrag sollte die Vertraulichkeitsregelung unter Ziffer 8 gegen eine Transparenzregelung ausgetauscht werden.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Kalkar für die Überarbeitung ihrer Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zur Dienstanweisung Korruptionsprävention zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte sie ergänzend aufnehmen und eine nach Wertgrenzen gestaffelte Zuständigkeitsregelung treffen.

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.²⁴ 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 Stadt Kalkar vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Kalkar im Vergleichsjahr 2021 beim dritten Viertelwert. Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote noch einmal höher knapp unter dem Maximalwert. Das liegt daran, dass nahezu alle in diesen Jahren abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurden.

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

²⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

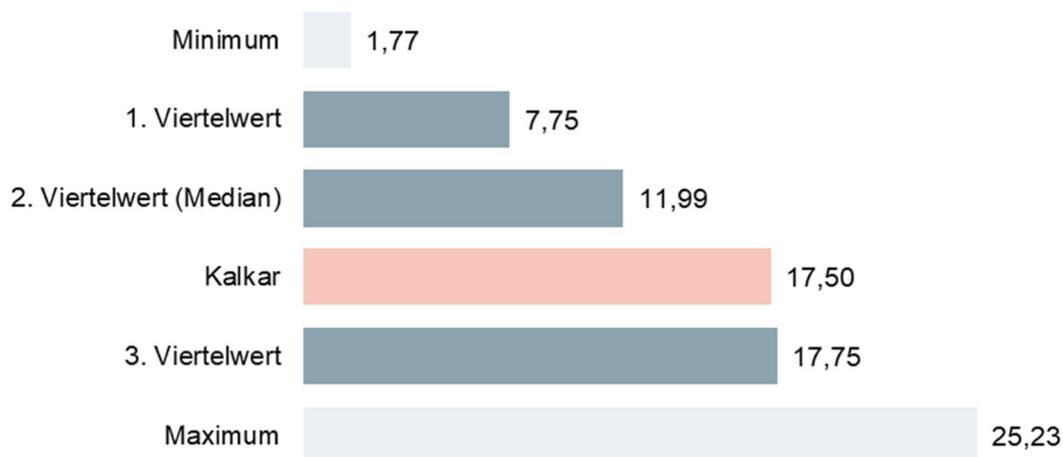
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Bau-Vergabeverfahren mit einer Abrechnungssumme ab 50.000 Euro netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2021

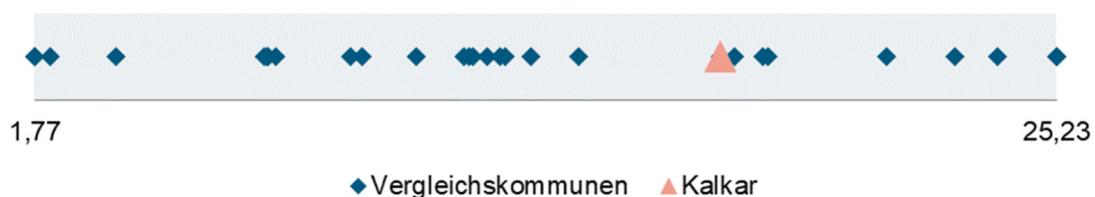
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.479.836,54	
Abrechnungssummen	3.123.606,65	
Summe der Unterschreitungen	9.901,38	0,40
Summe der Überschreitungen	653.671,49	26,36
Summe der Abweichungen insgesamt	663.572,87	26,76

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Kalkar drei Maßnahmen ab 50.000 Euro netto Abrechnungssumme abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von gut 68.700 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Kalkar damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von 17,5 Prozent liegt die Stadt Kalkar im Vergleichsjahr 2021 nahe dem dritten Viertelwert und damit bei der Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Abweichungsquoten. Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote mit 13 abgerechneten Baumaßnahmen noch deutlich höher bei 28 Prozent und damit über dem dritten Viertelwert und nahe dem Maximum von knapp 33 Prozent in diesem Vergleichsjahr. Insgesamt über beide Jahre 2020 und 2021 gesehen, ergibt sich dann der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von gut 26 Prozent.

Von den insgesamt 16 betrachteten Baumaßnahmen sind 15 Maßnahmen höher abgerechnet als beauftragt worden, eine Maßnahme ist günstiger geworden. Die Abweichungsquoten der einzelnen Maßnahmen liegen zwischen sechs und in der Spitze bis zu 204 Prozent. Auftragsänderungen haben in der Stadt Kalkar somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden.

Vielfach werden die Leistungsbeschreibungen von der Stadt in Auftrag gegeben und dann von Architektur- bzw. Ingenieurbüros erstellt. Dann sollte die Stadt die beauftragten Planer verstärkt in die Pflicht nehmen, Leistungsbeschreibungen kritisch hinterfragen und für Auftragsänderungen nachvollziehbare Begründungen einfordern. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen bei der Stadt.

Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und –erweiterungen, die es zu beachten gilt. Erkenntnisreich ist eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

Bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 2.7 haben wir zwei der Baumaßnahmen analysiert und sind dabei auch auf die Auftragsänderungen näher eingegangen.

→ **Empfehlung**

Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

In der Vergabeordnung und in der Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Stadt Kalkar Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Den Fachbereichen obliegt die fachliche und vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

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

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

Die **Stadt Kalkar** hat in § 3 der Vergabeordnung Regelungen zu **Auftragsänderungen** und Nachträgen getroffen. Die fachlich zuständigen Fachbereiche haben hiernach die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und für die Vergabeunterlagen zu dokumentieren. Die Stadt weist darauf hin, dass Auftragsänderungen und –erweiterungen sowie Nachträge ein neues Vergabeverfahren erfordern können. Ob der Nachtrag bzw. die Auftragsänderung **wesentlich** im Sinne des Vergaberechts ist und somit einer Neuausschreibung bedarf, **obliegt der Entscheidung der Fachbereiche**.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass den **Fachbereichen** die **vergaberechtliche Betrachtung** von Auftragsänderungen und Nachträgen **oft schwerfällt**. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmenden Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.

Bei der Aufzählung, wann wesentliche Änderungen vorliegen können, hat die Stadt EU- und nationale Vorgaben vermischt.

Bei Ziffer 5.6.1 der Dienstanweisung stellt die Stadt neben Nachtragsaufträgen auch auf Anschlussaufträge ab, die es so im aktuellen Vergaberecht nicht mehr gibt. Dies sollte die Stadt bei der Überarbeitung der Dienstanweisung mit korrigieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte in ihrer Dienstanweisung stets zwischen europaweiten und nationalen vergaberechtlichen Vorgaben unterscheiden.

Die Stadt Kalkar nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches

Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Für das Einrichten eines **Nachtragsmanagements** bietet sich die zentrale Vergabestelle an.

Folgt die Stadt Kalkar unserer Empfehlung und implementiert ein systematisches Nachtragsmanagement, sollte hiermit auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals bei der zentralen Vergabestelle einhergehen.

→ **Empfehlung**

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

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus Gründen der Vertraulichkeit wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	Die Stadt Kalkar hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Stadt hat mit der Richtlinie über die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (Vergabeordnung) sowie der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und das Vergabewesen verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt, die jedoch teilweise nicht übereinstimmen und veraltet sind.	88	E1.1 Die Stadt sollte die Aufgaben der zentralen Vergabestelle noch um weitere Zuständigkeiten ergänzen, wie zum Beispiel das Einholen der Registerauskünfte und das Nachfordern von Unterlagen.	90
			E1.2 Wir empfehlen, die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle an den zulässigen Auftragswert für Direktaufträge zu koppeln. Auch eine Harmonisierung der Wertgrenzen in der Vergabeordnung sowie der Dienstanweisung sollte die Stadt vornehmen, da diese zum Teil widersprüchliche Wertgrenzen aufweisen. Alternativ bietet sich eine Zusammenfassung beider Regelwerke in eine Dienstanweisung Vergabe an	90
			E1.3 Es ist rechtlich geboten, den Teilnehmendenkreis nicht auf eine bestimmte Region zu beschränken. Darüber hinaus bietet sich der Aufbau einer zentralen Bietendatenbank an, um die regelmäßige Änderung und Erweiterung des Bietendenkreises durch die zentrale Vergabestelle gewährleisten zu können.	91
			E1.4 Die Stadt sollte die Geringfügigkeitsgrenze von Beschaffungen in der Dienstanweisung auf 500 Euro reduzieren. Dabei sollte sie auch bei Direktaufträgen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen.	91
			E1.5 Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E1.6 Die Stadt Kalkar sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Vergabeordnung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen. Um Informationslücken zu vermeiden, bietet es sich an, noch bis zum 31. Mai 2025 ergänzend eine Gewerbezentralregisterauskunft einzuholen.	92
			E1.7 Die Stadt Kalkar sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in ihrer Vergabeordnung aufnehmen und die Fachbereiche für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.	93
			E1.8 Die Stadt sollte die speziellen Regelungen zur Vergabe von Leistungen streichen, die der Buchpreisbindung unterliegen. Für diese Vergaben gelten die allgemeinen Regelungen für Lieferleistungen.	94
			E1.9 Die Stadt Kalkar sollte die Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren und überarbeiten und mit den Vorgaben der Vergabeordnung harmonisieren.	94
			E1.10 Die Wertgrenzen für die Auftragserteilung sollte die Stadt in der Vergabeordnung bzw. in der Dienstanweisung so abändern, dass sie übereinstimmen.	94
			E1.11 Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen bedürfen keiner weiteren Entscheidung eines politischen Gremiums. Es bietet sich an, dem Rat bzw. dem Haupt- und Finanzausschuss die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis zu geben.	95
			E1.12 Die Stadt Kalkar sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Kalkar beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nicht zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht.	96	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Kalkar die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabepfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	97
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Kalkar hat einen Entwurf für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption, der bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt wurde. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben werden nicht erfüllt. Eine Gefährdungsanalyse fehlt.	98	E3.1	Die Stadt Kalkar sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung in einer Dienstanweisung verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen.	99
			E3.2	Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.	99
			E3.3	Die Stadt Kalkar sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.	100
			E3.4	Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, zum Beispiel durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	100
			E3.5	Die Stadt Kalkar sollte zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.	101
			E3.6	Die Stadt sollte bei den Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder nach dem KorruptionsbG auch den ausgeübten Beruf und Beratungsaufträge mit aufnehmen und jährlich mögliche Änderungen abfragen. Die Stadt sollte die Ehrenordnung aktualisieren und um die fehlenden nach dem KorruptionsbG festgelegten Angaben ergänzen sowie die Veröffentlichung rechtskonform vornehmen.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.7	Die Stadt sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah erwartete Verabschiedung des Hinweisgeberschutzgesetzes ein Hinweisgebendensystem zu implementieren. Ergänzend ist ein die Vertraulichkeit garantierender Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	103
Sponsoring					
F4	Der Entwurf der Stadt Kalkar für eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption enthält auch Regelungen zum Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Dienstanweisung und damit auch die Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt bisher nicht verbindlich in Kraft gesetzt.	103	E4	Die Stadt Kalkar sollte den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Dafür bietet es sich an, den bestehenden Entwurf zur Dienstanweisung Korruptionsprävention zu überarbeiten und zeitnah in Kraft zu setzen. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte sie ergänzend aufnehmen und eine nach Wertgrenzen gestaffelte Zuständigkeitsregelung treffen.	105
Nachtragswesen					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Kalkar im Vergleichsjahr 2021 beim dritten Viertelwert. Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote noch einmal deutlich höher nahe dem Maximalwert. Das liegt daran, dass nahezu alle in diesen Jahren abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurden.	105	E5	Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	107
F6	In der Vergabeordnung und in der Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Stadt Kalkar Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Den Fachbereichen obliegt die fachliche und vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	107	E6.1	Die Stadt Kalkar sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.	108
			E6.2	Die Stadt sollte in ihrer Dienstanweisung stets zwischen europaweiten und nationalen vergaberechtlichen Vorgaben unterscheiden.	108
			E6.3	Mit der zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen	109

Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung			

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Schulen der **Stadt Kalkar** ist qualitativ auf einem hohen Niveau. Insbesondere in den Grundschulen sind bereits sehr gute Grundlagen für einen digitalisierten Unterricht geschaffen worden. Allerdings bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei den IT-Steuerungsprozessen.

Nach eigenen Angaben können die im Medienentwicklungsplan (MEP) gesetzten Ziele einer 1:1-Ausstattung bis zum Ende des Jahres 2024 erreicht werden. Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Stadt Kalkar, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. So fällt auf, dass wichtige Prozesse nicht hinreichend formalisiert sind.

Zudem benötigt die Stadt Kalkar an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten, um einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und über die Wirtschaftlichkeit urteilen zu können.

Im Bereich der IT-Sicherheit hat die Stadt bereits ein hohes Sicherheitsniveau erreicht. In diesem Bereich ist Kalkar im interkommunalen Vergleich sehr gut aufgestellt.

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 einfließen kann.

gogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kalkar hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Es fehlen organisatorische Maßnahmen, um dieses Ziel strukturiert zu erreichen.

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-Support²⁵, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

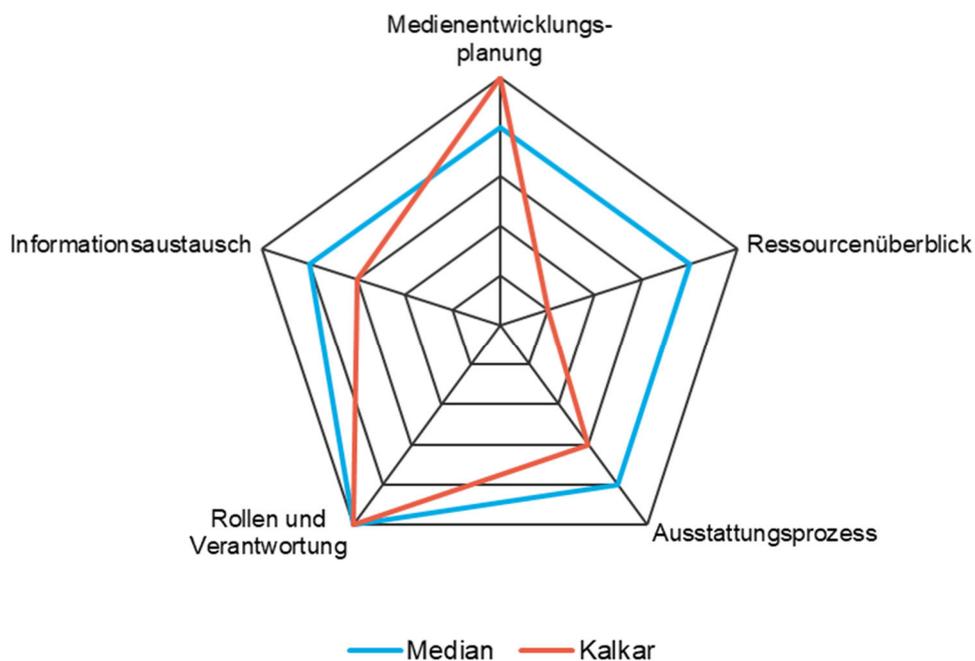
Die **Stadt Kalkar** ist Schulträger von drei Grundschulen (Heinrich-Eger-Grundschule Appeldorn, Josef-Lörks-Grundschule Kalkar, St. Luthard-Grundschule Wissel) und zwei weiterführenden Schulen (Jan-Joest-Gymnasium und die Städtische Realschule). Von diesen Schulen befinden

²⁵ 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

sich die beiden weiterführenden Schulen und die Josef-Lörks-Grundschule in einem gemeinsamen Schulzentrum und die beiden anderen Grundschulen an zwei weiteren Standorten. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) an den fünf Schulstandorten beläuft sich auf 1.507 Schülerinnen und Schüler in 58 Klassen im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Kalkar 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 Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den Aspekten Ressourcenüberblick, Ausstattungsprozess und Informationsaustausch etwas schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen

Die Stadt Kalkar verfügt für die Grundschulen und das Gymnasium über einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) für den Zeitraum 2021 bis 2024. Dieser wurde in Kooperation mit einem externen IT-Dienstleister erstellt. Der MEP beinhaltet zum einen den IST-Zustand der Technik der Schulen. Zum anderen basiert er auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen, die sich unter anderem auch mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Ausstattung der Schulen befassen. Sie bilden die Zukunftsvorstellungen ab, die die Schulleitungen zum digitalen Lehren und Lernen und er dazu benötigten IT-Ausstattung an der jeweiligen Schule haben. Der MEP zeigt den jährlichen Investitions- und Bewirtschaftungsbedarf der einzelnen Schulen für die kommenden Jahre auf. Damit hat die Stadt Kalkar eine gute Grundvoraussetzung geschaffen, die Digitalisierung an den Schulen effizient zu gestalten.

Um eine reibungslose Beschaffung der IT-Ausstattung zu gewährleisten, sollte ein Prozess zur Ausstattung der Schulen verbindlich geregelt werden. Dies hat die Stadt Kalkar bisher noch nicht gemacht. Allerdings erfolgt die Beschaffung zentral über einen Mitarbeiter der IT-Stelle. Dieser setzt sich regelmäßig mit den Schulen auseinander, um den Bedarf der Schulen abzufragen. Hierbei richtet sich die Bedarfsmeldung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan. Für die Beschaffung der IT-Ausstattung bedient sich die Stadt Kalkar aus einem Warenkorb des Kommunalen Rechenzentrums Niederrhein (KRZN), der auch für die Beschaffungen der Verwaltung zuständig ist. Durch diesen einheitlichen Warenkorb erfolgt eine Homogenisierung bei der IT-Ausstattung. Nach eigenen Angaben funktioniert dieser Prozess bisher auch gut. Allerdings gibt es keine formelle Beschreibung hierzu. Durch eine Formalisierung kann jedoch sichergestellt werden, dass dieser Prozess auch unter geänderten Rahmenbedingungen weiterhin funktioniert. Diese Veränderung kann zum Beispiel durch den Wechsel einzelner Mitarbeiter eintreten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen ist vorhanden. Diese wurden in Zusammenarbeit mit dem KRZN erstellt.

Die Stadt Kalkar verfügt über einen schulübergreifenden Überblick über die gesamten IT-Kosten. Allerdings fehlt dieser Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen. Zwar können alle relevanten Werte ermittelt werden, allerdings ist die Aufbereitung mit höherem Aufwand verbunden. Die Informationen stehen der Stadt Kalkar teilweise nicht zur Verfügung, sondern müssen erst durch den IT-Dienstleister aufbereitet werden. Dieser kann die Informationen über das Mobile Device Management (MDM) ermitteln. Ein Zugriff auf das MDM für den Mitarbeiter der IT-Stelle ist bisher nicht möglich. Nach eigenen Angaben fehlten in der Vergangenheit personelle Ressourcen, damit eine gesamte Erfassung der Endgeräte erfolgen konnte. Optimierung erhofft sich die Verwaltung durch die Verlagerung der Zuständigkeiten von der Schulverwaltung in den IT-Bereich und der Neubesetzung dieser Stelle im Laufe des Jahres 2022.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte den gesamten Ausstattungsbestand schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.

Positiv ist, dass die Stadt Kalkar die Rollen für den First-, Second- und Third-Level-Support verbindlich in ihrem MEP geregelt hat. Der First-Level-Support wird durch Medienbeauftragte der Schulen gewährleistet. Für den Fall dass der First-Level-Support aufgrund der Problemgestaltung nicht durch die Verantwortlichen vor Ort leistbar ist, unterstützt der Dienstleister. Den Second-Level-Support deckt ein Mitarbeiter des KRZN ab. Für den Fall, dass Geräte defekt sind oder schwerwiegende IT-Störungen durch das KRZN nicht lösbar sind, gibt es ein Service-Level-Agreement (SLA) mit Systemhäusern und Herstellern, damit zum Beispiel defekte Geräte zeitnah ausgetauscht werden. Durch die klare Aufgabentrennung wird die Funktionsfähigkeit der IT-Geräte abgesichert und Reibungsverluste vermieden.

Ein weiteres Instrument, um die Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten. Auch wenn formalrecht-

lich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine enge Kooperation zwischen Schulen und Schulträgern wichtig. Durch diese interdisziplinären Abstimmungsgremien bzw. Arbeitsgruppen kann der Fokus konstant auf die Medienausstattung der Schulen gelegt werden. So lassen sich kontinuierlich diverse Aspekte berücksichtigen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

Zurzeit ist innerhalb der Verwaltung eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese tagt etwa einmal im Monat. Der Zweck der Arbeitsgruppe ist die Weiterentwicklung der Medienkonzepte und des Medienentwicklungsplans. Danach soll es Quartalsgespräche mit dem KRZN geben, in denen anstehende Projekte, aktuelle Herausforderungen und der Status der Zusammenarbeit besprochen werden soll. Weitere regelmäßige Abstimmungen mit den Verantwortlichen in den Schulen erfolgen bisher nicht. Dies ist nach eigenen Angaben aus personellen Gründen nicht leistbar.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Kommunikation mit ihren Schulen und allen an der Digitalisierung Beteiligten, sollte die Stadt Kalkar einen Arbeitskreis einrichten, der sich in regelmäßigen Abständen trifft.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Ausstattung der Schulen der Stadt Kalkar ist modern. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass der Schulträger den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*
- *gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,*

- *die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

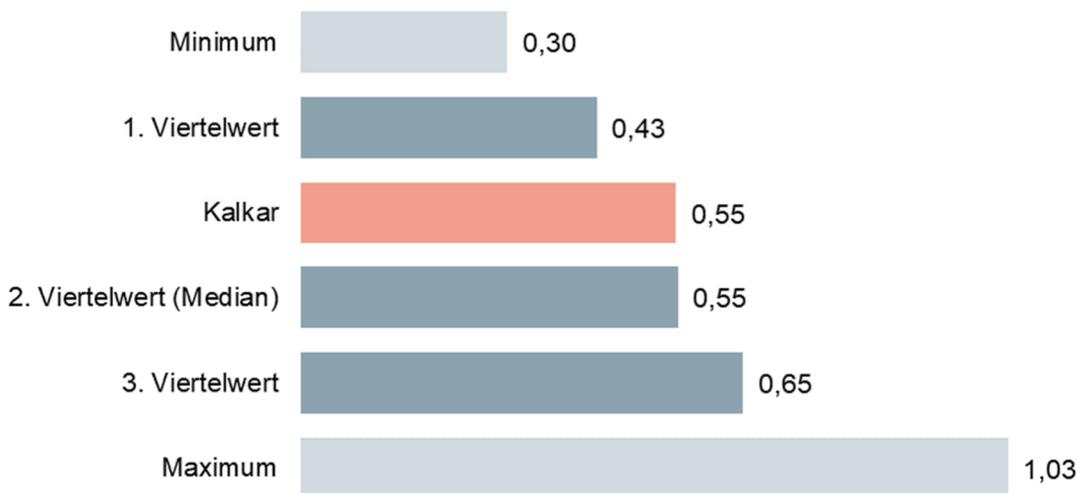
Mit 1.507 Schülerinnen und Schülern an drei Grundschulen, einer Realschule und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Stadt Kalkar** um ein großes Schulumfeld. Nur wenige Kommunen in der Vergleichsgruppe müssen so viele SuS mit IT-Ausstattung versorgen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die Umsetzung der Digitalisierung.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung die Fördermittel aus dem „Digitalpakt Schule“ in voller Höhe in Anspruch genommen. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Diese haben ein durchschnittliches Alter von ein bis zwei Jahren. Die Schulen sind alle mit Glasfaser an das Internet angebunden und werden mindestens mit einer Bandbreite von 200 Mbit/s versorgt. An allen Schulen wurde eine professionelle WLAN-Ausleuchtung durchgeführt. Durch die vorige Ausleuchtung konnten die Access Points an den optimalen Stellen in den Gebäuden angebracht werden, womit die WLAN-Nutzung in allen Räumen gewährleistet ist.

Aus dem oben erwähnten Medienentwicklungsplan geht hervor, dass die Stadt Kalkar zusammen mit den Verantwortlichen der Schulen bis Ende des Jahres 2024 eine 1:1-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräten für alle Schulen plant.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der Digitalisierung hinsichtlich der Schülerinnen- und Schülersausstattung an den Grundschulen in der Stadt Kalkar wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

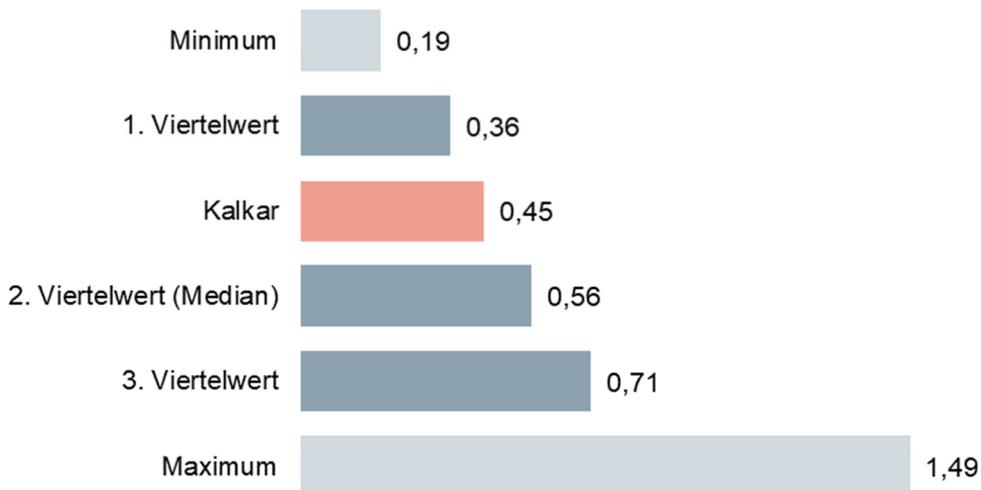


Mit einem Wert von 0,55 IT-Endgeräten je SuS liegt die Stadt Kalkar im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Es entfällt rechnerisch somit etwas mehr als ein Endgerät auf zwei SuS. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den Grundschulen, handelt es sich fast ausschließlich um mobile Endgeräte wie Laptops und Tablets. Die Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten variiert an den Grundschulen erheblich. Die Ausstattungsquoten stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
St. Luthard-Schule	89	199	0,45
Josef-Lörks-Schule	139	264	0,53
Heinrich-Eger-Schule	92	121	0,76
insgesamt	320	584	0,55

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hier fällt die Ausstattungsquote geringer aus. Zwei SuS teilen sich zurzeit rechnerisch ein IT-Endgerät. Bei der Berechnung dieser Quote wurden alle IT-Endgeräte berücksichtigt. Hierbei wurden 127 stationäre FAT-Clients, 245 Tablets und 39 Laptops berücksichtigt.

Im Gespräch mit den Verantwortlichen vor Ort hat sich gezeigt, dass zwischenzeitlich weitere Neubeschaffungen erfolgt sind. Um das gesetzte Ziel einer 1:1 Ausstattung bis Ende 2024 zu erreichen, muss die Verwaltung jedoch noch eine große Zahl an mobilen Endgeräten anschaffen.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,00	0,00	0,06	0,20	0,65	1,67	47
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,04	0,38	1,90	47
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,12	0,00	0,00	0,42	1,09	1,76	47
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,21	0,62	1,90	47

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Kalkar mit Präsentationstechnik setzen die Schulen ausschließlich auf interaktive Tafeln. Damit wurden die gesetzten Ziele aus dem MEP erreicht. Dass jede Klasse mit mehr als einem Smartboard ausgestattet ist liegt daran, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt. Die Ausstattung mit Smartboards in den Grundschulen der Stadt Kalkar ist flächendeckend umgesetzt.

Die weiteren Präsentationsmedien spielen in Kalkar bei den Grundschulen keine Rolle.

Bei den Präsentationstechniken in den Klassen sieht es bei den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

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

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,00	0,00	0,22	0,48	1,33	2,60	33
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,16	1,84	33
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,52	0,00	0,00	0,50	1,19	2,31	33
Dokumentenkameras und Visualizer	1,24	0,00	0,00	0,05	0,31	2,67	33

Bei den weiterführenden Schulen werden neben den Smartboards, die ausschließlich in der Realschule eingesetzt werden, auch noch beamergebundene Whiteboards eingesetzt. Analog zu den Grundschulen sind auch bei den weiterführenden Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen vorhanden, womit sich ein Wert über 100 Prozent ergibt.

Am Jan-Joest-Gymnasium erfolgt die Digitalisierung der analogen Lerninhalte in allen Räumen mit Hilfe von Dokumentenkameras und Visualizern. An der Realschule kommen übergangsweise noch zwei solcher Geräte zum Einsatz.

Die Betreuung der Schul-IT wird bei der Stadt Kalkar durch das KRZN mit einer Vollzeit-Stelle wahrgenommen. Diese Stelle deckt den Second-Level-Support komplett ab. Falls notwendig, unterstützt das KRZN beim First-Level-Support und koordiniert den Third-Level-Support. Im MEP weist der Schulträger bereits daraufhin, dass diese Vollzeit-Stelle auf Dauer nicht ausreichen wird. Nach dessen Angaben werden mittelfristig 1,5 und langfristig zwei Vollzeit-Stellen mit einer erwarteten, steigenden Anzahl zu betreuender Endgeräte benötigt. Nach eigenen Angaben ist die erste Aufstockung auf 1,5 Vollzeitstellen vertraglich zum 01. Juli 2023 erfolgt. Für die restlichen Aufgaben wie Konzeption, Steuerung, Beschaffung etc. sind bei der Stadt Kalkar 0,33 Vollzeit-Stellen vorhanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte im Rahmen einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den Stellenbedarf für die Aufgaben im Rahmen der Betreuung der Schul-IT bemessen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁶-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Kalkar weisen nur wenig Optimierungspotential auf. Allerdings sollten insbesondere die technischen Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden.

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

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

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

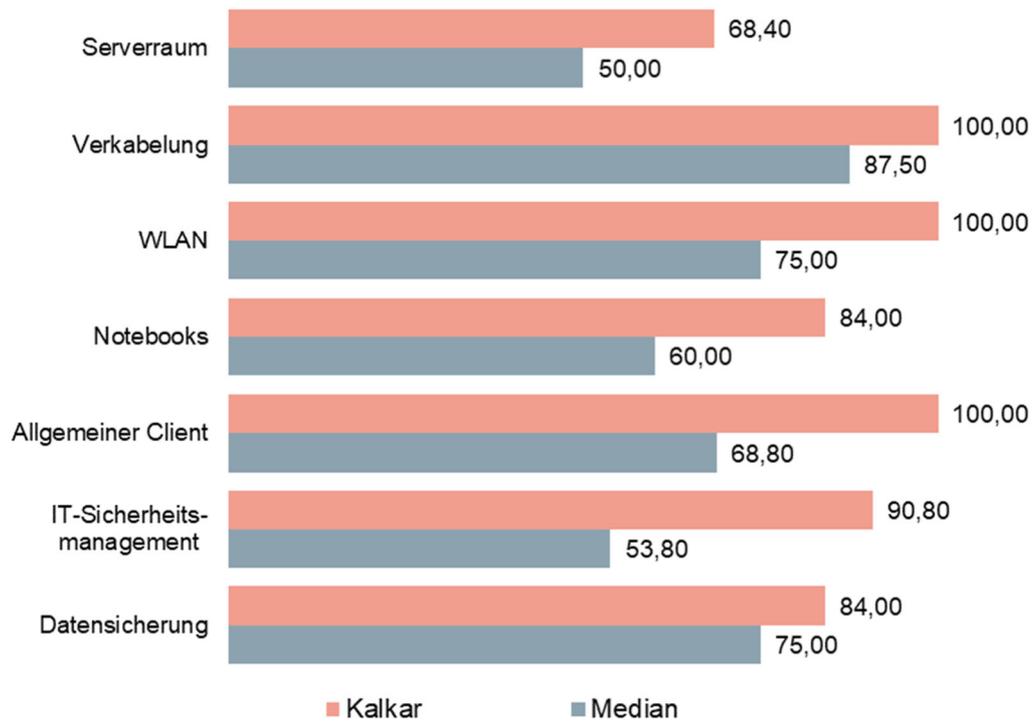


Die Stadt Kalkar hat bereits einen hohen Gesamterfüllungsgrad erreicht.

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

²⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die in der Grafik dargestellten kumulierten Werte sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Kalkar. Optimierungspotential besteht aus Sicht der gpaNRW jedoch im Bereich des Serverraums. An welchen Stellen noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen, wurde bereits mit den Verantwortlichen besprochen. Die detaillierten Ergebnisse zur IT-Sicherheit haben wir der Stadt Kalkar zur Verfügung gestellt.

→ Empfehlung

Die zur IT-Sicherheit noch fehlenden Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Kalkar hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Es fehlen organisatorische Maßnahmen, um dieses Ziel strukturiert zu erreichen.	117	E1.1	Die Stadt Kalkar sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.	119
			E1.2	Die Stadt Kalkar sollte den gesamten Ausstattungsbestand schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.	119
			E1.3	Zur Verbesserung der Kommunikation mit ihren Schulen und allen an der Digitalisierung Beteiligten, sollte die Stadt Kalkar einen Arbeitskreis einrichten, der sich in regelmäßigen Abständen trifft.	120
F2	Die Ausstattung der Schulen der Stadt Kalkar ist modern. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass der Schulträger den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	120	E2	Die Stadt Kalkar sollte im Rahmen einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den Stellenbedarf für die Aufgaben im Rahmen der Betreuung der Schul-IT bemessen.	124
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Kalkar weisen nur wenig Optimierungspotential auf. Allerdings sollten insbesondere die technischen Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden.	125	E3	Die zur IT-Sicherheit noch fehlenden Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.	126

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Stadt Kalkar nehmen die Sterbefälle von 2019 bis 2021 zu. Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle schwankt im Betrachtungszeitraum, mit steigender Tendenz in 2021. Hier ergeben sich ordnungsbehördliche Bestattungsfälle überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen.

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

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Kalkar ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Im Vergleichsjahr 2021 erhob die Stadt bei Kostenerstattungsfällen noch keine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken. Positiv ist, dass die Stadt Kalkar ihr Vorgehen im Verlauf der Prüfung geändert hat und diese Einnahmemöglichkeit seit 2022 realisiert.

Die Stadt hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen festgelegt sowie Regelungen zur Rufbereitschaft und Vertretung getroffen.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Stadt Kalkar sowohl beim Fehlbetrag als auch bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle vergleichsweise hoch. Die Stadt Kalkar sollte durch regelmäßige Markterkundungen und Preis-anfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

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

In der Stadt Kalkar befinden sich fünf Seniorenpflegeeinrichtungen. Sie beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Kalkar maßgeblich, da die meisten Fälle aus den Seniorenheimen stammen.

In Kalkar gibt es mit dem St. Nikolaus Hospital ein Krankenhaus. Als Klinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik bedingt das Krankenhaus nach Auskunft des Ordnungsamtes der Stadt Kalkar keine vermehrten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle.

Die Stadt Kalkar liegt am Rhein. Er durchfließt das Stadtgebiet Kalkar etwa von Rheinstrom-km 836,9 bis ca. Rheinstrom-km 852,36²⁷. Das entspricht einer Strecke von rund 15 Kilometern. In Flüssen oder Seen kommt es z.B. durch Badeunfälle oder Suizide immer wieder zu Todesfällen, so dass Leichen an den Ufern angespült oder im Wasser treibend gefunden werden und geborgen werden müssen. In solchen Fällen ist die Kommune für eine mögliche ordnungsbehördliche Bestattung zuständig, auf deren Gebietsfläche der Tod eintritt bzw. der Leichnam aufgefunden wird. Nach Angabe des Ordnungsamtes der Stadt Kalkar gibt es in den betrachteten Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, die im Zusammenhang mit Gewässern stehen.

Sterbefälle Kalkar 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	205	203	199

Die Zahl der Sterbefälle nimmt in Kalkar von 2019 bis 2021 um rund drei Prozent ab. Interkommunal verglichen hat Kalkar in 2021 absolut gesehen mehr Sterbefälle als 75 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Median liegt bei 160 und der dritte Viertelwert bei 191 Sterbefällen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kalkar 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	12	5	10
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	0	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	11	5	8

In der Stadt Kalkar schwankt die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Stadt Kalkar in rund neun Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. In diesen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden.

Auch die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung schwanken in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2021. In diesem Zeitraum hat sich das Fallaufkommen insgesamt um rund 27 Prozent verringert, wobei die Fallzahl von 2019 nach 2020 herunterging und sich anschließend nach 2021 wieder erhöht hat.

²⁷ Quelle: [https://www.kalkar.de/c1257b34003dbccf/html/59d93f545f823ce3c1257ca6004bf7b3/\\$file/9_508bp_festsetzung_ueberschwemmungsgebiet_rhein.pdf?openelement](https://www.kalkar.de/c1257b34003dbccf/html/59d93f545f823ce3c1257ca6004bf7b3/$file/9_508bp_festsetzung_ueberschwemmungsgebiet_rhein.pdf?openelement)

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kalkar mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	7,91	3,60	5,74

In der Stadt Kalkar schwankt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung von 2019 bis 2021 sowohl absolut gesehen als auch in der einwohnerzogenen Betrachtung. In der Zeitreihe nehmen die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner um rund 27 Prozent ab. Gleichwohl hat die Stadt Kalkar in 2021 gegenüber dem Vorjahr rund 60 Prozent mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 Einwohner durchgeführt als im Jahr 2020.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

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

Die Stadt Kalkar hat interkommunal verglichen in 2021 die meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Sie bildet zum Prüfungszeitpunkt mit Abstand das interkommunale Maximum ab. Das vergleichsweise hohe Fallaufkommen der Stadt Kalkar unterstreicht, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die

örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Kalkar hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

Die **Stadt Kalkar** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Stadt hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt auch außerhalb der Dienstzeiten der Stadtverwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Stadt umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Die ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen melden der Stadt Kalkar den Großteil aller ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Sie sind im Umgang mit Sterbefällen routiniert, und die Stadt Kalkar hat das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit den Einrichtungen abgestimmt. Wenn eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner in der Einrichtung verstirbt, ziehen die Seniorenheime zunächst eine ärztliche Fachperson hinzu, die die erforderliche Todesbescheinigung ausstellt. Die Senioreneinrichtungen nehmen auch bereits Kontakt zu den Angehörigen bzw. zu einer etwaigen gesetzlichen Betreuungsperson auf, um diese über den Todesfall zu informieren und das weitere Vorgehen zu besprechen. Das Ordnungsamt wird nur dann telefonisch informiert, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar sind. Außerdem wenden sich die Seniorenpflegeeinrichtungen an das Ordnungsamt der Stadt Kalkar, wenn Angehörige gegenüber der Seniorenpflegeeinrichtung ablehnen, sich um die Veranlassung der Bestattung zu kümmern. Das Ordnungsamt beauftragt hiernach innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW eines der beiden ortsansässigen Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle.

Die Stadt Kalkar führt ordnungsbehördliche Erdbestattungen auskunftsgemäß grundsätzlich frühestens 24 Stunden und innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Das Ordnungsamt achtet per Wiedervorlage darauf, die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW einzuhalten. Bei Einäscherungen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle stellt die Stadt Kalkar gleichermaßen über eine Wiedervorlage sicher, dass sie die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung wahrt.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Kalkar ermittelt bestattungspflichtige Angehörige nach eigenen festgelegten Standards. Durch ihre wirksame Ermittlungstätigkeit gelingt es der Stadt, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen.

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/ dessen 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 **Stadt Kalkar** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht vom Ordnungsamt der Stadt Kalkar veranlasst werden muss.

Die Stadt überprüft ihr Melderegister und das vom Standesamt geführte Personenstandsregister auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, ersucht die Stadt Kalkar die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Bei Bestattungsfällen, über die das Ordnungsamt von Seniorenpflegeeinrichtungen in Kenntnis gesetzt wird, hat die Stadt ihr Verfahren zur Informationserfassung standardisiert. Die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes nimmt telefonisch Kontakt mit den Angehörigen auf, die ihr von der Seniorenpflegeeinrichtung benannt wurden. Dabei lässt sich die Fachkraft zunächst die exakte Schreibweise des Vor- und Nachnamens sowie die Adresse ihrer Kontaktperson bestätigen. Dies ist z.B. für nachfolgende Recherchen zum Auffinden von Personen in den kommunalen Fachverfahren zum Einwohnermeldewesen wichtig. Auf diese Weise verbessert die Stadt ihre Erfolgchancen, sämtliche vorrangig bestattungspflichtigen Angehörigen zu ermitteln, falls sie von der Kontaktperson keine umfassenden Auskünfte erhält.

Um festzustellen, ob weitere gleichrangige bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind, ermittelt die Stadt standardmäßig auch mögliche Geschwister. Sofern die Stadt zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch rechtzeitig vor Ablauf der Bestattungsfrist ermitteln kann, fordert sie diese sowohl mündlich als auch schriftlich zur eigenständigen Veranlassung der Bestattung auf. Alle vom Ordnungsamt kontaktierten Angehörigen erhalten zudem die Telefonnummer und weitere Kontaktdaten des eingesetzten Bestattungsunternehmens.

Sofern die Stadt eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, um die bestattungsrechtlichen Fristen zu wahren, setzt die Stadt ihre Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort. Die Stadt dokumentiert die Ergebnisse zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

Nach Angabe des Ordnungsamtes war eine Begehung etwaiger Wohnräume von Verstorbenen bisher nicht notwendig. Die Stadt konnte bestattungspflichtige Angehörige unabhängig davon ermitteln. Sofern bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen Ermittlungen in Wohnräumen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich sind, sollte die Stadt Kalkar diese im Vieraugenprinzip durchführen.

4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Stadt Kalkar** lässt ordnungsbehördliche Bestattungen bereits seit mehreren Jahren auf dem städtischen Friedhof in Kalkar als Feuerbestattung durchführen. Abweichend davon erfolgen Bestattungen ausnahmsweise an anderen Orten, wenn dort beispielsweise ein für die verstorbene Person vorgesehenes Urnenwahlgrab vorhanden ist. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Kalkar die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Kalkar rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Stadt Kalkar führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Eine Ersatzvornahme führt die **Stadt Kalkar** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragt die Stadt Kalkar das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne für sechs Wochen. Eine eingerichtete Wiedervorlage erinnert das Ordnungsamt nach fünf Wochen rechtzeitig an die Fristwahrung zur Urnenbeisetzung.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht fristgemäß eigenständig veranlassen. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Kalkar ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Kalkar weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Kalkar den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Stadt nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Kalkar macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Seit 2022 erhebt die Stadt zusätzlich eine Verwaltungsgebühr.

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 **Stadt Kalkar** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhob die Stadt in den prüfungsrelevanten Jahren 2019 bis 2021 nicht. Dadurch ließ die Stadt Kalkar ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Im Verlauf der Prüfung passte die Stadt Kalkar ihr Vorgehen an. Seit 2022 erhebt sie bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen mit Kostenerstattungsanspruch eine zusätzliche Verwaltungsgebühr. Dies ist aus Sicht der gpaNRW zu begrüßen, da die Stadt auf diese Weise ihre Einnahmemöglichkeit zur Deckung des Verwaltungsaufwandes realisieren kann.

Die Stadt Kalkar setzt sich in allen Fällen vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

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.

- Die Stadt Kalkar bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen.

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

Die **Stadt Kalkar** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Stadt per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der städtischen Dienstzeiten gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Stadt Kalkar einen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet, den auch städtische Beschäftigte ohne tiefe Fachkenntnis im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen übernehmen. Die Stadt Kalkar hat deshalb einen Fragenkatalog entwickelt, der von allen Beschäftigten abzuarbeiten ist, die einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall aufnehmen. Er dient dazu, die zur Fallbearbeitung notwendigen Erstinformationen zu dem Sterbefall systematisch abzufragen und weitere Fragen zu klären. Dazu zählen beispielsweise personenbezogene Daten zu der verstorbenen Person sowie ihren Angehörigen und zum Vorliegen eines gesetzlichen Betreuungsverhältnisses.

In der Stadt Kalkar sind zwei Bestattungsunternehmen ansässig. Sie werden abwechselnd mit der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung beauftragt. Das Ordnungsamt führt eine chronologische Gesamtliste aller ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Daraus geht auch das zuletzt beauftragte Bestattungsunternehmen hervor, so dass bei der Neuanlage eines Falles jeweils das andere Bestattungsunternehmen mit der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung beauftragt wird.

Die Stadt legt für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine eigene Akte an. Ein standardisiertes Aktendeckblatt in Form einer Checkliste führt die fallbearbeitende Fachkraft des Ordnungsamtes sukzessive durch alle anfallenden Schritte. So ist gewährleistet, dass die Arbeitsschritte auch im Vertretungsfall nach einheitlichen Standards erledigt werden.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, nehmen die Beschäftigten des Ordnungsamtes regelmäßig an Weiterbildungen teil. Die letzte Fortbildung zum Themenbereich ordnungsbehördliche Bestattungen fand im März 2022 statt.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

→ **Feststellung**

Die Stadt Kalkar hat einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Trotz standardisierter Regelungen und einer konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.

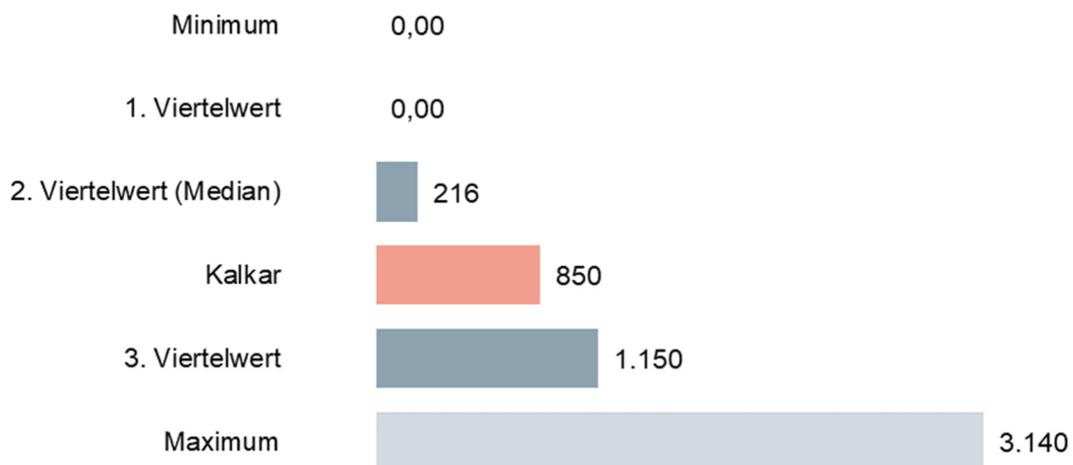
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	406	830	850

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung hat sich in der Stadt Kalkar von 2019 bis 2021 mehr als verdoppelt. Der besonders hohe Fehlbetrag in 2021 ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt in diesem Jahr nicht alle Kostenerstattungsansprüche realisieren konnte (vgl. Kapitel 4.6.2).

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Stadt Kalkar prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Kalkar auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Stadt ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren. Dahingegen gelingt es etwa der Hälfte der Vergleichskommunen im Jahr 2021, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle komplett zu refinanzieren. In Folge dessen positioniert sich die Stadt Kalkar bei der Hälfte der Kommunen, die im Vergleich 2021 einen höheren Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Kalkar aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.

4.6.2 Aufwendungen

→ **Feststellung**

Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Kalkar vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kalkar in Euro 2019 bis 2021

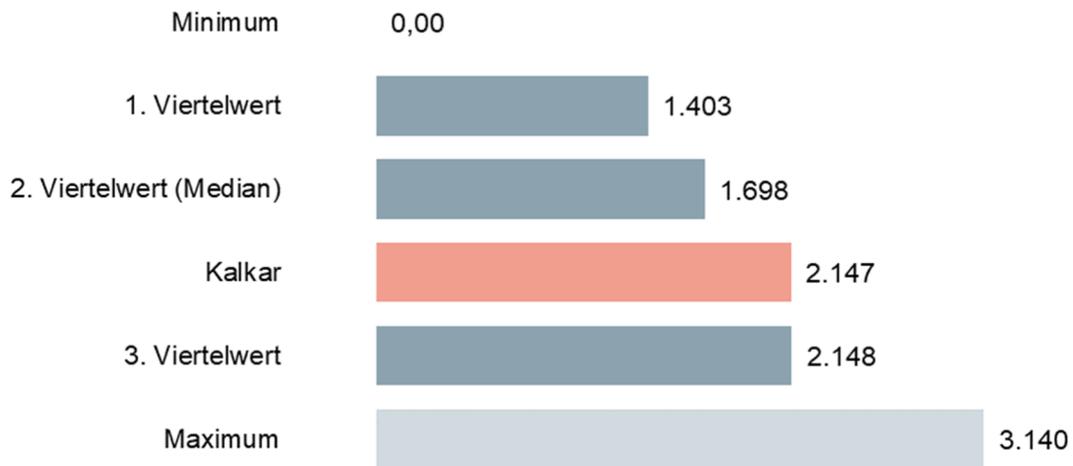
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	23.252	11.205	17.172
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.114	2.241	2.147

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt schwanken die Fallzahlen von 2019 bis 2021 deutlich. Die Aufwendungen der Stadt Kalkar für ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln sich im Zeitverlauf ähnlich.

Im Gegensatz dazu verändern sich die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen von 2019 bis 2020 nur wenig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die

Stadt Kalkar ordnungsbehördliche Bestattungen regelmäßig als Feuerbestattungen von denselben Bestattungsunternehmen zu gleichen Konditionen durchführen lässt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die Stadt Kalkar hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Kalkar im Schnitt rund 26 Prozent über dem Median. Da die Stadt ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr ausschließlich als Feuerbestattungen durchführte, sind die hohen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen nicht auf die grundsätzlich teurere Bestattungsart der Erdbestattung zurückzuführen. Wie in Kapitel 4.5 Verfahrensstandards dargestellt, arbeitet die Stadt Kalkar bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit beiden ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Auskunftsgemäß funktioniert die Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren gut. Die Stadt sieht bei den eingesetzten Bestattungsunternehmen auch Vorteile darin, dass diese die örtlichen Gegebenheiten gut kennen. Zudem verfügen beide Bestattungsunternehmen im Gegensatz zum städtischen Friedhof über Systeme zur Kühlung von Verstorbenen. Die Stadt hat mit beiden Bestattern vereinbart, dass ordnungsbehördliche Bestattungen als sog. Sozialbestattungen durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken. Gleichwohl schreibt die Stadt Kalkar die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundung bei

anderen, nicht ortsansässigen, Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

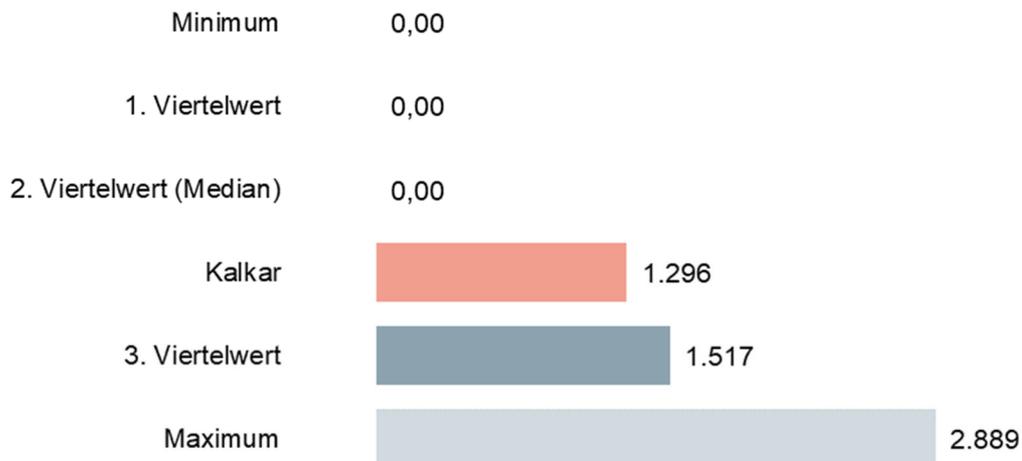
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kalkar 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	18.783	7.053	10.370
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.708	1.411	1.296

Die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen haben sich in der Stadt Kalkar von 2019 bis 2021 um rund 24 Prozent verringert. Gegenüber den beiden Vorjahren ergeben sich in 2021 besonders niedrige durchschnittliche Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen. Dies ist auf einen nicht abschließend bearbeiteten Fall in 2021 zurückzuführen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Stadt Kalkar ordnet sich im Jahr 2021 bei der Hälfte der Kommunen ein, die im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen die höheren Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen. Wie zuvor dargestellt, hat Kalkar im Vergleichsjahr gegenüber den Vorjahren ausnahmsweise niedrige Kostenerstattungen, die die Positionierung negativ beeinflussen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F1	Die Stadt Kalkar hat einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Trotz standardisierter Regelungen und einer konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.	138	E1	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Kalkar aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.	139
F2	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Kalkar vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.	139	E2	Die Stadt Kalkar sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preis-anfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	141

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Bei der **Stadt Kalkar** ergeben sich direkte Auswirkungen durch den Strukturwandel im Friedhofswesen. Die Anzahl der Bestattungen ist insgesamt, mit regelmäßigen Sprüngen in einzelnen Jahren, konstant. Allerdings haben sich die Anteile der Sarg- und Urnenbestattungen deutlich verschoben. Lag der Anteil der Urnenbestattungen vor ca. 15 Jahren bei einem Drittel der Bestattungen, liegt er mittlerweile bei fast 80 Prozent.

Die Stadt Kalkar hat auf den Strukturwandel reagiert und in den letzten zwei Jahren über ein externes Ingenieurbüro ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. So wurden für die Friedhöfe Kernbelegungs- und Rückzugsflächen definiert, neue Grabarten realisiert sowie die Gebührekalkulation durch die Berücksichtigung von Äquivalenzziffern neu aufgestellt.

Allerdings ist die Annahme der fünf von der Stadt Kalkar verwalteten Friedhöfe sowie der Trauerhallen nicht sehr gut. Dies führt auch dazu, dass die Kostendeckungsgrade im Friedhofswesen insgesamt und auch bei den Trauerhallen lediglich bei 55 bzw. 40 Prozent im Betrachtungsjahr 2021 liegen.

Im Friedhofsbereich ergeben sich unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. So sollte insbesondere die Datenbasis weiter verbessert werden. Aktuell können einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die Datenbasis nicht vorhanden ist. Dies gilt insbesondere für die Grün- und Wegeflächen. Hier können keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit gemacht werden.

Für die Bearbeitung der Sterbefälle nutzt die Stadt Kalkar eine Software. Allerdings scheinen die Auswertungsmöglichkeiten nur eingeschränkt nutzbar zu sein. Hier besteht Handlungsbedarf, da eine valide Datenbasis maßgebend für die interne Steuerung ist.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet lediglich in geringem Maße statt. Hier könnte die Stadt Kalkar mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. Möglicherweise können dadurch die Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

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 global für alle Friedhöfe der Kommune gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, individuell für jeden Friedhof 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 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	Stadt Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	1	2	5	14	27

Grund- / Kennzahlen	Stadt Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	43.371	14.514	32.338	42.179	56.562	84.970	27
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	55,28	22,38	61,36	84,73	95,62	111	26
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,54	1,26	2,03	2,37	3,23	5,74	26
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	87,06	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	5.506	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,11	1,18	2,68	3,15	4,40	6,77	27

In der **Stadt Kalkar** existieren aktuell fünf Friedhöfe, die von der Stadt bewirtschaftet werden und auf denen auch Bestattungen durchgeführt werden können. Von diesen fünf Friedhöfen befindet sich allerdings lediglich der Friedhof Kalkar im Eigentum der Stadt. Hierbei handelt es sich um den größten Friedhof in der Stadt Kalkar. Die vier weiteren Friedhöfe Hönnepel, Grieth, Niedermörmtter und Wissel befinden sich in Eigentum der jeweiligen Kirchengemeinden. Allerdings wurde bereits seit den 1970er Jahren per schriftlicher Vereinbarung die Verwaltung dieser Friedhöfe auf die Stadt Kalkar übertragen. Hierzu gehören neben der Unterhaltung der Friedhöfe und der Trauerhallen auch die vollständige Abwicklung der Bestattungen. In der weiteren Prüfung werden diese Friedhöfe mit analysiert.

Neben diesen Friedhöfen existieren in der Stadt Kalkar noch weitere Friedhöfe. Der Friedhof Altkalkar ist auslaufend. Hier finden keine Bestattungen mehr statt. Die Friedhöfe Appeldorn, Hanselaer und Neulouisendorf werden von der Kirchengemeinde verwaltet. Diese hier genannten Friedhöfe bleiben bei der weiteren Analyse ohne Berücksichtigung.

Im Betrachtungsjahr 2021 wurden lediglich rund 55 Prozent der Sterbefälle auf den von der Stadt Kalkar verwalteten Friedhöfen beigesetzt.

Die gesamte Friedhofsfläche liegt im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Einwohner im durchschnittlichen Bereich und ist unauffällig. Daneben stehen den Einwohnern in Kalkar fast 90 Prozent der Gemeindefläche zu Erholungszwecken²⁸ zur Verfügung. Die Friedhöfe müssen somit diesen Zweck grundsätzlich nicht erfüllen.

²⁸ Definition gemäß IT.NRW (z.B. Grünfläche, Landwirtschaftsfläche, Waldfläche)

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

- Der überwiegende Teil der Aufgaben im Friedhofswesen ist in einem Fachbereich organisiert. Dadurch ist ein regelmäßiger Austausch gewährleistet. Die Gebührenkalkulation wird in der Kämmerei erstellt.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Kalkar** im Fachbereich 2 – Planen, Bauen, Umwelt. Die Friedhofsverwaltung ist dem Fachdienst 2.1 – Planen, Bauen und Grünordnung zugeordnet. Hier werden insbesondere für den größten Friedhof Kalkar die Bearbeitung der Bestattungen durchgeführt, Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt. Die kleineren Außenfriedhöfe werden ebenfalls federführend vom Fachdienst 2.1 verwaltet. Allerdings findet hier eine intensive Zusammenarbeit mit dem Fachdienst 2.2 – Bau- und Betriebshof statt.

Die manuellen Arbeiten auf den Friedhöfen werden ebenfalls vom Bau- und Betriebshof wahrgenommen. Je nach Bedarf wird der Bau- und Betriebshof durch Fremdunternehmen unterstützt.

Die Gebührenkalkulation wird von der Kämmerei (Fachdienst 1.3) erstellt. Notwendige Informationen werden vom Fachbereich 2 zur Verfügung gestellt. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation ergeben sich aus dem Abschnitt 5.5 Gebühren.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

In der Stadt Kalkar werden im Friedhofsbereich keine Kennzahlen gebildet. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.

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 **Stadt Kalkar** hat im Rahmen der Produktbeschreibung (Produkt 130301 Bestattungswesen) folgende Ziele formuliert:

- Naturnahe Gestaltung der Friedhöfe
- Sicherstellung des Bestattungswesens
- Gebührenstabilität
- Gebührengerechtigkeit

Aus diesen Zielen heraus hat die Stadt Kalkar im Jahr 2021 beschlossen, ein Friedhofsentwicklungskonzept für die kommunal verwalteten Friedhöfe erstellen zu lassen. Von einem externen Ingenieurbüro wurden Kernbelegungs- und Rückzugsflächen ausgearbeitet und die Realisierung von neuen Grabarten geprüft. Die weiteren Informationen zum Friedhofsentwicklungskonzept ergeben sich aus dem Abschnitt 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche.

Kennzahlen setzt die Stadt Kalkar für die Steuerung des Friedhofswesens nicht ein. Im Haushalt ist lediglich die Kennzahl „Aufwanddeckungsgrad“ abgebildet. Allerdings sind in dieser Kennzahl nicht alle Personalaufwendungen berücksichtigt, sodass der Kennzahlenwert nicht wirklich aussagekräftig ist (z.B. 2019: 403,9 %, 2020: 233,6 %).

Kennzahlen können, selbst wenn sie nur stadintern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Für die Unterstützung der Steuerung kann die Stadt Kalkar z.B. die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen nutzen und auch weiter fortschreiben.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist nicht vorhanden. Hier kann die Friedhofsverwaltung proaktiv vorgehen und steuerungsrelevante Informationen liefern. Hier könnte z.B. ein (Halb-)Jahresbericht erstellt werden. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

→ **Empfehlung**

Für die Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Kalkar Kennzahlen definieren und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die bei der Stadt Kalkar im Friedhofsbereich eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Optimierungen ergeben sich, wenn die Stadt auf die parallele Erstellung von Karteikarten verzichtet sowie die Auswertungsmöglichkeiten mit der Software verbessert.

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 **Stadt Kalkar** setzt für die Verwaltungsaufgaben im Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Zusätzlich zu der Eingabe in der Fachsoftware werden für jeden Bestattungsfall parallel Karteikarten geführt. Da alle notwendigen Daten in der Software hinterlegt sind, ist diese „doppelte Buchführung“ aus Sicht der gpaNRW nicht notwendig und führt zu nicht notwendigen Mehrarbeiten.

Weiterhin hat der Fachdienst dargestellt, dass es bei Auswertungen aus der Fachsoftware regelmäßig zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Hier sollte der Fachdienst mit dem Softwarehersteller abstimmen, aus welchen Gründen es zu diesen unterschiedlichen Ergebnissen kommt und wie eine Verbesserung für die Zukunft erfolgen kann. Auch konnte die Anzahl der durchgeführten Bestattungen in den unterschiedlichen Grabarten aus der Software nicht ausgewertet werden. Eine valide Datenbasis ist eine Grundvoraussetzung, um gesicherte Entscheidungen im Friedhofsbereich treffen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die Bestattungsfälle ausschließlich in der Fachsoftware pflegen. Die zusätzliche Anlage der Bestattungsfälle in Karteikarten führt zu unnötiger Mehrarbeit. Weiterhin sollten die Auswertungsmöglichkeiten mit der vorhandenen Software verbessert werden.

Als Grundlage für die Erstellung des Friedhofsentwicklungskonzepts wurden die Friedhöfe und Gräber digital erfasst. Aktuell werden entsprechende Auswertungen vorgenommen. Mittelfristig ist geplant, die Pläne mit der entsprechenden Software zu verknüpfen.

Um auch den operativen Bereich zu optimieren, plant die Stadt Kalkar für die Mitarbeitenden vor Ort Tablets anzuschaffen. Aktuell werden dafür die Grundlagen geschaffen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Kalkar hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

In der **Stadt Kalkar** findet eine Öffentlichkeitsarbeit für den Bereich Friedhofswesen nur in geringem Maße statt. Allerdings belegen die Kennzahlen, dass die Nutzungsintensität der Friedhöfe wie auch der Trauerhallen durchaus noch Potenzial bieten. Die Nutzungsintensität bei den Friedhöfen liegt im Durchschnitt bei rund 55 Prozent. Bei den Trauerhallen liegt diese im Durchschnitt bei rund 50 Prozent.

Auf der Internetseite der Stadt sind Grundinformationen wie Ansprechpartner und Satzungen zu finden. Weitere Informationen wie zum Beispiel die Bestattungsmöglichkeiten auf den Friedhöfen, Detailinformationen und Beispielansichten zu den Grabarten sind nicht dargestellt.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt.

Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. Bei der Stadt Kalkar ist durchaus solch eine Konkurrenzsituation vorhanden.

Die Stadt Kalkar sollte bei dieser Thematik proaktiv vorgehen und ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten und weiteren Leistungen sowie neue Grabformen mindestens auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. So eröffnet die Stadt Kalkar Interessierten die Möglichkeit, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Stadt angebotenen Leistungen zu beschäftigen. Möglicherweise führt dies zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch Arbeitsentlastung bei der Friedhofsverwaltung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.

5.5 Gebühren

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

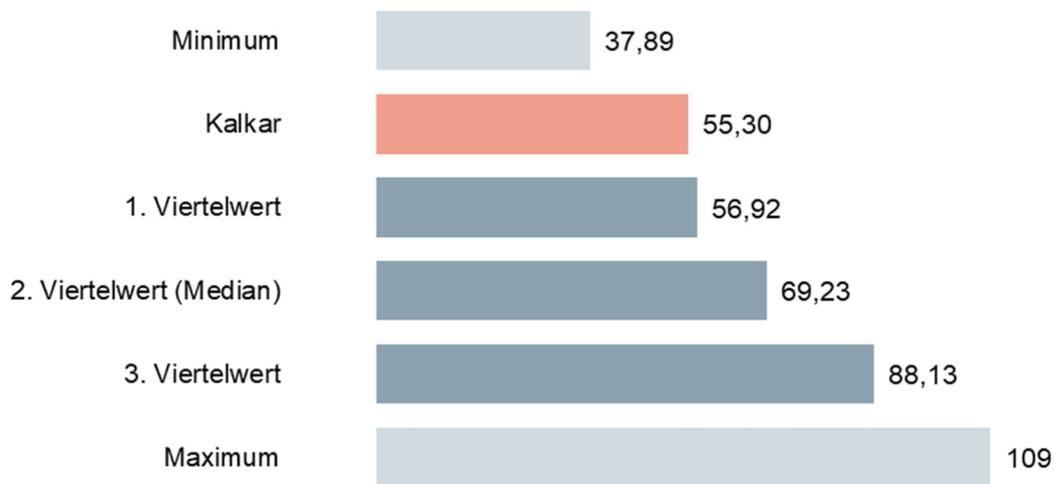
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Kalkar erreicht im Betrachtungsjahr 2021 einen eher geringen Kostendeckungsgrad.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad bei der **Stadt Kalkar** ist vergleichsweise gering. Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens nur die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der allgemeine öffentliche Anteil ist daher im Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen im Betrachtungsjahr bei ca. 140.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 255.000 Euro.

Die Gebühren kalkuliert die Stadt Kalkar jährlich neu. Die sich aus der Abrechnung ergebenden Fehlbeträge berücksichtigt sie in der nächsten Gebührenkalkulation.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Kalkar in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
68,29	88,27	71,17	55,30

Im Zeitverlauf zeigt sich ein unterschiedlich hoher Kostendeckungsgrad. Der durchschnittliche Wert über die hier dargestellten Jahre liegt bei rund 70 Prozent.

Die Stadt Kalkar berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil

vom 17. Mai 2022²⁹ diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt Kalkar sollte diese Änderungen entsprechend berücksichtigen.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Kalkar hat die Gebührenkalkulation aktualisiert. Die Gebührensätze werden über eine Äquivalenzziffernkalkulation errechnet.

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

Die Gebühren werden in der Stadt Kalkar jährlich im Fachbereich Finanzen kalkuliert. Der überwiegende Teil der erforderlichen Daten ist im Fachbereich vorhanden. Darüber hinaus erhält er notwendige Daten von der Friedhofsverwaltung sowie dem Bau- und Betriebshof.

Die Stadt Kalkar hat in den Jahren 2021 und 2022 ein externes Ingenieurbüro mit der Erstellung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes beauftragt. Ein Bestandteil dieses Konzeptes war die Neukalkulation der Friedhofsgebühren. Dabei wurden für das Jahr 2023 die Gebührensätze an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten angepasst.

Für die Kostenrechnung wurden Gebührentatbestände definiert, z.B. Friedhofsanlage, Beisetzung oder Trauerhalle. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder auf Grundlage einer Schlüsselbildung zugeordnet.

In der Gebührenkalkulation werden die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Kalkar die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer, Fallzahlen und Arbeitsaufwand.

Auch wurde der öffentliche Anteil neu festgesetzt. Hierbei wurden unterschiedliche Faktoren (z.B. Freizeit- und Erholungswert, infrastrukturelle Faktoren, ökologischer Wert, stadtklimatische Faktoren) berücksichtigt.

Insgesamt führte dies dazu, dass sich der Abstand der Gebühren zwischen einem Erdgrab und einem Urnengrab verringerte.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

Die Erträge der Trauerhallen sind in der Stadt Kalkar nicht kostendeckend. Die Nutzungsin-tensität der Trauerhallen im Zuge von Bestattungen ist sehr gering.

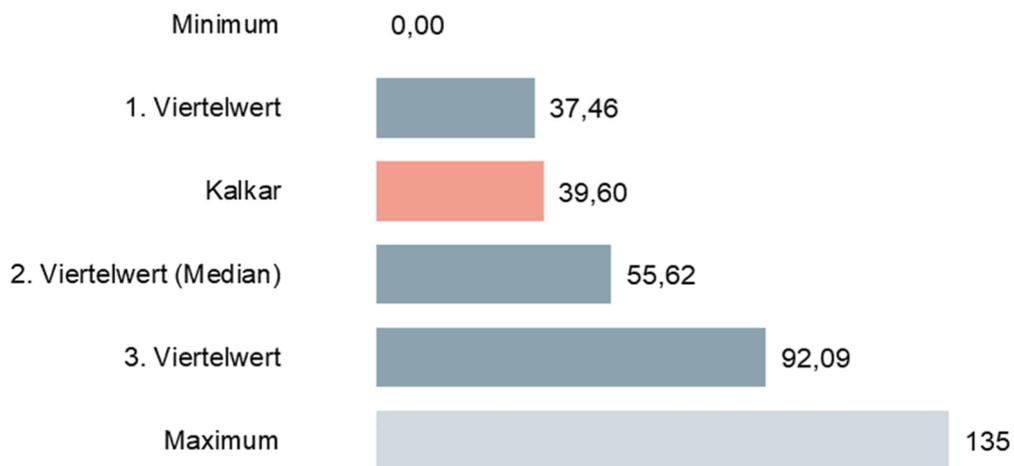
²⁹ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

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

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

Die **Stadt Kalkar** ist bzw. war für die Bewirtschaftung von sechs Trauerhallen verantwortlich. Ende des Jahres 2022 wurde die Trauerhalle auf dem Friedhof Niedermörmtter abgerissen. Die Trauerhalle befand sich in einem schlechten Zustand und wurde auch bereits in den letzten Jahren nur wenig bis gar nicht genutzt. Ein Ersatz ist weder notwendig noch vorgesehen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Für die sechs Trauerhallen liegen die Erlöse im Betrachtungsjahr 2021 bei rund 12.000 Euro, die Kosten bei rund 30.000 Euro. Daraus ergibt sich für das Jahr 2021 ein Kostendeckungsgrad von rund 40 Prozent.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Kalkar in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
49,67	69,97	29,84	39,60

Im Zeitvergleich zeigt sich, dass der Kostendeckungsgrad in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich ist, allerdings auf einem insgesamt eher geringen Niveau. Die Kosten liegen in den einzelnen Jahren zwischen 30.000 Euro und 40.000 Euro. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtkosten von rund zwölf Prozent, der im interkommunalen Vergleich durchschnittlich ist. Der Median der bislang in den Vergleich einbezogenen Kommunen liegt bei 12,20 Prozent.

Die Anzahl der Nutzungen ist dagegen sehr unterschiedlich und hat sich deutlich reduziert (2018: 84; 2019: 92; 2020: 47; 2021: 55). Allerdings sind diese Nutzungen im Vergleich zu den Beisetzungen eher gering. Dadurch ergibt sich auch eine eher geringe Nutzungsintensität.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2021

Kennzahl	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	11,98	3,26	8,20	12,20	15,28	25,19	20
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	50,00	11,11	43,78	61,02	79,66	137	25

Im Zeitvergleich ergeben sich bei der Betrachtung der Nutzungsintensität folgende Werte:

Anteil der Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen Kalkar in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
66,67	66,19	39,83	50,00

Zu berücksichtigen ist hierbei natürlich, dass die geringen Nutzungen, insbesondere in den Jahren 2020 und 2021, durch die Einschränkungen der Corona-Pandemie geprägt sind.

Werden die tatsächlichen Nutzungen der einzelnen Trauerhallen differenziert betrachtet, fällt auf, dass der überwiegende Teil der Trauerhallennutzungen auf dem Hauptfriedhof Kalkar stattfindet. Die Trauerhallen auf den weiteren Friedhöfen werden dagegen äußerst selten genutzt. Dies liegt u.a. auch daran, dass Trauerhallen sehr klein sind (z.B. Friedhof Hönnepel) oder eine Kirche direkt vorhanden ist, wo die Trauerfeier stattfinden kann (z.B. Friedhof Wissel). Aber auch Bestatter bieten Abschiednahmeräume an und stehen somit in Konkurrenz zu den städtischen Trauerhallen.

Die Stadt sollte langfristige Überlegungen anstellen, wie sie mit den kaum genutzten Trauerhallen umgehen möchte. Hier bieten sich der Stadt diverse Möglichkeiten.

Ein Alternative wäre, konsequent nur noch eine zentrale Trauerhalle auf dem größten Friedhof Kalkar anzubieten. Die Akzeptanz für diese Maßnahmen sollte vorhanden sein, da die Trauerhallen in den einzelnen Ortsteilen kaum genutzt werden.

Grundsätzlich ist es auch denkbar, die Trauerhallen für weitere Nutzungen, wie z.B. Konzerte, zu öffnen. Eine weitere Alternative wäre die Umnutzung bzw. Umgestaltung, insbesondere der kleineren Trauerhallen, zu einem Bestattungsort mit Urnenstelen.

Da vermutlich die überwiegenden Kosten bei der Trauerhalle Kalkar entstehen, ist der so erzielte Einspareffekt relativ gering.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kalkar sollte die verschiedenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Nutzungsin-tensität oder aber der Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen eruieren.

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 Ab-schnitt stellt die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen sowie die wesentlichen Einfluss-faktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskul-tur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kalkar hat die Bestattung von „Ortsfremden“ (§ 2 der Friedhofssatzung) auf ihren Friedhöfen ausgeschlossen bzw. an bestimmte Zugangsvoraussetzungen geknüpft.

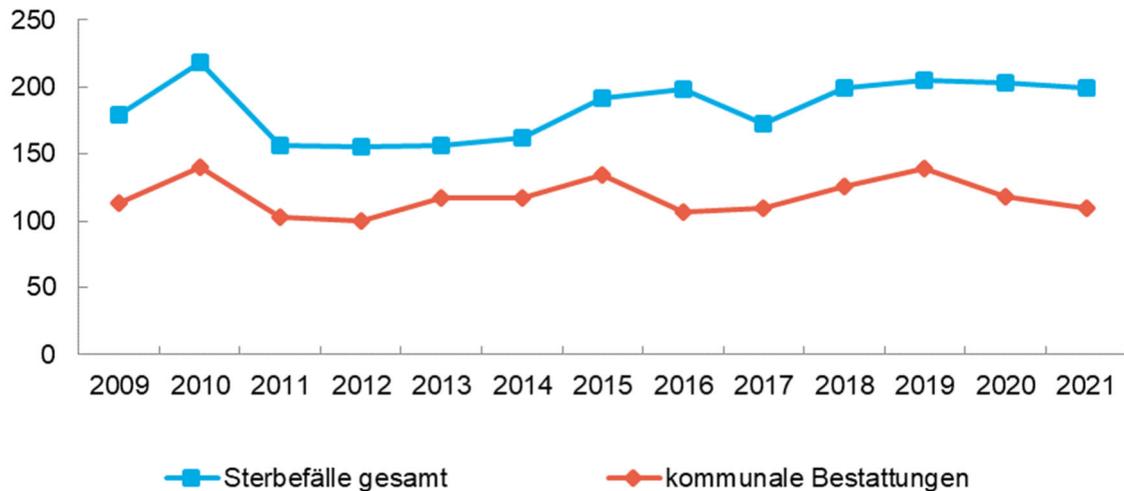
5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

Die Einwohnerzahl in der **Stadt Kalkar** hat sich in den letzten 20 Jahren nicht wesentlich verän-dert und lag mit leichten Schwankungen im Bereich von 13.500 bis 14.000 Einwohnern. Auch bis in das Jahr 2050 prognostiziert der Landesbetrieb IT.NRW keine wesentliche Veränderung der Einwohnerzahl. Im Vergleich zu dem Jahr 2021 soll sich diese von 13.944 auf 13.773 Ein-wohner verringern. Dies entspricht einer Reduzierung von lediglich 1,2 Prozent. Wesentliche Veränderungen zeigen sich allerdings in der Bevölkerungsstruktur. So steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2050 von aktuell rund sieben Prozent auf über 15 Prozent mehr als verdoppeln. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofs-wesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Kalkar 2009 bis 2021



Es ist zu erkennen, dass die Nutzungsintensität der kommunal bewirtschafteten Friedhöfe mindestens seit dem Jahr 2009 nicht sehr hoch ist. Bis zum Jahr 2019 lag der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen bei durchschnittlich rund 65 Prozent. Ab dem Jahr 2020 hat sich dieser Anteil weiter auf rund 55 Prozent verringert. Dies bedeutet, dass die kommunalen Friedhöfe nicht gut angenommen werden.

Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass die Stadt Kalkar in ihrer Friedhofssatzung (§ 2 Abs. 1) die Bestattung von „Ortsfremden“ ausgeschlossen hat: „Die Friedhöfe dienen der Bestattung der Toten (...) und Beisetzung von deren Aschen, die bei ihrem Ableben Einwohner der Stadt Kalkar waren oder ein Recht auf Beisetzung in einer bestimmten Grabstätte besaßen.“ Diese Einschränkung wird zwar in Absatz 2 relativiert (langjähriger Wohnort, Verwandte ersten Grades oder Geschwister wohnen in Kalkar), allerdings ist diese Einschränkung nicht mehr zeitgemäß und sollte aufgehoben werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kalkar sollte die Bestattung von „Ortsfremden“ auf ihren Friedhöfen zulassen.

IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in Kalkar von aktuell rund 200 Fälle pro Jahr bis zum Jahr 2050 auf über 250 Fälle steigt. Dies ist eine Steigerung von 25 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass auch der kommunale Anteil an den Bestattungen proportional hierzu steigen wird.

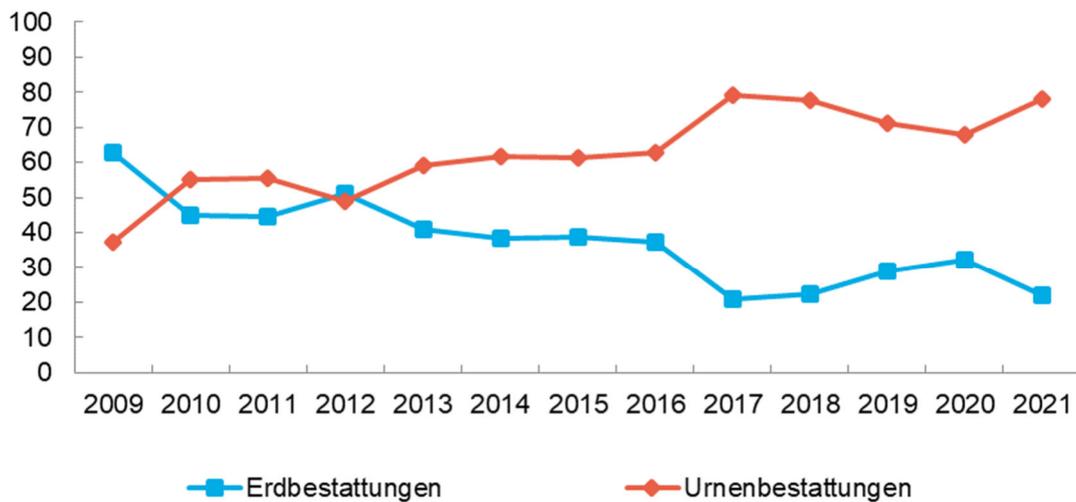
Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	21,82	3,33	30,17	39,85	44,74	62,37	26
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	67,27	37,63	52,24	58,23	68,88	95,00	26

Die Urnenbeisetzungen liegen in der Stadt Kalkar im Betrachtungsjahr 2021 deutlich über den Sargbeisetzungen. Neben diesen Bestattungsarten bietet die Stadt Kalkar auch die Ascheverstreuerung an, die gut angenommen wird. Insgesamt wurde diese Bestattungsart im Jahr 2021 zwölfmal nachgefragt. Der Anteil dieser Bestattungsart ist seit dem Jahr 2011 auf nunmehr rund elf Prozent gestiegen.

Ein Blick auf die letzten Jahre zeigt den Wandel im Bestattungswesen – weg von den Sargbestattungen, hin zu den Urnenbestattungen.

Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Kalkar in Prozent 2009 bis 2021



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen seit 2009. Es zeigt sich ein deutlicher Trend von den Sargbestattungen hin zu den Urnenbestattungen.

Dieses geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert. Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

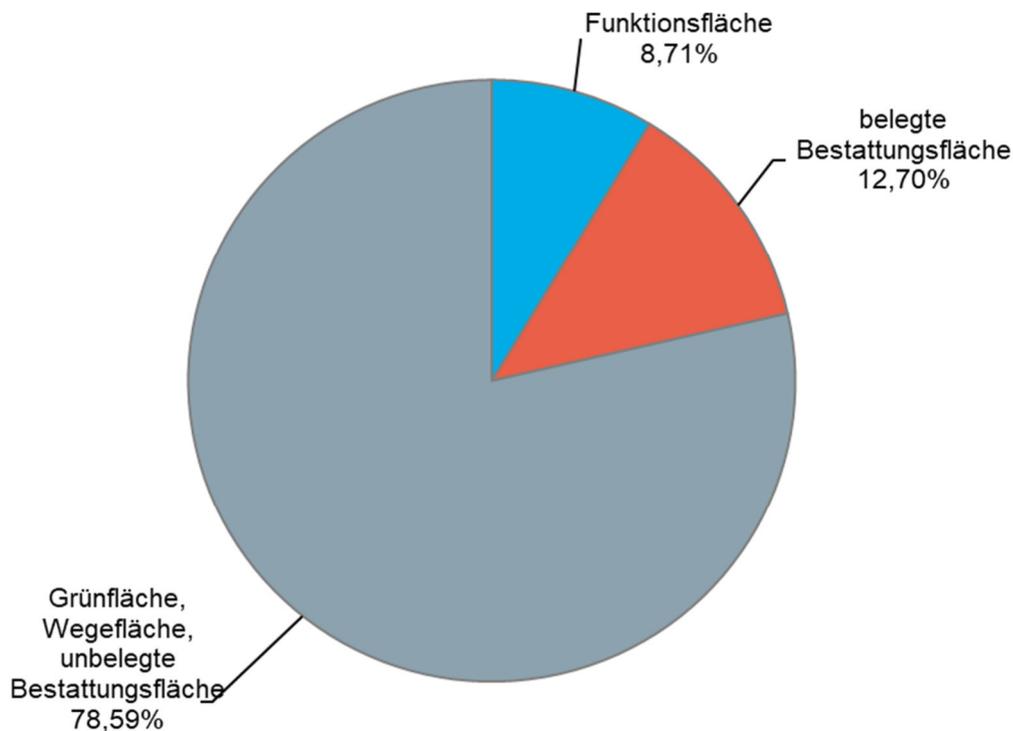
- Der überwiegende Teil der Flächen besteht aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Bestattungsflächen. Ein sogenannter Flickenteppich ist zu erkennen.

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

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

Der **Stadt Kalkar** liegt die Gesamtfläche der verwalteten Friedhöfe sowie die Funktionsfläche vor. Die reinen Grün- und Wegeflächen kann die Stadt hingegen nicht benennen. Für die Aufteilung der Flächenanteile wurde die Gesamtfläche um die Funktionsfläche sowie die belegte Bestattungsfläche reduziert. So errechnet sich die Grünfläche, Wegefläche und unbelegte Bestattungsfläche als eine Summe.

Bei der Stadt Kalkar teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe somit wie folgt auf.



In den bisher von der gpaNRW durchgeführten Prüfungen des Friedhofswesens konnte in zahlreichen Kommunen festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht.

Diese Verteilung gilt auch für die Friedhöfe der **Stadt Kalkar**. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen sowie unbelegten Bestattungsfläche liegt bei rund 80 Prozent. Neun Prozent der Flächen sind Funktionsflächen. Die belegten Grabflächen machen einen Anteil von nur rund 13 Prozent aus. Davon entfällt der größte Teil auf Erdgräber und nur ein geringer Teil auf Urnengräber. Die Urnengräber beanspruchen eine nur geringe Fläche, obwohl diese mittlerweile rund zwei Drittel der Bestattungen ausmachen. Wird die Ascheverstreung hinzugerechnet, liegt der Anteil sogar bei fast 80 Prozent.

Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Kalkar ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Da für die Stadt Kalkar die unbelegte Bestattungsfläche und somit auch die gesamte Bestattungsfläche nicht dargestellt bzw. errechnet werden kann, wird die folgende Aufteilung der Flächenanteile lediglich zur Information angefügt.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	4,91	22,68	32,43	43,31	89,33	18
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	2,66	20,20	28,40	41,28	84,60	18
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,80	2,85	3,90	5,56	18

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt Trauerhallen darstellen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Anzahl der freien Grabstellen ist bei der Stadt Kalkar bereits hoch. Bei den Erdgräbern kommen jedes Jahr weitere Gräber hinzu, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Diese ungünstige Entwicklung trägt zur Unterdeckung im Gebührenhaushalt bei. Die Stadt Kalkar hat bereits Maßnahmen ergriffen und reagiert auf das veränderte Bestattungsverhalten.

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 Stadt Kalkar

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	9
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	102
Neukäufe Urnengräber 2021	61
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	0

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den lediglich neun Neukäufen stehen 102 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit rund 90 Erdgräber an die Stadt Kalkar zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe deutlich höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen, die in dem Zeitraum (2024 bis 2028) noch nicht vorkommen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen Ende der 90er Jahre noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2024 bis 2028 aus), sondern hat von da an erst zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2024 bis 2028) zunehmen werden. Wie bei den Erdgräbern sind auch bei den Urnengrabstellen bereits jetzt freie Kapazitäten vorhanden.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Kalkar deutlich zu erkennen. Daneben werden vermehrt pflegeärmere

Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Stadt Kalkar gepflegt werden. Setzt sich diese Entwicklung fort, werden weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Die Stadt Kalkar hat auf das geänderte Bestattungsverhalten und die damit verbundene Flächenauslastung reagiert. So wurde in den Jahren 2021 und 2022 durch ein externes Ingenieurbüro für die kommunal verwalteten Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept erstellt. Ziel des Konzeptes war es, auf den entsprechenden Friedhöfen Kernbelegungs- und Rückzugsflächen auszuweisen sowie die Realisierung von neuen Grabarten zu prüfen. In der Folge sollten Belegungsflächen in ihrer Gesamtheit reduziert werden, um zu einer sinnvollen Nachverdichtung auf den jeweiligen Friedhöfen beizutragen. Für jeden Friedhof existiert nun ein digitalisierter Plan, auf dem u.a. Kern-, Neben-, Puffer- und Rückzugsflächen definiert sind. „Die Rückzugsflächen sollen behutsam auslaufen und langfristig beispielsweise einer landschaftsgerechten Entwicklung unter Berücksichtigung gestalterischer Elemente zugeführt werden. Das heißt konkret, dass auf diesen Flächen künftig keine Neuvergabe von Gräbern mehr erfolgt. Aufgrund vorgegebener und festgestellter Grabruhe- und Nutzungsrechte, sind diese Entwicklungen jedoch mit einem zeitlichen Vorlauf mehrerer Jahrzehnte verbunden.“

Als neue Bestattungsangebote werden nunmehr pflegeleichte Rasengräber sowie pflegefreie Baumgrabanlagen sowie Urnengemeinschaftsanlagen angeboten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Stadt Kalkar liegen keine validen Daten zu den Grün- und Wegeflächen vor. Nach Auswertung der entsprechenden Pläne wird sich die Datenlage verbessern.

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

Die **Stadt Kalkar** kann die Grün- und Wegeflächen für die von ihr bewirtschafteten Friedhöfe nicht beziffern. Der Stadt liegt lediglich die Summe der Grün- und Wegefläche sowie der nicht belegten Bestattungsfläche (nicht belegten Gräber) vor. Aufgrund einer im Laufe der Prüfung durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe gilt aber auch für die Stadt Kalkar, wie in vielen anderen Kommunen, dass der überwiegende Teil der Friedhofsflächen aus Grün- und Wegeflächen besteht.

Die Stadt Kalkar hat dargestellt, dass im Rahmen der Erstellung des Friedhofsentwicklungskonzeptes die einzelnen Friedhöfe digitalisiert wurden. Aktuell werden die entsprechenden Pläne ausgewertet. Anschließend sollten die Flächendaten vorliegen.

Bei der Besichtigung der Friedhöfe wurde auch deutlich, dass auf den Friedhöfen teilweise ein hoher Baum- und Heckenbestand vorhanden ist. Dies führt zu einer hohen Pflegeintensität durch entsprechende Laubarbeiten und aufwendigem Heckenschnitt.

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. In der nachfolgenden Tabelle bieten wir der Stadt Kalkar die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Kalkar	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	14,45	34,45	43,24	55,57	71,89	19
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	31,56	41,83	51,91	64,74	72,84	17
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	27,16	35,26	48,09	58,17	68,44	17

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

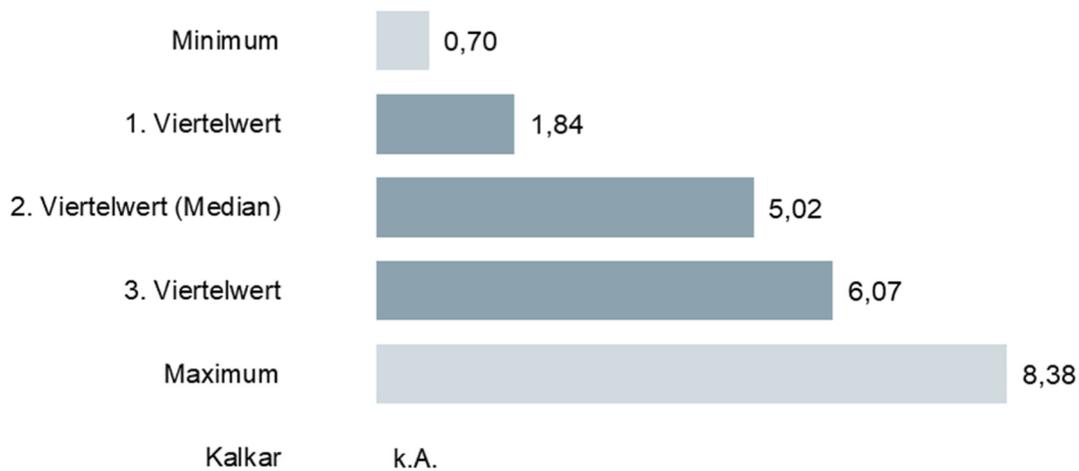
→ Feststellung

Aufgrund der Datenlage kann für die Stadt Kalkar keine Kennzahl zu den Unterhaltungskosten dargestellt werden.

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

Wie bereits dargestellt, liegen der Stadt Kalkar keine validen Daten zu den Grün- und Wegeflächen vor. Auch kann die Stadt die entsprechenden Aufwendungen für die Grün- und Wegeflächen nicht beziffern. So ist es nicht möglich, die Kennzahl zu den Unterhaltungskosten darzustellen. Zur Information stellen wir auch hier die Werte der Vergleichskommunen dar.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Pflegearbeiten auf den Friedhöfen werden vom städtischen Bau- und Betriebshof übernommen. Dieser führt auch die Baumpflegemaßnahmen sowie die Baumkontrollen durch.

Allerdings kann aktuell nicht beurteilt werden, ob die Stadt Kalkar die Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich erbringt.

Nur mit einer soliden Datenbasis sowie wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

Auf Grundlage einer gesicherten Datenbasis sollte die Stadt Kalkar feststellen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen (z.B. Heckenschnitt). Aus dieser Erkenntnis ergeben sich dann wiederum Anknüpfungspunkte:

- die regelmäßige Überprüfung von Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grünflächen auf allen Friedhöfen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make-or-Buy-Vergleiche.

→ Empfehlung

Nachdem die Stadt Kalkar die Grün- und Wegeflächen ausgewertet hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	In der Stadt Kalkar werden im Friedhofsbereich keine Kennzahlen gebildet. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	147	E1	Für die Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Kalkar Kennzahlen definieren und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.	148
F2	Die bei der Stadt Kalkar im Friedhofsbereich eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Optimierungen ergeben sich, wenn die Stadt auf die parallele Erstellung von Karteikarten verzichtet sowie die Auswertungsmöglichkeiten mit der Software verbessert.	148	E2	Die Stadt Kalkar sollte die Bestattungsfälle ausschließlich in der Fachsoftware pflegen. Die zusätzliche Anlage der Bestattungsfälle in Karteikarten führt zu unnötiger Mehrarbeit. Weiterhin sollten die Auswertungsmöglichkeiten mit der vorhandenen Software verbessert werden.	149
F3	Die Stadt Kalkar hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	149	E3	Die Stadt Kalkar sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.	150
Gebühren					
F4	Die Erträge der Trauerhallen sind in der Stadt Kalkar nicht kostendeckend. Die Nutzungsintensität der Trauerhallen im Zuge von Bestattungen ist sehr gering.	152	E4	Die Stadt Kalkar sollte die verschiedenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Nutzungsintensität oder aber der Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen eruieren.	155
Friedhofsflächen					
F5	Die Stadt Kalkar hat die Bestattung von „Ortsfremden“ (§ 2 der Friedhofssatzung) auf ihren Friedhöfen ausgeschlossen bzw. an bestimmte Zugangsvoraussetzungen geknüpft.	14	E5	Die Stadt Kalkar sollte die Bestattung von „Ortsfremden“ auf ihren Friedhöfen zulassen.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F6	Aufgrund der Datenlage kann für die Stadt Kalkar keine Kennzahl zu den Unterhaltungskosten dargestellt werden.	162	E6	Nachdem die Stadt Kalkar die Grün- und Wegeflächen ausgewertet hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.	163

→ 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