

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Nörvenich
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Nörvenich	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nörvenich	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nörvenich	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	60

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	84
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	86
2.5	Sponsoring	90
2.6	Nachtragswesen	92
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	92
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	94
2.7	Maßnahmenbetrachtung	95
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Informationstechnik an Schulen	98
3.1	Managementübersicht	98
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	99
3.3	IT an Schulen	99
3.3.1	IT-Steuerung	100
3.3.2	Stand der Digitalisierung	103
3.3.3	IT-Sicherheit	105
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	109
4.1	Managementübersicht	109
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	110
4.4	Rechtmäßigkeit	112
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	113
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	114
4.4.3	Art der Bestattung	115
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	116
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	117
4.5	Verfahrensstandards	118
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	119
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	119
4.6.2	Aufwendungen	121
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	124

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
5.	Friedhofswesen	127
5.1	Managementübersicht	127
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	128
5.3	Örtliche Strukturen	128
5.4	Friedhofsmanagement	131
5.4.1	Steuerung	131
5.4.2	Digitalisierung	132
5.4.3	Organisation	133
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	133
5.5	Gebühren	134
5.5.1	Kostendeckung	135
5.5.2	Grabnutzung	137
5.5.3	Trauerhallen	138
5.6	Friedhofsflächen	141
5.6.1	Einflussfaktoren	141
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	145
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	147
5.7	Grün- und Wegeflächen	149
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	149
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	151
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	Kontakt	155

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich 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 Corona-Pandemie sowie der Ukraine-Krieg 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.

Der Handlungsbedarf der Gemeinde Nörvenich zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist nach wie vor hoch. Seit dem Jahr 2012 nimmt Nörvenich freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Mit dem Doppelhaushalt 2022/2023 legt die Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt vor, den sie ohne Stärkungspakthilfen erreicht. Eigene Konsolidierungsmaßnahmen haben in den vergangenen Jahren mit dazu beigetragen, dieses Ziel zu erreichen. Damit verlässt die Gemeinde die Haushaltssicherung und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Trotzdem besteht aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre, des niedrigen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Die **Jahresergebnisse** 2017 bis 2021 haben mit insgesamt rund 5,9 Mio. Euro positiv abgeschlossen. Damit weist die Ausgleichsrücklage zum Ende des Jahres 2021 einen Bestand von rund 5,9 Mio. Euro aus. Der Jahresabschluss für das Jahr 2022 wird voraussichtlich ein positives Ergebnis ausweisen.

Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2023 bis 2026 durchgehend Jahresdefizite von insgesamt 1,1 Mio. Euro vor. Diese Defizite können durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die tatsächliche Entwicklung bleibt allerdings abzuwarten, da der Haushalt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen bestimmt wird. Zusätzlich sorgen u.a. die Auswirkungen der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges sowie der Flutkatastrophe und die Entwicklung der Inflation für weitere Planungsunsicherheiten.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde ist mit 22,2 Mio. Euro (Stand 2021) vergleichsweise niedrig. Die positiven Jahresabschlüsse seit 2017 haben zu einem Anstieg um rund 5,9 Mio. Euro geführt. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das ohnehin schon niedrige Eigenkapital wieder verringern.

Die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlichen **Verbindlichkeiten** konnten seit 2018 reduziert werden. Geprägt sind diese durch erhaltene Anzahlungen mit einem Anteil von 46 Prozent. Es handelt sich dabei um Zuwendungen oder Beiträge, die die Gemeinde für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern.

Als Indikator für den Zustand des **Anlagevermögens** betrachten wir die bilanzielle Altersstruktur. Die Wohnbauten, die Feuerwehrgerätehäuser sowie die Sporthallen haben ein hohes bilanzielles Durchschnittsalter. Die größtenteils unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr nicht durch Investitionen aufgefangen werden kann. Die Gemeinde muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen. Die Schuldenlast wird durch die geplanten Investitionen perspektivisch weiter steigen.

Im Rahmen der Haushaltssteuerung haben wir die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement näher betrachtet. In den Vorjahren nicht in Anspruch genommene investive **Haushaltsermächtigungen** erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um durchschnittlich 91 Prozent. Nur durchschnittlich 17 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes des jeweiligen Haushaltsjahres wurde tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gemeinde sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die voraussichtlich umgesetzt werden können. Bei der Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** sollte die Gemeinde Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festlegen sowie ein standardisiertes Berichtswesen einführen. Nörvenich verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagenmanagement**. Während strategische Vorgaben bereits festgelegt wurden, sollten in einer Richtlinie oder Dienstanweisung strategische Rahmenbedingungen (Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben) festgelegt werden. Dies gilt sowohl für das Kredit- als auch für das Anlagenmanagement.

Das **Vergabewesen** der Gemeinde Nörvenich ist insgesamt gut aufgestellt, bietet aber an unterschiedlichen Stellen trotzdem noch Optimierungspotenzial. Eine aktuelle Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren aus dem Jahr 2022 liegt vor. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind dort verbindlich und umfassend sowohl für alle Fachämter als auch alle eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Gemeinde geregelt. Ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto werden die Vergabeverfahren von einer interkommunalen zentralen Vergabestelle abgewickelt.

Eine regelmäßige Prüfung der Vergaben findet in Nörvenich nicht statt. Aus Gründen der allgemeinen Korruptionsprävention, Rechtssicherheit und um die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden zu bewahren (z. B. Fördermittlerückforderungen oder Schadensersatzklagen), sollte eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess integriert werden. In einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention könnten Regelungen und Maßnahmen gebündelt werden, auch Regelungen zu Sponsoringleistungen könnten dort integriert werden. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze sollte unter Beteiligung der Bediensteten regelmäßig durchgeführt werden.

Nörvenich geht bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen sorgfältig vor, was sich durch vergleichsweise unauffällige Abweichungen vom Auftragswert (geringfügig über dem Median) und wenige Nachträge zeigt. Die Dokumentation der betrachteten Vergabemaßnahmen war transparent sowie nachvollziehbar und wies keine Lücken auf.

Die Ergebnisse zur Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** der Gemeinde Nörvenich liegen am Median oder sind deutlich stärker ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen. Die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung wurden von den Schulen in Form von Medienkonzepten beschrieben und in technisch pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) überführt. Trotz eines praktikablen Umsetzungsprozesses sollte dieser stärker formalisiert werden und um ein Projektmanagement mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und quantitativen und qualitativen Zielausstattung erweitert werden.

Bei der IT-Sachausstattung in den Schulen werden die eigenen Ziele erreicht. Danach soll der halbe Schulbetrieb über digitale Eingabegeräte verfügen. Außerdem sollen im Jahr 2023 alle Unterrichtsräume mit Präsentationstechnik ausgestattet sein. Der IT-Support in den Schulen ist vollständig auf die kdVz Rhein-Erft-Rur ausgelagert. Es kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz, die Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind überschaubar.

Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen sollte in Kooperation mit den Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellt und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umgesetzt werden.

In der Gemeinde Nörvenich sind **ordnungsbehördliche Bestattungen** bisher nur vereinzelt durchgeführt worden. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Um finanziellen Risiken vorzubeugen, sollten bei einer Feuerbestattung als Ersatzvornahme im Wege des Sofortvollzugs die Bestattungsunternehmen nicht gleichzeitig mit der Einäscherung und der Urnenbeisetzung beauftragt werden. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung erforderlich. Für die anschließende Urnenbeisetzung ist eine Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben.

Die Gemeinde führt ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durch, sie vermeidet durch ihre Maßnahmen eine Belastung ihres Gemeindehaushaltes. Durch die erzielten Kostenersparungen erreicht die Gemeinde eine Volldeckung. Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Nörvenich bei den Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle am Minimum des Vergleichs. Nach einer Preisabfrage bei mehreren Bestattungsunternehmen hat die Gemeinde ein Unternehmen ausgewählt, das ordnungsbehördliche Bestattungen preiswert anbietet.

Der Strukturwandel im **Friedhofswesen** ist auch in Nörvenich zu erkennen, wo sich der landesweite Trend zur Urnenbestattung deutlich widerspiegelt. Seit dem Jahr 2010 ist dieses die am häufigsten gewählte Bestattungsart. Die Gemeinde hat auf das veränderte Bestattungsverhalten bereits mit neuen Grabarten wie einer Urnenwand und geplanten Baumbestattungen reagiert. Baumbestattungen sollten möglichst innerhalb der vorhandenen Friedhofsfläche angeboten werden, anstatt die Friedhofsfläche durch den Neuerwerb eines Grundstücks für Baumbestattungen zu erweitern. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die mit externer

Begleitung erstellte und mit der Politik eng abgestimmte Friedhofskonzeption-/Friedhofsentwicklungsplanung (FEP). Sie bildet die zentrale Basis für die künftige Entwicklung der kommunalen Friedhöfe.

Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Verhältnis zu den Sterbefällen liegt in Nörvenich 2021 bei rund 51 Prozent und ist damit vergleichsweise niedrig. Hier ist der Konkurrenzdruck durch Bestattungsangebote in Nachbarkommunen zu erkennen, aber auch die auswärtige Bestattung der Verstorbenen der jeweiligen Seniorenpflegeeinrichtungen. Der Gebührenhaushalt Friedhofswesen der Gemeinde Nörvenich ist defizitär, die Kostendeckung beträgt im Jahr 2021 rund 72 Prozent. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde im Jahr 2013 vor. Mögliche Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen. Mit der Einführung einer neuen Software zur Gebührenkalkulation beabsichtigt die Gemeinde, im Jahr 2024 eine neue Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen durchzuführen. Anschließend sollten jährliche Gebührenkalkulationen durchgeführt werden, um Über- oder Unterdeckungen in den Folgejahren auszugleichen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Nörvenich

0.2.1 Strukturen

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

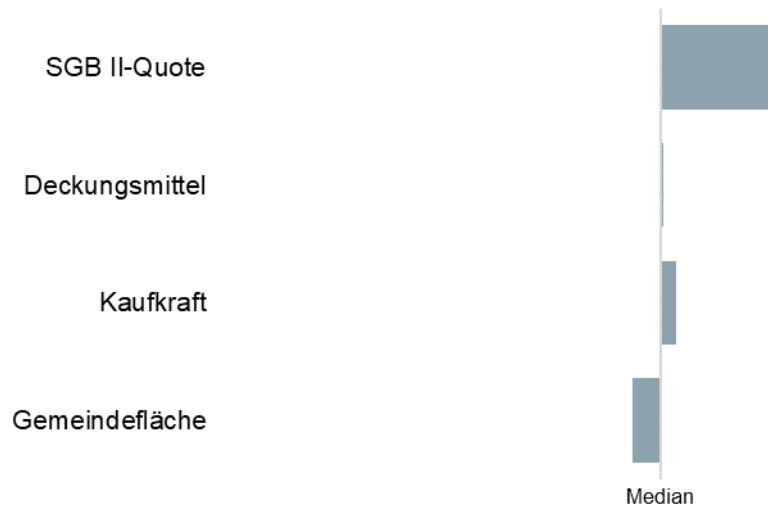
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Nörvenich 2022



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

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

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhöhte SGB II-Quote². Mit einem Wert von 5,24 Prozent liegt sie über dem Median von 4,15 Prozent und auch über dem 3. Viertelwert von 5,09 Prozent. Die geringste SGB II-Quote liegt bei 2,43 Prozent, die Höchste bei 10,85 Prozent. Gegenüber der vorhergehenden Prüfung aus dem Jahr 2017 von 6,7 Prozent hat sich die SGB II-Quote allerdings deutlich reduziert.

Die allgemeinen Deckungsmittel³ sind von 1.001 Euro je Einwohner auf 1.420 Euro je Einwohner gestiegen. Obwohl auch bei den Vergleichskommunen die allgemeinen Deckungsmittel gestiegen sind, liegt das Ergebnis im interkommunalen Vergleich nun am Median. In der vorherigen Prüfung lag der Wert der Gemeinde noch deutlich unter dem Durchschnitt.

² Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

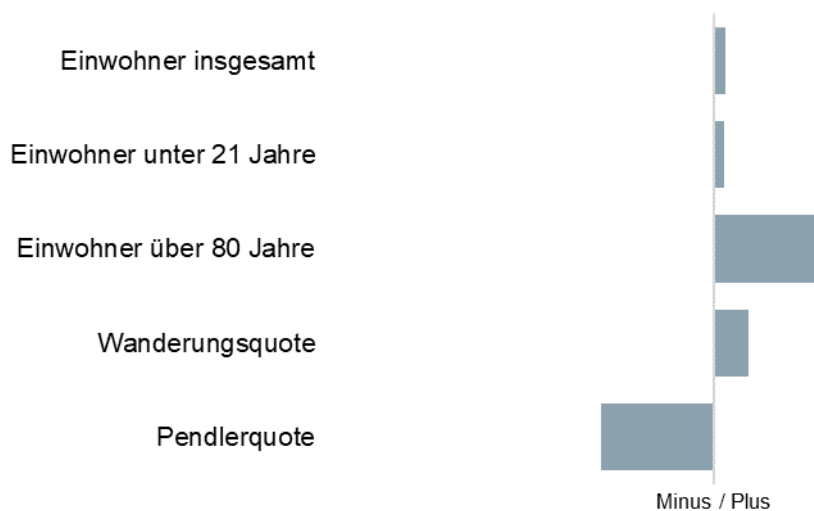
³ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

Die Kaufkraft⁴ ist ebenfalls gestiegen, von 21.911 Euro auf 25.193 Euro. Auch hier sind die Vergleichswerte angestiegen, so dass sich in der Position im interkommunalen Vergleich keine Veränderung ergeben hat.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Gemeinde Nörvenich 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.

Zum 31. Dezember 2021 lebten nach IT.NRW 10.816 Einwohner in Nörvenich. Gegenüber dem Stand der letzten überörtlichen Prüfung (Stand: 31. Dezember 2015) bedeutet dies eine Bevölkerungszunahme von 264 Einwohnern. Der prognostizierte weitere Bevölkerungsrückgang war bereits zum damaligen Zeitraum nicht eingetreten. Der positive Wanderungssaldo zeigt auch den Grund für diese Entwicklung: In den Jahren von 2017 bis 2021 ist die Bevölkerung aus dem Überschuss der Zu- bzw. Fortgezogenen um 471 Personen gewachsen. Der weiterhin negative Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geborene minus Gestorbene) weist für diesen

⁴ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

Zeitraum lediglich einen Rückgang von 201 Personen aus. Die Gemeinde profitiert demnach von Zuwanderungen.

Während sich bei den Einwohnern unter 21 Jahre kaum eine Veränderung zeigt, nimmt die Bevölkerung über 80 Jahre deutlich zu. Dieser Trend ist auch in vielen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen zu erkennen. Bei der Gemeinde Nörvenich könnte das 2018/2019 neu eröffnete Seniorenzentrum im Zentralort dazu beigetragen haben.

Die Pendlerquote bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt zu einem Wert von unter 100, wenn mehr Aus- als Einpendler vorhanden sind. In diesen Fällen verlassen mehr Personen die Kommune zum Arbeiten als hineinkommen, da ihr Arbeitsplatz außerhalb der Kommune liegt. Dies ist auch bei der Gemeinde Nörvenich der Fall. Die Pendlerquote könnte sich durch das neue Gewerbegebiet „Gypenbusch“ verbessern. Dort sollen rund 800 bis 1.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich wurden in der Sitzung des Haupt-, Finanz- und Umweltausschusses vom 22. Februar 2018 beraten. Anschließend wurden die Prüfungsergebnisse dem Rat in seiner Sitzung vom 01. März 2018 durch die gpaNRW im Rahmen einer Power-Point-Präsentation vorgestellt.

Die Gemeinde Nörvenich nahm seit dem Jahr 2012 freiwillig an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen teil (Stufe 2). Im Rahmen der Beratung durch die gpaNRW wurden Konsolidierungsmaßnahmen in den Sanierungsplan aufgenommen. Hierzu zählte nach der überörtlichen Prüfung die Aktualisierung des Friedhofskonzeptes und Überprüfung des Grünflächenanteils.

Außerdem wurde die Abschreibungsbasis bei den Abwassergebühren auf den Wiederbeschaffungszeitwert umgestellt.

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 auszugleichen⁵. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. 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**.

⁶ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Nörvenich wurde in der Zeit von Juni 2022 bis Juni 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Nörvenich überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022/2023 einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Nörvenich berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Sabine Pawlak
Informationstechnik an Schulen	Torsten Binder
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt
Friedhofswesen	Maike Wendt

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Herne, den 15. August 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Gemeinde Nörvenich zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen und den Konsolidierungshilfen vom Land im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Insbesondere die hohe Jugendamtsumlage belastet den Haushalt zunehmend.	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden.
F2	Die Gemeinde Nörvenich überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen für Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Das Volumen der investiven Ermächtigungen ist dagegen stark angestiegen. Gleichzeitig wurden nicht mal die Haushaltsansätze beansprucht. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des jährlichen Investitionsvolumens	E2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO einhalten.
F3	Die Gemeinde Nörvenich hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.	E3	Die Gemeinde Nörvenich sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F4	Die Gemeinde Nörvenich verfügt noch nicht über ein standardisiertes Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	E4.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.
F5	Ihr Kreditmanagement beschreibt die Gemeinde Nörvenich als sicherheitsorientiert. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Nörvenich, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F6	Die Gemeinde Nörvenich orientiert ihr Anlagemanagement nach eigener Aussage an den Zielen Sicherheit und Verfügbarkeit. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	E6	Die Gemeinde Nörvenich sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie wie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben werden aktuell bei der Gemeinde Nörvenich nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen und dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW z. B. auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F2	Die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung“ der Gemeinde Nörvenich enthält zwar grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention – eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es bislang jedoch noch nicht. Die letzte Gefährdungsanalyse fand in den Jahren 2018 und 2019 statt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetzentwurf fand noch nicht statt.	E2.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte nach Möglichkeit im Rahmen einer Befragung aller Bediensteten eine aktuelle Gefährdungsanalyse erstellen und die Ergebnisse schriftlich fixieren, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nachweislich gerecht zu werden.
		E2.2	Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Gemeinde Nörvenich in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.3	Die Gemeinde Nörvenich sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach dessen Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu kann gehören, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F3	Die seitens der Gemeinde Nörvenich getroffene Grundsatzentscheidung, dass keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, führt dazu, dass für entstehende Ausnahmefälle keine verbindlichen Regelungen bestehen.	E3	Auch wenn grundsätzlich keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, sollte die Gemeinde Nörvenich eine Dienstanweisung für Sponsoring in Kraft setzen, damit auftretende Ausnahmefälle klaren Regelungen folgend transparent abgewickelt werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Der Einführungsprozess mit Medienkonzepten, technisch pädagogischen Einsatzkonzepten, Beschaffungen, IT-Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse ist praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Gemeinde werden damit gelöst. Der Medienentwicklungsplan verfügt noch nicht über konkrete Planungsinformationen.	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte den Umsetzungsprozess stärker formalisieren und den Medienentwicklungsplan um ein Projektmanagement mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und quantitativer und qualitativer Zielausstattung erweitern.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Nörvenich weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die aktuelle Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen als Ersatzvornahme entspricht nicht den gesetzlichen Bestimmungen gemäß § 55 Abs. 2 VwVG und birgt damit ein finanzielles Risiko für die Gemeinde.	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme künftig zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und für die Urnenbeisetzung die bestattungsrechtliche Frist von sechs Wochen ausschöpfen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.
F2	Die Gemeinde Nörvenich richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Nörvenich hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.
F2	Die Gemeinde Nörvenich hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen und wie vorgesehen die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.
F3	Die Gemeinde Nörvenich refinanziert die Aufwendungen für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde in 2013 vor. Eventuelle Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen. Die Neukalkulation der Gebührenkalkulation ist für 2024 geplant.	E3	Die Gebührenkalkulation Friedhofswesen sollte schnellstmöglich neu erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nörvenich gewährleisten, dass jährliche Überprüfungen der Rechnungsergebnisse zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen erfolgen.
F4	Die Nutzungsberechtigten werden aufgrund der seit langem ausstehenden Neukalkulation der Friedhofsgebühren nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.	E4.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der Bewertung der individuellen Vorteile Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.
		E4.2	Die Gemeinde Nörvenich sollte versuchen, durch eine Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu verbessern.
F5	Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering. Der besonders niedrige Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2021 wird zusätzlich durch eine noch geringere Nutzung in Folge der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie beeinflusst.	E5	Die Gemeinde Nörvenich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Gemeinde konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolumbarium, Kunstraum, Konzertraum, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Kommune ihre Hallen aktiv bewerben.
F6	Die Gemeinde Nörvenich verfügt durch differenziert erfasste Friedhofsflächen und eine Auslastungsauswertung zu den Grabstellen über eine gute Steuerungsgrundlage. Quantitativ sind ausreichend Grün- und Wegeflächen sowie Freiflächen vorhanden, um neue Bestattungsformen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen anzubieten.	E6	Die Gemeinde Nörvenich sollte vor dem Erwerb einer weiteren Friedhofsfläche für Baumbestattungen prüfen, ob sich auf ihren Friedhofsflächen ein Teilbereich für Baumbestattungen eignet. Sofern sich Baumbestattungen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen realisieren lassen, sollte die Gemeinde von dem Erwerb einer weiteren Fläche absehen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Gemeinde Nörvenich hat sich dem Trend nach steigenden Urnenbestattungen angepasst und plant auf ihren Friedhöfen künftig nachgefragte und vor allem pflegefreie Grabarten. Allerdings sind auf den Friedhöfen bereits jetzt viele Flächen frei bzw. Reserveflächen vorhanden und durch den Wandel hin zu platzsparenden Urnengräbern werden in den kommenden Jahren weitere Flächen frei.	E7	Die Gemeinde Nörvenich sollte ihre Bestattungsstatistik jährlich fortschreiben. Zudem sollten bei der weiteren Entwicklung der Friedhofsflächen auch die freiwerdenden Flächen berücksichtigt werden. Hieraus sollte die Gemeinde Ziele und Maßnahmen für einzelne Friedhöfe, Bestattungsformen und die Flächenentwicklung ableiten.
F8	Die Gemeinde Nörvenich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen je qm Grün- und Wegefläche. Gleichwohl wirkt sich der hohe Anteil Grün- und Wegeflächen in Nörvenich erhöhend auf die Unterhaltungskosten der Friedhöfe insgesamt aus. Ein Controlling, mit dem die Gemeinde die Steuerung messbar machen kann, gibt es hingegen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen noch nicht.	E8	Die Gemeinde Nörvenich sollte neben festgelegten Pflegestandards ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen. Ziel sollte sein, die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen durch eine bedarfsorientierte Verringerung der Flächen künftig zu senken.

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 Aspekte⁷ 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 Besonderheiten⁸ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

⁷ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbw.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁸ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

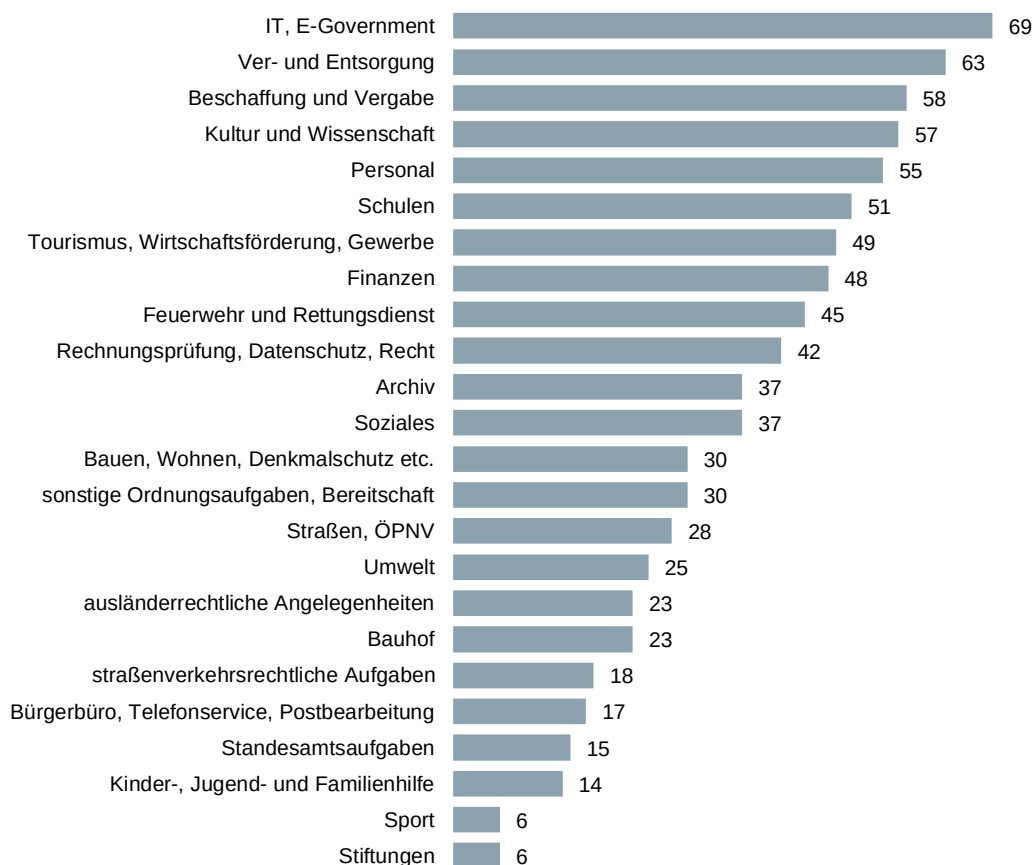
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

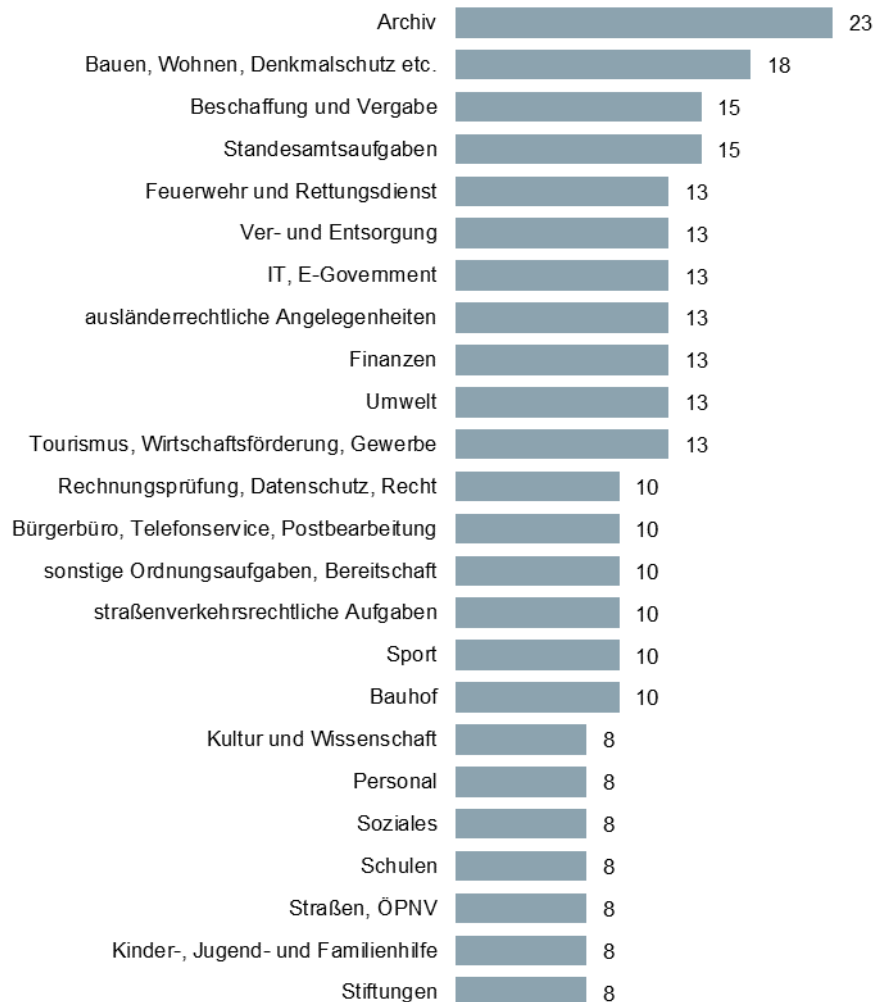


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

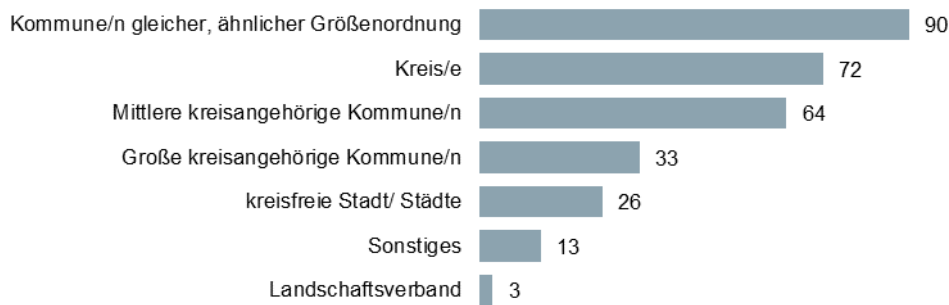


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



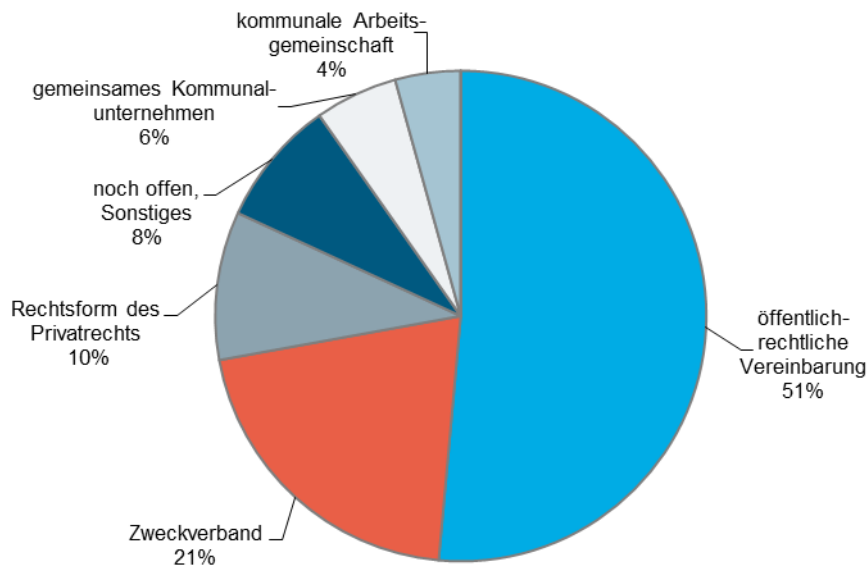
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁹.

⁹ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent

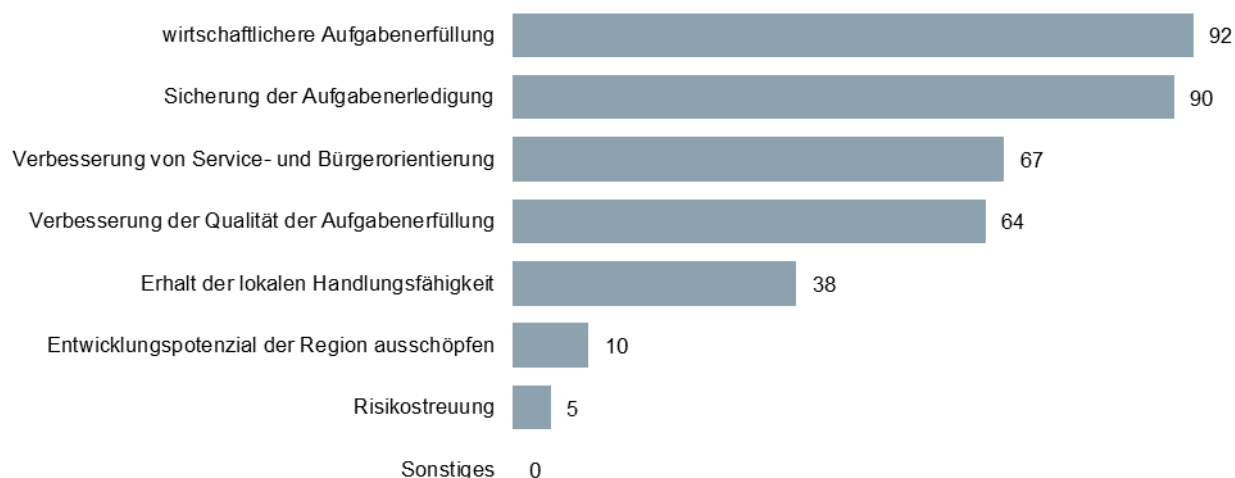


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



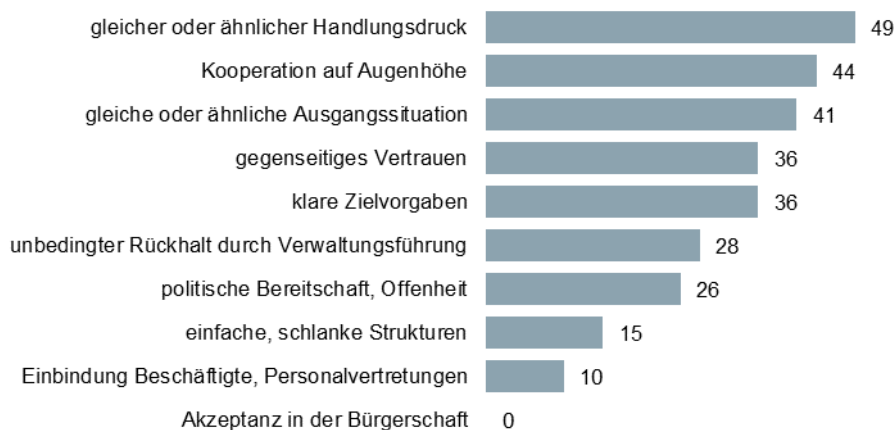
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

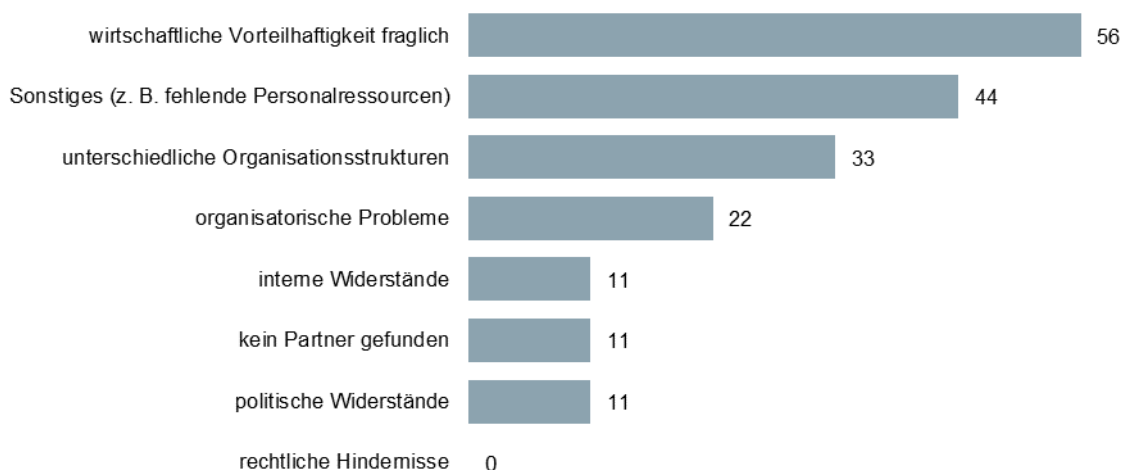


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nörvenich

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

- MILAN (Vergabestelle)
- KDZ Rhein-Erft-Rur (IT-Dienstleister)
- INGRADA (Straßendatenbank)
- RegioEntsorgung AöR ab 2023 (Abfallentsorgung)
- WZV Neffeltal (Wasserversorgung)

Die rechtliche Form der interkommunalen Zusammenarbeit besteht aus drei Mitgliedschaften in einem Zweckverband, einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft und einer Rechtsform des Privatrechts.

Die Gemeinde Nörvenich ist seit dem 01. Januar 2021 Mitgesellschafterin bei der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH. Diese wurde zusammen mit mehreren kreisangehörigen Kommunen als zentrale Vergabestelle gegründet. Für weitere Informationen wird auf den Teilbericht „Vergabewesen“ verwiesen.

Ziel des Projektes „INGRADA“ war es, eine gemeinsame Straßendatenbank (INGRADA) für ein individuelles Straßenerhaltungsmanagement mit den beteiligten Kommunen Nörvenich, Aldenhoven und Nideggen zu erstellen und zu nutzen. Die Import- und Exportstellen des Systems ermöglichen den Datenaustausch in alle gängigen Datenformate sowie die Bearbeitung von Massendaten als Grundlage weiterer Planungen und Auswertungen. Die Straßendatenbank wurde im Jahr 2021 mit Unterstützung der gpaNRW auf den Weg gebracht.

Für die Zukunft ist mit verschiedenen Umlandkommunen eine IKZ zur Anschaffung einer Bankettfräse und eines Plattenverdichters geplant. Diese sollten bei der Unterhaltung von gemeindlichen Wirtschaftswegen eingesetzt werden. Bisher verfügt die Gemeinde über keine optimalen Gerätschaften bei der Sanierung von Wirtschaftswegen. Dies führt zu mangelnder Einbaustärke und mangelnder Verdichtung. Außerdem besteht bisher keine Möglichkeit, überhöhte Bankette abzufräsen. Mit den geeigneten „Profigerätschaften“ soll dieses Problem behoben werden. Die Gewährung von Fördermitteln wird geprüft.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren für eine IKZ nennt die Gemeinde: klare Zielvorgaben, einfache, schlanke Strukturen, Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen und gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren). Mit dieser Einschätzung werden vier der fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

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

Die Gemeinde sieht in der Zukunft weitere Chancen der IKZ hauptsächlich aufgrund finanzieller Anreize (Förderrichtlinie IKZ). Als mögliche Aufgabenfelder werden die Straßenreinigung, die Straßenunterhaltung sowie Aushubarbeiten auf dem Friedhof gesehen. Ob die zunehmende Digitalisierung und der Fachkräftemangel sich positiv auf die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit für die Gemeinde auswirken, kann noch nicht beurteilt werden.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Gemeinde Nörvenich.

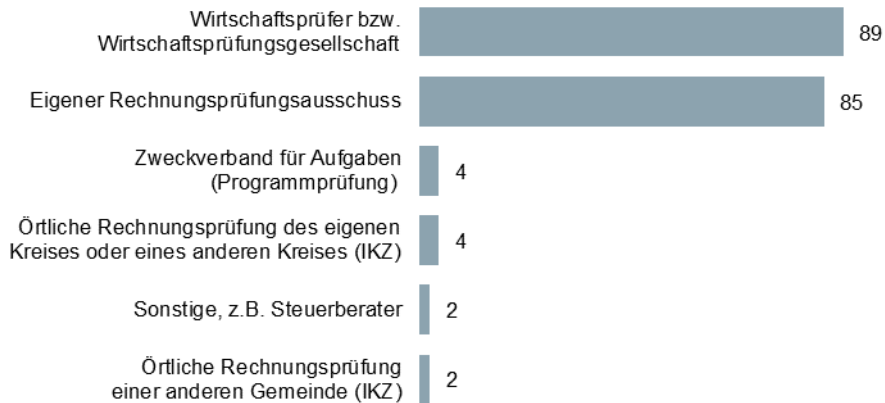
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

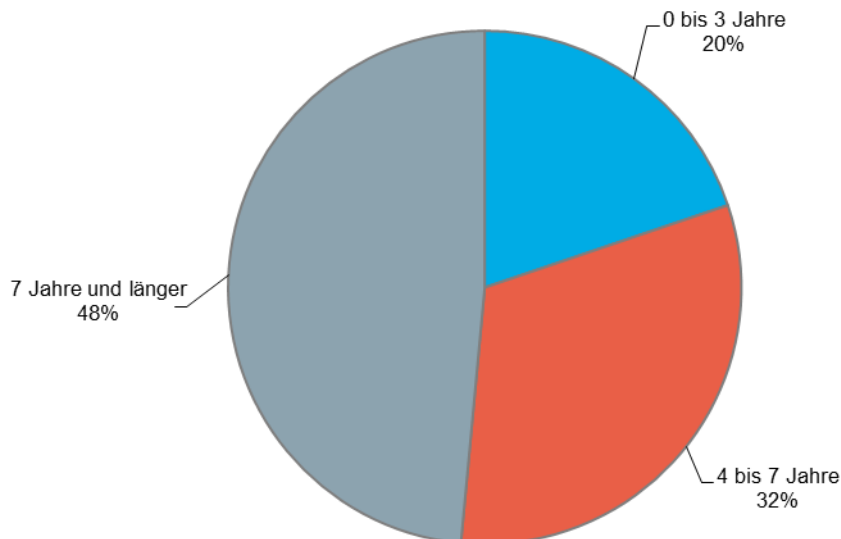
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

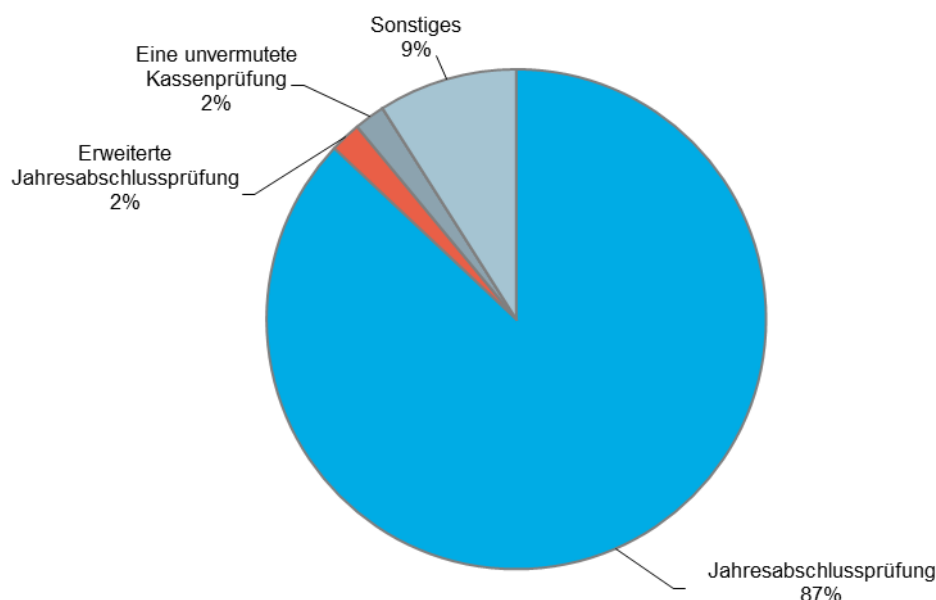
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹⁰ 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 720¹¹ 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.

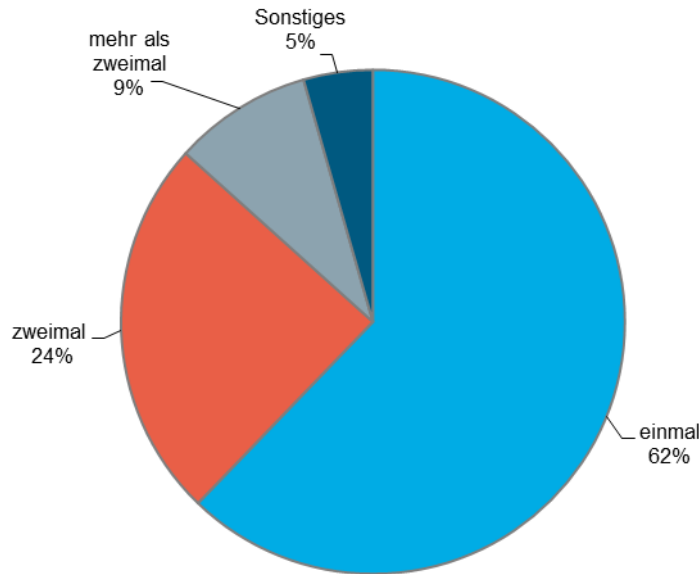
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

¹⁰ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

¹¹ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien¹² herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

¹² Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Nörvenich

In der Gemeinde Nörvenich werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2017.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Nörvenich tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Nörvenich entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

Durch die Verwaltung wurde die Prüfung der Barkassen durchgeführt.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Gemeinde Nörvenich nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Mit dem Doppelhaushalt 2022/2023 legt die Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt vor, den sie ohne Stärkungspakthilfen erreicht. Auch nach dem Ende der Haushaltssicherung besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern.

In den Jahren 2017 bis 2021 ist es Nörvenich gelungen, **ausgeglichene Haushalte** zu erreichen. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die Jahresergebnisse kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 5,9 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Die Planung ab 2023 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor. Trotz der außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-Covid-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) erreicht die Gemeinde keinen ausgeglichenen Haushalt.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde Nörvenich ist unterdurchschnittlich, obwohl sich das Eigenkapital aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 um sieben Mio. Euro erhöht hat. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das ohnehin schon niedrige Eigenkapital weiter erheblich verringern.

Die **Verbindlichkeiten** der Gemeinde Nörvenich konnten seit 2018 reduziert werden, sind im interkommunalen Vergleich aber immer noch überdurchschnittlich. Zudem haben die Wohnbauten, die Feuerwehrgerätehäuser sowie die Sporthallen ein hohes bilanzielles Durchschnittsalter. Die größtenteils unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr nicht durch Investitionen aufgefangen werden kann. Die Gemeinde muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen. Die Schuldenlast wird durch die geplanten Investitionen perspektivisch weiter steigen.

Aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre, des niedrigen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten besteht für die Gemeinde Nörvenich weiterhin ein Konsolidierungsbedarf.

Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Nörvenich, bis 2021 Stärkungspaktkommune, hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Mit Hilfe von Controlling-Berichten kann die Gemeinde Nörvenich frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und gegebenenfalls in der Haushaltswirtschaft gegensteuern.

Die Analyse der Jahresergebnisse zeigt, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Gemeinde Nörvenich haben in den vergangenen Jahren dazu beigetragen den Haushalt zu entlasten. Eine zunehmende Belastung stellen nach wie vor die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage dar. Es sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Gemeinde sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Gemeinde überträgt nicht in Anspruch genommene **investive Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Übertragene investive Auszahlungsermächtigungen erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um durchschnittlich 91 Prozent. Hauptursächlich ist das Jahr 2021 mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 320 Prozent. Die übertragenden Ermächtigungen nimmt Nörvenich zu keiner Zeit in Anspruch, lediglich durchschnittlich 17 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes wird tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gemeinde sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Nörvenich zentral im Sachgebiet Fördermittel im Amt für Finanzen & zentrale Verwaltungsaufgaben, sowie bei den Stabsstellen des Bürgermeisters. Idealerweise sollte die Gemeinde Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festlegen. Über ein standardisiertes Berichtswesen verfügt die Gemeinde ebenfalls noch nicht.

Die Gemeinde Nörvenich verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Die Gemeinde hat bereits strategische Vorgaben festgelegt, einen expliziten Handlungsrahmen, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt, gibt es noch nicht. Einen solchen Rahmen sollte Nörvenich beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Die Vorgaben kann Nörvenich dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das städtische Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Gemeinde strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Nörvenich 2016 bis 2022

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

*Doppelhaushalt 2022/2023

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2015, deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Haushaltsjahr 2016. Die im Haushaltsplan 2022/23 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt. Die Gemeinde Nörvenich hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2021 festgestellt.

Die Gemeinde Nörvenich ist nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabschlüsse werden für die Gemeinde daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde gelegt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Nörvenich unterliegt bis 2021 aufsichtsrechtlichen Restriktion. Seit 2012 ist sie freiwillige Teilnehmerin im Stärkungspakt Gemeinde финанzen. Die kommunale Selbstverwaltung wurde durch den Haushaltssanierungsplan eingeschränkt.

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 Nörvenich 2016 bis 2023

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

Die Haushaltswirtschaft der **Gemeinde Nörvenich** unterliegt bis 2021 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Die Gemeinde ist seit 2012 Teilnehmerin im Stärkungspakt Gemeinde финанzen. Mit der Aufnahme in die zweite Stufe des Stärkungspakts Gemeinde финанzen (freiwillige Teilnahme) konnte die Gemeinde den Haushaltssanierungsplan 2012 bis 2021 aufstellen. Die Genehmigung für die Fortschreibung 2012 bis 2021 gemäß § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz¹³ (StPaktG) durch die Bezirksregierung Köln erfolgte am 20. Januar 2021.

Die Verpflichtung, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen und den dauerhaften Haushaltsausgleich, ohne Einrechnung der Konsolidierungshilfe, ab 2021 darzustellen, kann die Gemeinde nachkommen. Den Haushaltsausgleich 2017 bis 2021 konnte sie bereits erfolgreich darstellen.

Nach dem Doppelhaushalt 2022/2023 war der Haushalt noch ausgeglichen, erst mit der 1. Nachtragssatzung sind trotz außerordentlicher Erträge nach dem NKF- CIG¹⁴ ab dem Jahr 2023 fiktive Haushaltsausgleiche kalkuliert. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich die finanziellen Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie und des Kriegsgeschehens in der Ukraine schluss-

¹³ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662). zuletzt geändert durch Art. 9 COVID-19-LandesrechtsanpassungsG vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b)

¹⁴ 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

endlich auswirken wird. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser aus. Dieses spiegelt sich auch in einem verbesserten Haushaltsstatus wieder.

Jahresergebnisse und Rücklagen Nörvenich 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.302	856	807	306	1.743	2.199
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	856	1.662	1.969	3.712	5.911
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	15.162	16.224	16.186	16.235	16.280	16.263
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.302	0,00	0,00	49	45	-17
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	8,12	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	7,89	positive Ergebnisse				

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage. Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

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 Nörvenich in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	147	-213	-335	-204	-345
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	6.057	5.844	5.509	5.304	4.959
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	16.263	16.263	16.263	16.263	16.263
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	0,96	1,52	0,94	1,60

Von 2023 bis 2026 plant die Gemeinde Nörvenich mit der 1. Nachtragssatzung Defizite von insgesamt 1,1 Mio. Euro. Die Defizite könnten jedoch durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Ohne den Ansatz der außerordentlichen Erträge in 2022 (413.100 Euro) und 2023 (405.300 Euro) wären die Ergebnisse allerdings negativer.

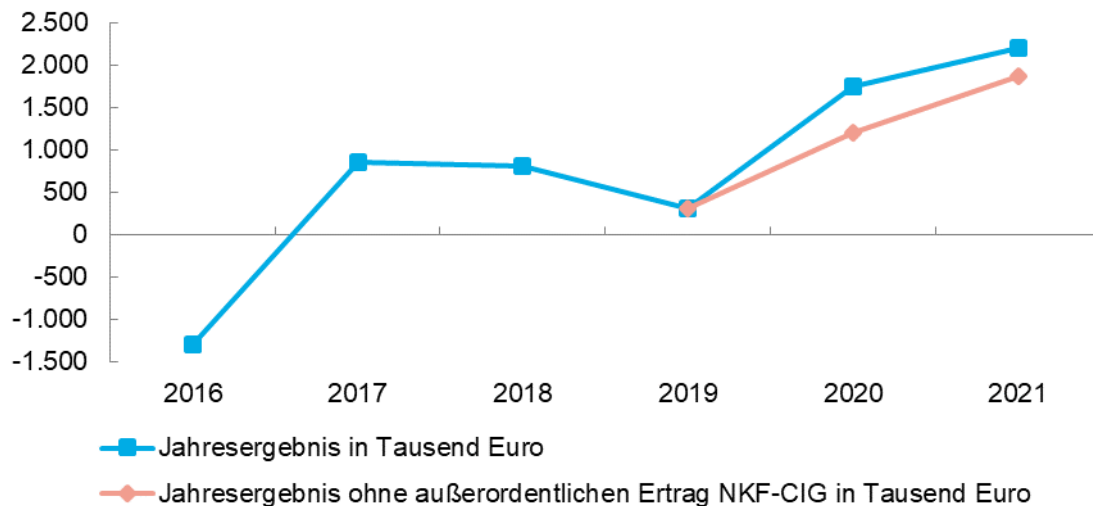
Nach Aussage der Gemeinde wird der Jahresabschluss 2022 deutlich besser ausfallen als geplant.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Nörvenich erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Bereits seit 2017 erzielt Nörvenich positive Jahresergebnisse. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen.

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

Jahresergebnisse Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2021



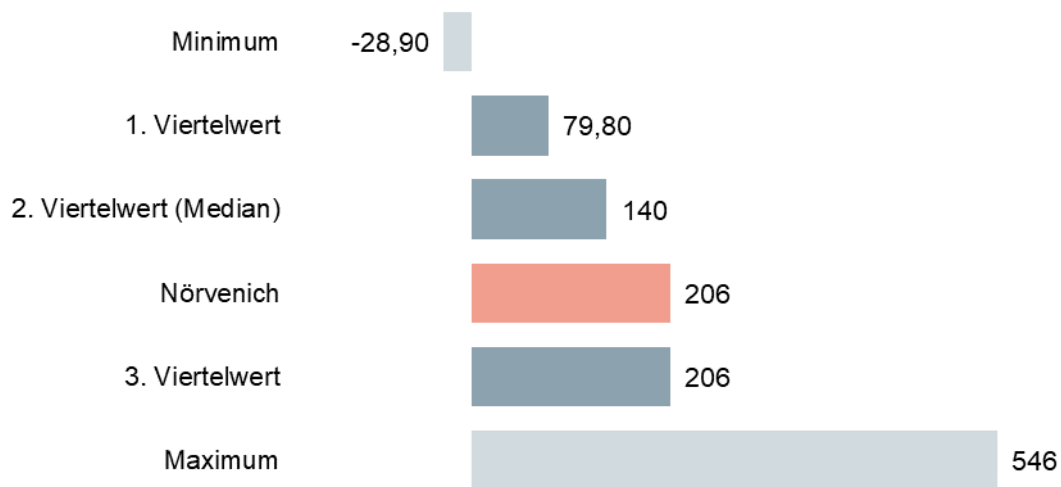
Nach dem NKF-CIG hat die Gemeinde Nörvenich die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der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

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 StPaktG haben die freiwillig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab dem Jahr 2018 - unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe - einen Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW zu erreichen. Das ist Nörvenich vollumfänglich gelungen.

Lediglich 2016 musste die **Gemeinde Nörvenich** im Betrachtungszeitraum ein Defizit ausweisen. Grund hierfür sind geringere Erträge im Bereich der Gewerbesteuer. In 2017 liegen die Erträge aus Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen deutlich über denen des Vorjahres. In Summe macht das einen Mehrertrag von 2,3 Mio. Euro. Die gestiegenen Transferaufwendungen und der Rückgang der Schlüsselzuweisung führen 2019 zu einem geringeren Jahresüberschuss.

Die Corona-bedingten Mindererträge aus der Gewerbesteuer können mithilfe der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 412.419 Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) kompensiert werden. Zudem profitiert Nörvenich von der Sonderhilfe Stärkungspakt Gemeindefinanzen im Rahmen der Covid-19-Pandemie. Die Gemeinde Nörvenich beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen für 2020 mit 0,5 Mio. Euro, für die sie in entsprechender Höhe außerordentliche Erträge gemäß dem NKF-CIG bucht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Schwankungen in der Ergebnishöhe spiegeln sich auch in der Positionierung wieder. In den Jahren 2016 und 2019 gehört Nörvenich im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Jahresergebnissen.

Der Vergleich der Jahresergebnisse ist 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG verzerrt. Im Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner ohne die außerordentlichen Erträge liegt Nörvenich mit 176 Euro je Einwohner ebenfalls deutlich über dem drittem Viertelwert.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Son-

dereffekte 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 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ Nörvenich in Tausend Euro 2021

Nörvenich	
Jahresergebnis	2.199
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	-8.514
Bereinigungen Sondereffekte	-128
= bereinigtes Jahresergebnis	-6.443
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.969
= strukturelles Ergebnis	526

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit einem Überschuss von 526.000 Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

Das Jahresergebnis hat 2021 von besonders hohen Erträgen bei den Schlüsselzuweisungen, den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer profitiert. Werden diese Effekte durch den Ansatz von Durchschnittswerten nivelliert, verbleibt noch ein geringer Überschuss. Damit ist zwar auch strukturell gesehen das Ergebnis 2021 ausgeglichen, fällt jedoch wesentlich niedriger aus. Der strukturell gesehen nur geringe Überschuss 2021 gibt einen ersten Hinweis auf die negativen Plan-Ergebnisse 2022 ff.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 rund 1,5 Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2021.

Abweichung des Ist-Wertes 2021 vom Durchschnittswert 2021:

- Schlüsselzuweisungen sind um 577.000. Euro höher,
- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um 479.000 Euro höher und
- Gewerbesteuererträge sind um 425.000 Euro höher.

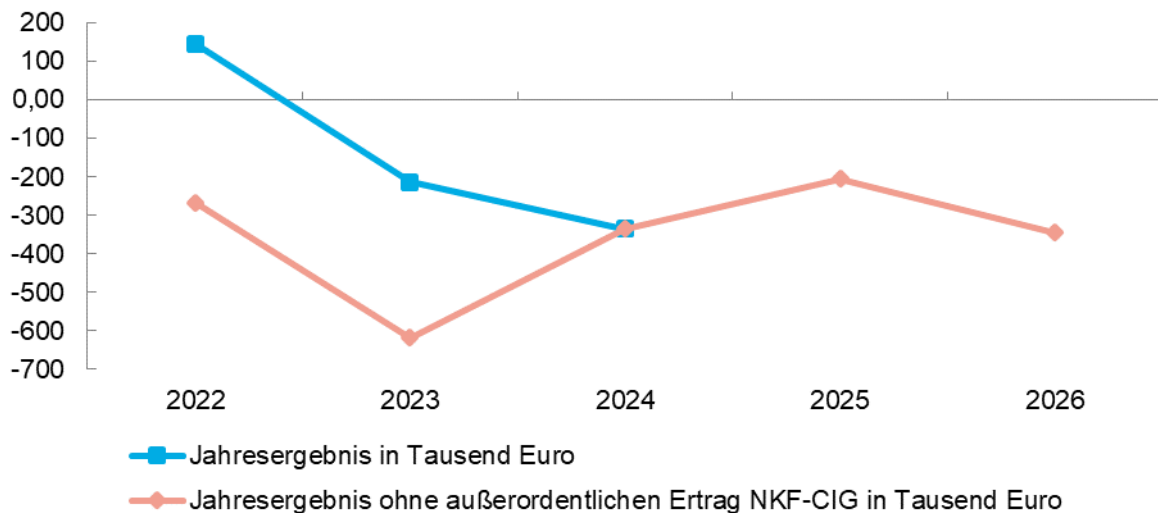
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Nörvenich plant ab 2023 und in der mittelfristigen Finanzplanung mit negativen Ergebnissen. Lediglich 2023 hat die Gemeinde außerordentliche Erträge nach NKF-CIG in Höhe von 0,4 Mio. Euro geplant
- Der Haushalt wird bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Zusätzlich sorgen u.a. die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg, die Auswirkungen der Flutkatastrophe und die Entwicklung der Inflation für weitere Planungsunsicherheiten.

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 Nörvenich in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Nörvenich** plant nach dem aktuellen Nachtrag 2023 für 2026 ein Defizit von 345.263 Euro.

Mit dem „Zweiten Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 09. Dezember 2022 ist das NKF-COVID-Isolierungsgesetz in „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz - NKF-CUIG) umbenannt und um Bestimmungen zu den Auswirkungen des Kriegs gegen die Ukraine erweitert worden. Nach § 4 Abs. 3 des NKF-CUIG sind bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2023 und der mittelfristigen Finanzplanung für das jeweilige Haushaltsjahr die infolge des Kriegs gegen die Ukraine auf das jeweilige Haushaltsjahr entfallenden Haushaltsbelastungen durch Mehraufwendungen oder Mindererträge zu prognostizieren. Die Gemeinde Nörvenich hat das nicht angewandt, da dies zum Zeitpunkt der Haushaltsfeststellung noch nicht bekannt war.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	3.292 (2.867)	3.740	448 (873)	2,58 (5,46)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.033 (5.639)	7.263	1.231 (1.624)	3,78 (5,19)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	446 (351)	385	-61,23 (33,62)	-2,91 (1,85)
Ausgleichsleistungen (Gewerbesteuerausgleichleistung, ELAG)	561 (546,48)	657	96,35 (110)	3,22
Schlüsselzuweisungen	3.599 (3.022)	4.277	678 (1.255)	3,51 (7,19)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.223	5.314	1.091	4,70
sonstige ordentliche Erträge	2.449	1.044	-1.405	-15,68
Übrige Erträge	7.356	6.702	-656	-1,84
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	4.061	5.818	1.757	7,46
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.993	3.836	-158	-0,80
Steuerbeteiligungen	207 (284)	238	30,72 (-45,58)	2,80 (-3,44)
Kreisumlage	5.209 (5.173)	5.813	604 (640)	2,22 (2,36)
Jugendamtsumlage	4.478	5.669	1.191	4,83
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich sowie Kreis- und Jugendamtsumlage)	3.447 (2.751)	4.708	1.261 (1.956)	6,44 (11,34)
Übrige Aufwendungen	4.364	3.646	-719	-3,53

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 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.

Erträge:

Die Gemeinde Nörvenich plant deutliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer sowie bei den Schlüsselzuweisungen ein. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2021 und dem Plan-Ergebnis 2026 eine Steigerung von rund 2,4 Mio. Euro. Prozentual steigen die einzelnen Positionen zwischen 2,58 und 3,78 Prozent. Diese Steigerungen liegen deutlich unter den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre, die zwischen 5,19 und 7,19 Prozent liegen

- Höhere Erträge plant die Gemeinde insbesondere bei der **Gewerbesteuer**. Bei den Gewerbesteuererträgen handelt es sich, neben der Grundsteuer B (elf Prozent) und dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (22 Prozent), um die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinde Nörvenich. Die Gemeinde generiert mit dieser Steuerart jährlich rund zwölf Prozent ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die Planung dieser Erträge hat die Gemeinde Nörvenich auf die örtliche Situation angepasst. Dabei ist die Gewerbesteuerentwicklung basierend auf den Veranlagungen der Vorjahre geplant. Auf der Basis der Ist-Vorauszahlungen von 2021 hat die Gemeinde einen Ansatz für 2022 von knapp drei Mio. Euro geschätzt. Für die Folgejahre wurde eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Die Orientierungsdaten¹⁵ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung wurden dabei, soweit vorhanden, zugrunde gelegt. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden. Mit dem 2018 um 40 Punkte angehobenen Hebesatz in Höhe von 550 Punkten wird bis 2026 geplant.
- Die Gemeinde Nörvenich legt bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern)** die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des

¹⁵ Orientierungsdaten 2022 – 2025 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Az. 304-46.05.01-264/22, vom 17. August 2021

Landes zugrunde, unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen¹⁶. Die Planung der Gemeinde für die Jahre 2022 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge ebenfalls von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.

- Die **Familienausgleichsleistungen** hat Nörvenich auf Grundlage der Modellrechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (GFG 2022) geplant, die weitere Planung liegt unterhalb der Orientierungsdaten. Die Abrechnung der Einheitslasten endet 2021. Nörvenich hat bereits ab 2021 keine Aufwendungen mehr geplant. Die Kommunen haben Ende 2020 bisher einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine Gewerbesteuerausgleichsleistung erhalten. Diese beträgt für Nörvenich 421.419 Euro und wird folgerichtig auch nur für 2020 in Ansatz gebracht. Allerdings haben wir die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung¹⁷ einbezogen.
- Die Planung der **Schlüsselzuweisungen** unterliegt konjunkturbedingt einem allgemeinen Planungsrisiko, da die Festsetzung von mehreren, nicht durch die Gemeinde beeinflussbaren, Faktoren abhängt. Maßgeblich für die Höhe der Zuweisungen ist die vom Land bereitgestellte Finanzausgleichsmasse, die individuelle kommunale Entwicklung der Steuereinnahmen und die Entwicklung aller nordrhein-westfälischen Kommunen. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen basiert auf der Modellrechnung zum GFG 2022.
- Die Steigerung der **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte** liegt hauptursächlich bei den geplanten Mehrerträgen „Abwasser Verbrauch“ und Straßenreinigungs- sowie Friedhofsgebühren. Bereits in den Vorjahren waren die Ansätze deutlich zu hoch geplant. So belaufen sich die durchschnittlichen Ist-Erträge bei der Position Abwasser auf 1,7 Mio. Euro, wohin gegen die Planung durchschnittlich 2,4 Mio. Euro veranschlagt. Bei den Straßenreinigungsgebühren geht die Gemeinde in ihrer Planung ebenfalls von deutlich über dem Durchschnitts-Istwert liegenden Erträgen aus. Im Eckjahresvergleich 2016 bis 2021 sind die Ist-Erträge hier sogar rückläufig. Da es sich hierbei um gebührenfinanzierte Bereiche handelt, ist ein Risiko zu verneinen. In wie weit das neue Friedhofskonzept und die Neuberechnung der Straßenreinigungsgebühren den erwarteten Aufschwung bringt, bleibt abzuwarten.
- Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Gemeinde in den meisten Jahren ihre Planansätze im Bereich der Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken überschreiten. Diese werden im Haushalt meist geringer geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

¹⁶ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (EstGemAntVO 2021, 2022 und 2023) vom 8. Dezember 2020; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 8. Dezember 2020.

¹⁷ 421.419 Euro / 5 = 84.283,80 Euro

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG¹⁸ sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen Unsicherheiten bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen

- Die Gemeinde Nörvenich kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den tatsächlich besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Bis 2026 sollen die Personal- und Versorgungsaufwendungen um weitere 1,8 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 7,12 Prozent bei den Personalaufwendungen und 10,54 Prozent bei den Versorgungsaufwendungen. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit 22 Prozent. In wie weit die geplanten Stellen allerdings besetzt werden können, bleibt aufgrund der aktuellen Marktlage – Arbeitskräftemangel – abzuwarten. Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Gemeinde Steigerungsraten oberhalb den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von 3,5 Prozent. Die Personalaufwendungen stellen neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 15,8 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen somit nicht zu erkennen.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Vermögens der Gemeinde, Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Planung 2022 geht, im Gegensatz zu 2023 bis 2026, von deutlich unter den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von drei Prozent liegenden Werten aus. Insbesondere die Aufwendungen für Strom und Gas, sowie die Fahrzeugkosten in Bezug auf Benzin und Diesel, werden ab 2023 deutlich höher geplant. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 158.000 Euro sinken. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von

¹⁸ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

0,80 Prozent. Für die Jahre 2023 ff. sind allerdings bei einer durchschnittlichen Berechnung Steigerungen von drei Prozent geplant. Inwiefern dieser Ansatz bei der aktuellen inflationären Entwicklung ausreicht, bleibt abzuwarten.

- Die Gemeinde Nörvenich hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Gemeinde Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Nörvenich in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushalts 2021 des Kreises Düren sowie der Entwicklung in den Vorjahren. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Gemeinde Nörvenich sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Der Kreis Düren hat die Hebesätze für 2021 um 3,19 Punkte gegenüber 2020 auf 38,16 Prozent gesenkt.
- Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Gemeinde Nörvenich die Plandaten des Kreises Düren. Bereits seit 2016 wird die Gemeinde mit einer konstant steigenden Umlage belastet. Den höchsten Anstieg plant Nörvenich für 2022 ein. Durch die Kostenentwicklung in der Kindertagesbetreuung sowie Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Jugendlichen und junge Versorgungsempfänger wird sich die Umlage deutlich erhöhen. In Summe sind das von 2016 bis 2026 rund drei Mio. Euro.

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

- Unter den **Transferaufwendungen** (ohne Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger sowie die Beiträge an den Erftverband, Feuerwehrverband etc. zusammengefasst. Ebenso die Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich. Hierzu zählen beispielsweise die Zuschüsse zur Familienförderung, Eigenanteil OGS Schülergarten e.V., sowie die Förderschulenzweckverbandsabgabe Kreis Düren. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2016 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 0,8 Mio. Euro auf 4,7 Mio. Euro in 2026.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises nur mit

Unsicherheiten planbar. Die Entwicklung der Kreisumlagen (allgemeine Kreis- und Jugendamtsumlage) zeigen deutlich die finanzielle Belastung durch den Kreis. So haben die Kreisumlagen mit 37,8 Prozent den größten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen.

Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nur bedingt bekannt.

In der Vergangenheit hat die Gemeinde Nörvenich sich immer einer vorsichtigen Haushaltsplanung bedient, dies zeigt auch die Abweichung zwischen Plan- und Ist-Jahresergebnissen. Es zeigt sich, dass die Jahresergebnisse im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich besser ausgefallen sind.

Die deutlichen Ergebnisverbesserungen sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus daraufgelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Schlussendlich sind alle Fachbereiche in der Verantwortung. Die angemeldeten Budgets sollten regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob und in welcher Höhe sie wirklich umsetzbar sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

Abweichung der Plan- und Ist-Jahresergebnisse in Tausend Euro

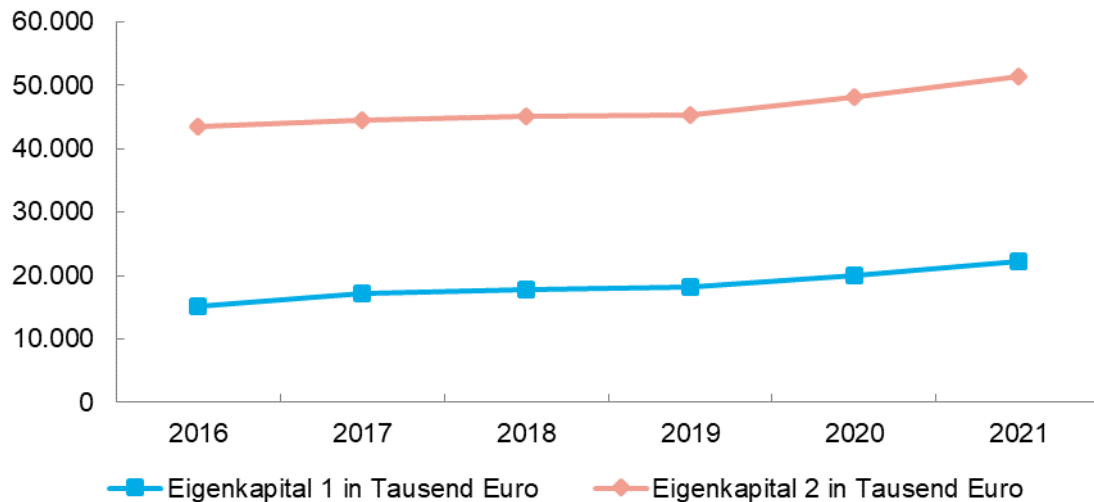
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Plan	-2.285	-1.004	16	191	81	22
Ist	-1.302	856	807	306	1.196	1.874
Abweichung	983	1.860	791	115	1.115	1.852

1.3.4 Eigenkapital

- ➔ Seit 2017 kann die Gemeinde Nörvenich ihr Eigenkapital kontinuierlich steigern. Im interkommunalen Vergleich weist die Gemeinde jedoch eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus.

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 Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2021

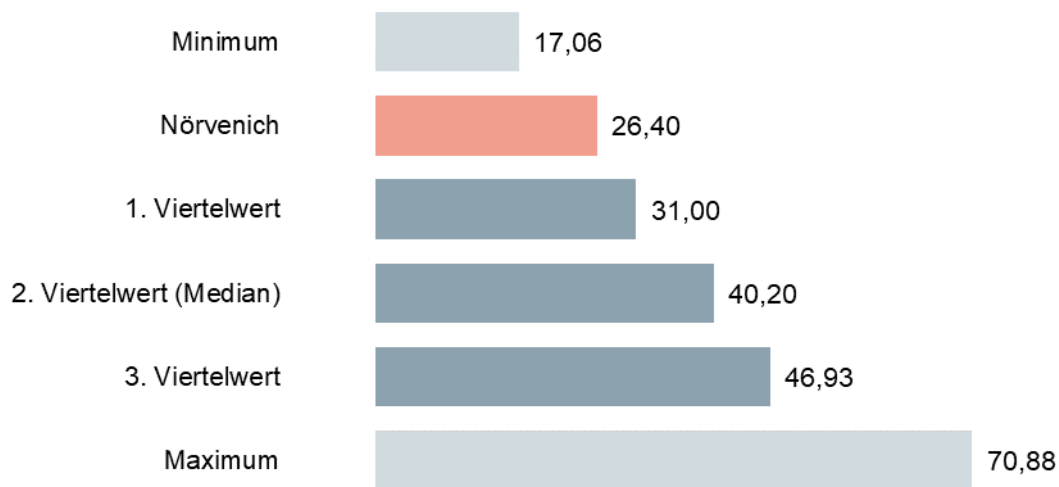


Das Eigenkapital der **Gemeinde Nörvenich** ist, dank der positiven Jahresergebnisse ab dem Jahr 2017, seit 2016 um rund sieben Mio. Euro auf 22,2 Mio. Euro gestiegen. In 2017 kann Nörvenich wieder eine Ausgleichsrücklage in Höhe von rund 856.000 Euro generieren. Die nachfolgenden Jahresabschlüsse haben die Ausgleichsrücklage zunächst weiter gestärkt. Stand 2021 beläuft sie sich auf 5,9 Mio. Euro. Die Gemeinde plant jedoch ab 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2026 um insgesamt rund eine Mio. Euro verringern. Abzuwarten bleibt, ob sich die Planung so realisieren lässt oder die Jahresergebnisse noch schlechter oder besser ausfallen werden. Die Plan-Daten unterliegen den im Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse beschriebenen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Belastungen und die konjunkturellen Unsicherheiten durch die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine können die Ergebnisse auch wesentlich schlechter ausfallen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Nörvenich hat in den Jahren 2020 bis 2023 außerordentliche Erträge von rund 1,7 Mio. Euro eingeplant. Werden zum Beispiel 50 Jahre als Abschreibungsdauer zugrunde gelegt, beliefen sich die jährliche Abschreibung auf 34.000 Euro. ($1.700.000 \text{ Euro} / 50 \text{ Jahre} = 34.000 \text{ Euro p.a.}$). In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte. Die Gemeinde Nörvenich entscheidet 2025 per Ratsbeschluss welche der Alternativen sie anwenden wird.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass sich Nörvenich leicht unterhalb des 1. Viertelwertes positioniert. Auch in den Jahren bis 2021 war die Gemeinde noch unterhalb des 1. Viertelwertes angesiedelt und hatte somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2021 61,19 Prozent. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Erhöhung des Eigenkapitals und der interkommunalen Platzierung.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG liegt in Nörvenich bei 25,63 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts.

Die Ausgleichsrücklage (5,9 Mio. Euro) kann die geplanten negativen Ergebnisse (rund eine Mio. Euro) ausgleichen, eine Überschuldung droht vorerst nicht. Ein nachhaltiges Ziel der Gemeinde Nörvenich muss es aber sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern langfristig Kapital zu erhalten.

1.3.5 Schulden und Vermögen

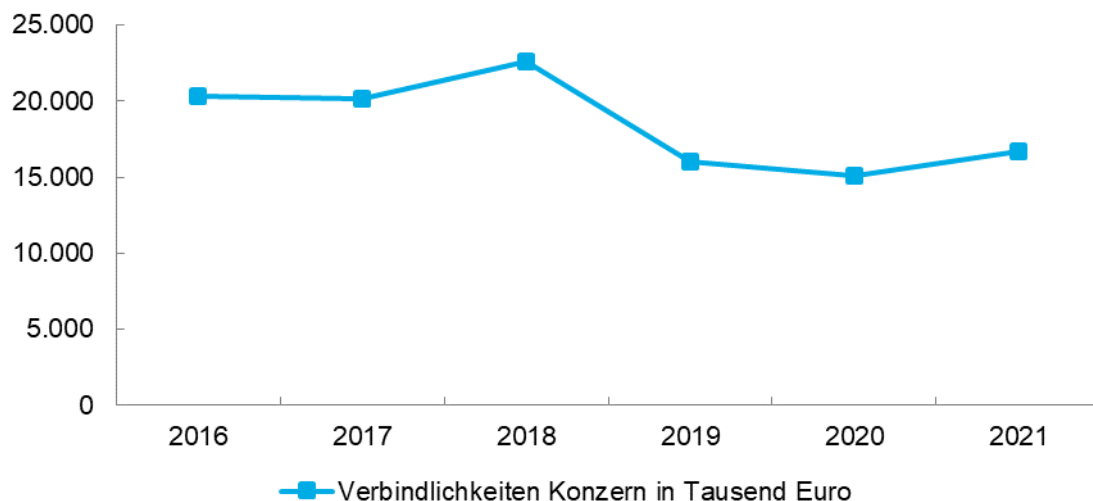
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Nörvenich sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Geprägt sind sie durch erhaltene Anzahlungen. Die zum Erhalt des gemeindlichen Vermögens geplanten Investitionen werden in den kommenden Jahren zu einem Anstieg der Schulden führen.

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

Verbindlichkeiten Konzern Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2021



Da die Gemeinde Nörvenich über keine Mehrheitsbeteiligungen verfügt, handelt es sich ausschließlich um Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Der größte Anteil der Verbindlichkeiten (rund 50 Prozent) entfällt von 2016 bis 2019 auf die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Dies ist auf die Fehlbeträge der Vorjahre zurückzuführen. Die Gemeinde Nörvenich befindet sich seit 1994 in der Haushaltssicherung.

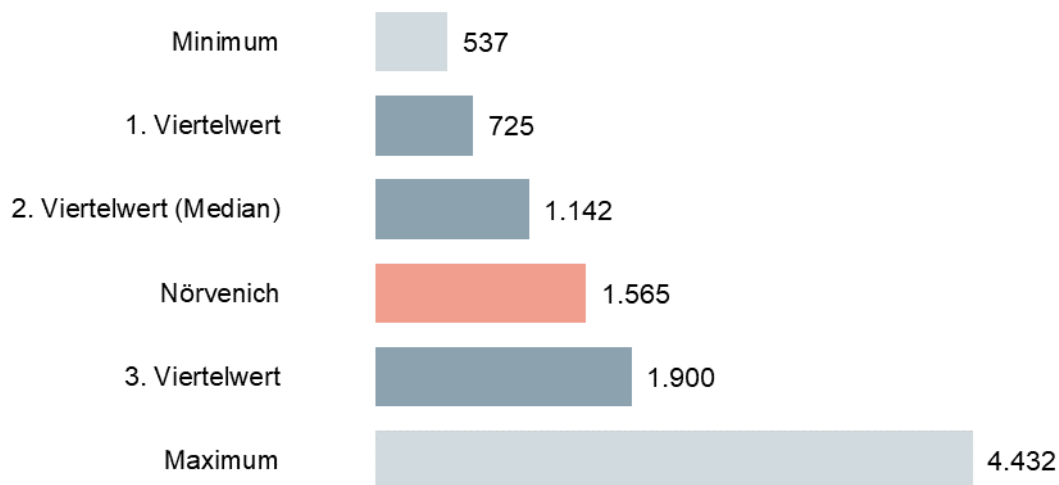
Erst seit der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen ist es der Gemeinde gelungen, die Liquiditätskredite zu reduzieren. Von 2016 bis 2021 konnten die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten um 9,4 Mio. Euro auf einen Wert von null Euro reduziert werden. Auffällig sind hier die Jahre 2018 und 2019. Nörvenich konnte die Liquiditätskredite, die im Jahr 2018 noch eine Höhe von 10,3 Mio. Euro hatten, um 6,3 Mio. Euro reduzieren. Im Jahr 2021 entfiel der zweitgrößte Anteil der Verbindlichkeiten auf die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Seit 2016 sind diese Verbindlichkeiten um 1,7 Mio. Euro auf 5,4 Mio. Euro gesunken. Davon entfallen 0,62 Mio. Euro auf Kreditverbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Diese Kredite sind tilgungs- und zinsfrei.

Zu den Verbindlichkeiten zählen auch die Erhaltenen Anzahlungen. Diese lagen 2016 bei einem Anteil an den Verbindlichkeiten von rund 14 Prozent und stiegen bis 2021 auf einen Anteil von rund 46 Prozent an. Es handelt sich dabei um Zuwendungen oder Beiträge, die die Gemeinde für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern.

Verbindlichkeiten Nörvenich 2021

Kennzahl	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	1.565	0,00	806	1.165	1.633	4.651	33
Verbindlichkeiten ohne Programm Gute Schule 2020 je EW in Euro	1.507	0,00	788	1.125	1.572	4.590	23
Investitionskredite je EW in Euro	503	1,61	153	414	1.148	3.751	33
Liquiditätskredite je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	15,81	47,82	762	33
Erhaltene Anzahlungen	720	0,00	144	412	595	1.121	33

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich gehört Nörvenich bereits seit 2016 zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten.

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 (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). 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

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND Kommune	RND Kommune 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50	80	60	17	72
Verwaltungsgebäude	40	80	60	28	53
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	21	65
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	20	67
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	25	59
Schulsporthallen	40	60	50	13	75
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	30	51
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	44*	25	43

Straßen und Plätze 40 Jahre und Wirtschaftswege 50 Jahre. Durchschnitt anhand der Fläche rechnerisch ermittelt (Kennzahl Verkehrsflächen. $((490.125 \cdot 40) + (359.039 \cdot 50)) / 849164 = 44,29$

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Altersstruktur ist bei einem Großteil der Gebäudegruppen - nach bilanzieller Betrachtung - weitgehend unausgewogen.

Die von der Gemeinde Nörvenich festgelegte Gesamtnutzungsdauern liegen im mittleren Bereich der Nutzungsdauern nach der NKF-Rahmentabelle. Gegenüber den maximal zulässigen Gesamtnutzungsdauern ist das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabganges damit reduziert. Gleichzeitig wird die städtische Ergebnisrechnung durch kürzere Gesamtnutzungsdauern mit höheren Aufwendungen für Abschreibungen belastet.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, über den gesamten Lebenszyklus Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote aller Vermögensgegenstände der Gemeinde Nörvenich schwankt zwischen 47 und 208 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 106 Prozent. Insbesondere in den Jahren 2016 bis 2019 sind die Auswirkungen der Haushaltslage zu sehen. Ab 2020 zeigt sich eine deutliche Verbesserung, die Investitionsquoten 2020 und 2021 insgesamt betragen in Nörvenich 142 bzw. 208 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr dieser Jahre decken. Dies spricht dafür, dass die Gemeinde Nörvenich die Abschreibungen wieder investiert hat. Allerdings wurden die meisten Investitionen im Bereich von Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeuge getätigt.

Das Straßenvermögen bildet rund 26 Prozent des gesamten Anlagevermögens ab. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und Wirtschaftswege von 43 Prozent zeigt noch keinen Reinvestitionsbedarf für die Gemeinde Nörvenich auf. Allerdings ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ seit 2017 um rund zwei Mio. Euro gesunken.

Ab 2022 plant die Gemeinde Nörvenich Investitionen für Baumaßnahmen (vgl. nächstes Kapitel) in Höhe von 4,2 Mio. Euro. Die Planung sieht vor, die Investitionen hauptsächlich durch Fördermaßnahmen, sowie sonstige Zuwendungen zu finanzieren. Zu beachten ist, dass ein mehr an Investitionen zwangsläufig zu Folgekosten führt.

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 Nörvenich in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	50	-406	-25	104	11
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.384	361	1.346	685	1.162
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-1.334	-45	1.321	789	1.174
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-60	-322	-731	-679	-683
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.394	-367	590	111	491

Die Gemeinde Nörvenich plant in den Haushaltsjahren 2022 bis 2026 in Summe mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 265.734 Euro. Insbesondere im Jahr 2022 ist ein deutlich erhöhtes Investitionsvorhaben erkennbar. Dabei handelt es sich unter anderem um folgende Vorhaben:

- Neubau an der Gemeinschaftsgrundschule Nörvenich,
- diverse Kanalerneuerungen,
- Umsetzung des Masterplans Nörvenich (Gemeinschafts- und Feuerwehrhaus) und
- Sanierung der Sporthalle Nörvenich im Rahmen mehrerer Förderprogramme.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Gemeinde Nörvenich ist ab 2023 durchgängig positiv. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen höher ist als die investiven Auszahlungen. Inwieweit diese allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Gemeinde regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“. Jedoch wurde im Kapitel 1.3.5.2 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude-

und Infrastrukturvermögen“ bereits deutlich, dass das Gebäudevermögen teilweise recht hohe Anlagenabnutzungsgrade aufweist, die auf bestehende Reinvestitionsbedarfe hinweisen. Der tatsächliche Finanzierungsbedarf kann dadurch entsprechend höher ausfallen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Gemeinde Nörvenich** 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 zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Gemeinde Nörvenich zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben.

Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen und den Konsolidierungshilfen vom Land im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Insbesondere die hohe Jugendamtsumlage belastet den Haushalt zunehmend.

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, Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG und des Finanzausgleichs.

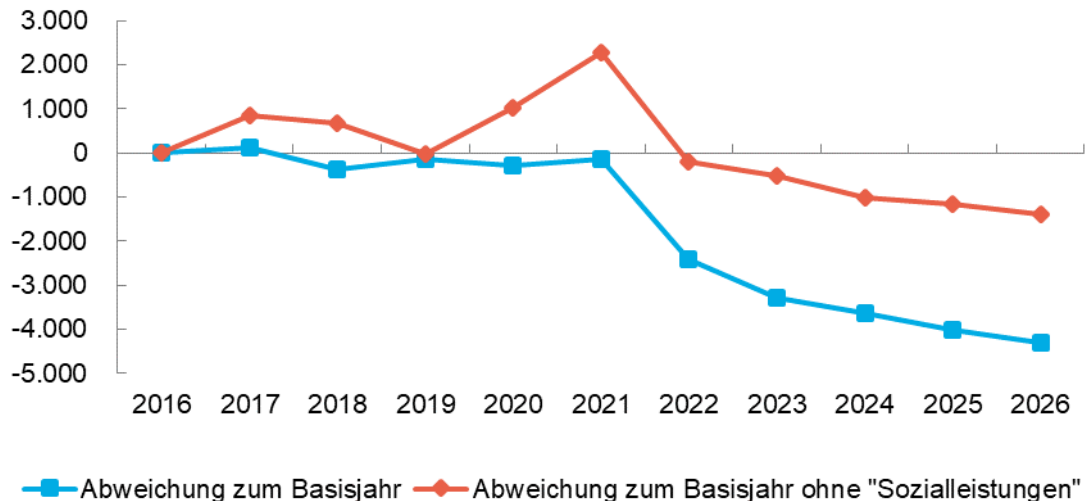
Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Nörvenich ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Nörvenich 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 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2026



Bis 2021 Ist-Werte, ab 2022 Planwerte

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

Die Grafik zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen der **Gemeinde Nörvenich** bis 2021 nahezu ausgereicht haben, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Transfer zu kompensieren. Vor allem die Maßnahmen gemäß Haushaltssanierungsplan haben zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen. Die ab 2017 erzielten Jahresüberschüsse resultieren im Wesentlichen auf der Konsolidierungshilfe gemäß Stärkungspaktgesetz, hohen Steuererträgen und Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde.

Das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde verschlechtert sich von 2016 bis 2021 um 134.000. Euro. Der Einbruch in 2022 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2021 beträgt 2,4 Mio. Euro. Einbrüche in diesem Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung (vgl. 1.3.3 Plan-Ergebnisse). Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2016 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Transferaufwendungen (insbesondere in den Produktbereichen Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Jugendamtsumlage). Die Sozialleistungen belasten in Nörvenich, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation. Der Zuschussbedarf aus dem städtischen Haushalt steigt.

Die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Diese Erträge hängen

stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind damit risikobehaftet und von der Gemeinde gar nicht steuerbar.

Es ist festzuhalten, dass die Gemeinde Nörvenich bereits seit 2012 einen strikten Konsolidierungskurs verfolgt. Durch die Haushaltssanierungspläne 2012 bis 2021 wurden zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt. So haben die Erhöhung der Realsteuerhebesätze 2017 und 2018, Einsparungen bei der Straßenbeleuchtung aber auch Reduzierungen der Personalkapazität zu Ertragssteigerungen bzw. Aufwandssenkungen beigetragen.

Mit dem neuen Doppelhaushalt 2022/2023 befindet sich die Gemeinde Nörvenich erstmalig nicht mehr in der Haushaltssicherung. Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt jedoch, dass auch zukünftig Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Haushalt zu entlasten. Nur so kann die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abgemildert und das Risiko verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Gemeinde Nörvenich** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher 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 Gemeinde Nörvenich hat die Hebesätze zum 01. Januar 2017 und nochmal am 01. Januar 2018 wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 360 auf 400 v.H. und dann auf 460 v.H.
- Grundsteuer B von 690 auf 790 v.H. und dann auf 910 v.H.
- Gewerbesteuer von 490 auf 510 v.H. und dann auf 550 v.H.

Durch diese Konsolidierungsmaßnahmen konnte die Gemeinde den gemeindlichen Haushalt stärken. Eine weitere Anhebung der Hebesätze plant die Gemeinde nicht, da sie bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer bereits deutlich über den durchschnittlichen Sätzen der übrigen Kommunen im Regierungsbezirk Köln sowie im Kreis Düren liegen.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Nörvenich	Kreis Düren *	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größen- klasse**	fiktiver Hebe- satz***
Grundsteuer A	460	476	380	292	247
Grundsteuer B	910	699	602	547	479
Gewerbsteuer	550	486	463	445	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 18.000 Einwohner

Die Gemeinde hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbsteuer deutlich oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze 2022 festgelegt. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Gemeinde Nörvenich.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Nörvenich verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Gesamtab-schlüsse muss die Gemeinde nicht aufstellen.

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 Haushalts-satzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres-abschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständig-keitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten dem Bürgermeister und dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte ein Bürgermeister sowie ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die vo-raussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungs-träger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haus-haltsplanung gefährdet sind.

Die **Gemeinde Nörvenich** war bis 2021 Teilnehmerin am Stärkungspakt. Die Gemeinde hat da-mit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung Köln zur Umsetzung des Haus-haltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wurde

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt
- und im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haus-haltssanierungsplans berichtet.

Die Frist zur Feststellung der Haushaltspläne wird von der Gemeinde Nörvenich eingehalten. Ebenfalls rechtzeitig kann die Fortschreibung des HSP der Bezirksregierung Köln vorgelegt werden. Die am 25. November 2021 beschlossene Haushaltssatzung 2022/23 ist der Kommunalaufsicht am 14. Dezember 2021 angezeigt worden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlüsse an den Rat erfolgen dagegen bis 2020 nicht fristgerecht (31. März). Nach Aussage der Gemeinde finden die entsprechenden Sitzung zumeist erst später statt. Das Vorgehen ist mit der Kommunalaufsicht entsprechend abgestimmt. Die Feststellung gemäß § 96 Abs.1 GO konnte eingehalten werden. Der Jahresabschluss 2021 wurde am 31. März 2022 aufgestellt und vom Rat am 29. September 2022 festgestellt.

Gesamtabschlüsse muss die Gemeinde Nörvenich nicht aufstellen. Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsberichte liegen vor.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Gemeinde Nörvenich über ein Finanzcontrolling, welches durch die Aufsichtsbehörde – im Zuge des Stärkungspaktes - geprüft wurde. Ab 2022 erarbeitet die Verwaltung im Einvernehmen mit der Politik einen vierteljährigen Finanzbericht. Finanzrelevante Entscheidungen werden grundsätzlich im Verwaltungsvorstand kommuniziert. Berichte werden zentral in der Kämmerei erstellt. Die Zahlen, Informationen, Prognosen und Einschätzungen sowie Begründungen für bestimmte (abweichende) Entwicklungen liefern die einzelnen Fachbereiche. Neben der Umsetzung der HSP-Maßnahmen – entfallen ab 2022 - wird auch zum Stand der Investitions- und Kassenkredite sowie Investitionsmaßnahmen berichtet. Die Verwaltungsführung ist so jederzeit über den aktuellen Stand unterrichtet. Sollten sich Verschlechterungen aufzeigen, können rechtzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Dem Rat wird quartalsweise über die Entwicklung in der Ergebnis- und Finanzrechnung berichtet. Dies geschieht auf dem Weg der Berichtsvorlagen oder durch Anschreiben. Bei Investitionsmaßnahmen wird der Rat mit gezielten Mitteilungsvorlagen zum nächstmöglichen Zeitpunkt informiert.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen für Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Das Volumen der investiven Ermächtigungen ist dagegen stark angestiegen. Gleichzeitig wurden nicht mal die Haushaltsansätze beansprucht. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des jährlichen Investitionsvolumens

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

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

Die **Gemeinde Nörvenich** hat die Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen am 13. Dezember 2018 durch einen Ratsbeschluss geregelt. Sie sieht grundsätzlich davon ab, Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen zu übertragen. Notwendige Aufwendungen und Auszahlungen müssen stets im kommenden Haushaltsjahr im Rahmen der Fortschreibung vollständig neu veranschlagt werden.

Die nachfolgenden Tabellen und Grafiken veranschaulichen, in welchem Umfang die Gemeinde Nörvenich Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr überträgt und wie sich die Kommune dabei im interkommunalen Vergleich positioniert:

Ordentliche Aufwendungen Nörvenich 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	22.925	22.462	22.679	24.015	25.430
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansotzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	22.925	22.462	22.679	24.015	25.430
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	22.439	22.813	23.828	24.213	25.640
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,88	101,56	105,07	100,82	100,82

Im interkommunalen Vergleich mit 29 Kommunen gehört die Gemeinde Nörvenich zu den wenigen Kommunen, die keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr überträgt. Die benötigten Mittel werden jedes Mal neu veranschlagt. Die Gemeinde erfüllt somit die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit. Die Gemeinde Nörvenich hat den fortgeschriebenen Ansatz nahezu in jedem Jahr in voller Höhe benötigt (Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz). Lediglich im Jahr 2017 wurden geringfügig weniger Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



Die Ermächtigungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt.

Investive Auszahlungen Nörvenich 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.111	9.354	6.518	10.211	4.070
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	99	1.379	3.470	6.688	13.025
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,38	14,75	53,24	65,50	320,03
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.209	10.734	9.989	16.899	17.095
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,36	12,85	34,74	39,58	76,19
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.097	876	2.488	2.586	3.483
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	15,21	8,16	24,91	15,30	20,37

Im Bereich der investiven Auszahlungen hat sich der Haushaltsansatz seit 2020 deutlich verringert. Allerdings lag die Höhe im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unter den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Gleichzeitig sind die Ermächtigungsübertragungen stark angestiegen, lagen sie 2017 noch bei knapp einer Mio. Euro belaufen sie sich 2021 auf 13 Mio. Euro. Insbesondere im Jahr 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen dreimal so hoch wie der Haushaltsansatz. Damit zählt die Gemeinde Nörvenich im interkommunalen Vergleich zu der Kommune mit dem höchsten Wert. Hauptursächlich für die Übertragungen 2021 sind zwei Feuerwehrgerätehäuser sowie die Grundschule. So waren die Haushaltsansätze für die Grundschule über drei Jahre geplant, die Planung konnte aber nicht wunschgemäß begonnen werden. Da die Gemeinde für Investitionen viele Fördermittel akquiriert, diese sind sehr umfangreich und zeitintensiv, kommt es nach Aussage der Gemeinde oft zu Verzögerungen. Alleine bei der Grundschule werden Mittel aus vier Fördermittelprogrammen genutzt.

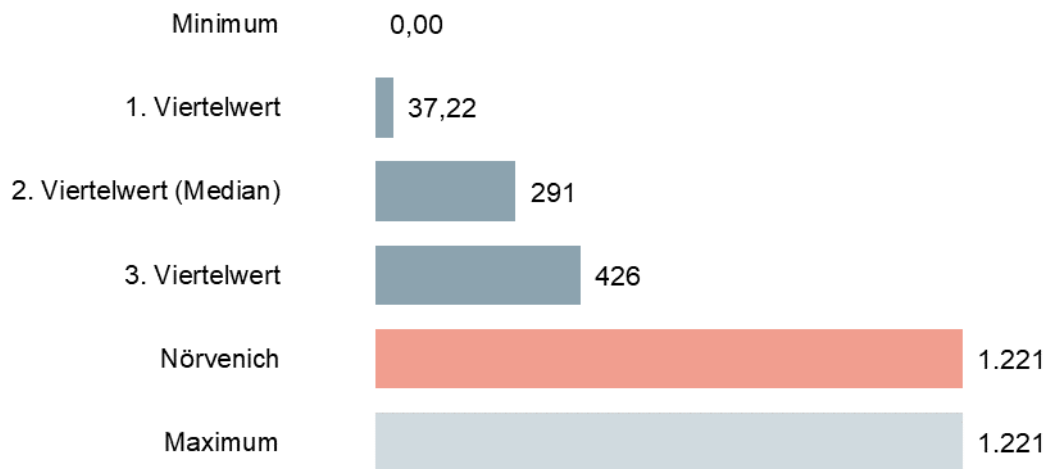
In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021



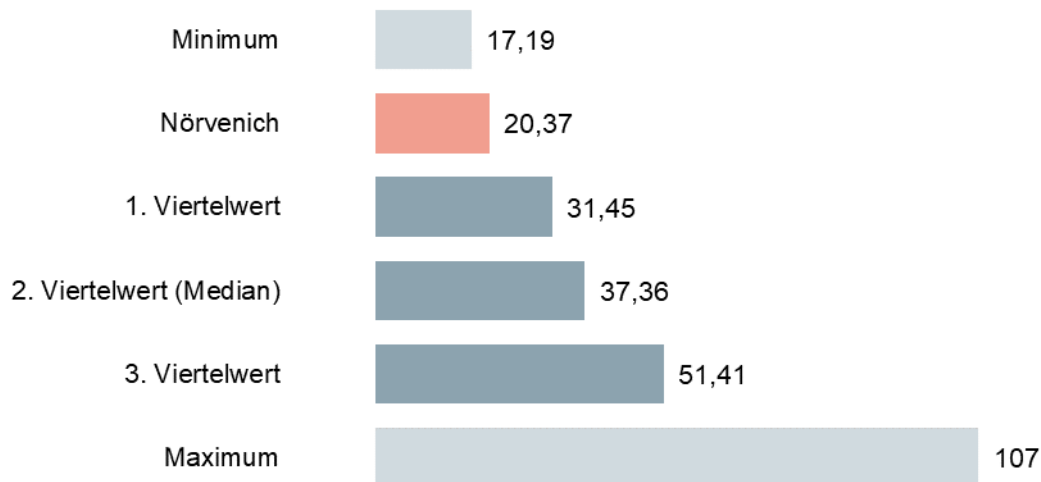
Bezogen auf die Einwohnerzahl gehört die Gemeinde Nörvenich im interkommunalen Vergleich ebenfalls zu den Kommunen mit dem höchsten Wert:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



Im Gegensatz zu den konsumtiven Ermächtigungen schöpft die Gemeinde Nörvenich ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nur in sehr geringem Umfang aus. So liegt der durchschnittliche Grad der Inanspruchnahme nur bei 16,79 Prozent. Das heißt die Gemeinde plant in jedem Jahr Investitionen, die sie zu mehr als 75 Prozent nicht durchführt bzw. in die Folgejahre verschiebt. Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Gemeinde 2021 damit über dem Minimum.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Nach Aussage der Gemeinde ist der Grund dafür fehlendes Personal. Die Auftragslage am Markt - Handwerker und Material sind schwer zu bekommen - erschweren oftmals die zeitnahe Fertigstellung innerhalb eines Jahres. Gerade Corona und der Krieg in der Ukraine, aber auch die Flutkatastrophe haben die Lage zusätzlich verschärft. Die Gemeinde Nörvenich war von den unmittelbaren Auswirkungen der Flutkatastrophe weitestgehend verschont geblieben, trotzdem

waren diese unmittelbar zu spüren. Alle verfügbaren Kapazitäten, die helfen konnten, wurden direkt in die Krisenregionen geschickt. Dadurch waren und sind viele Gewerke für Nörvenichs Projekte nicht verfügbar. Vielfach liegt es aber auch an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Gemeinde die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kommunen zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

➔ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO einhalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Nörvenich hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.

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 Fördermittelakquise erfolgt in der **Gemeinde Nörvenich** zentral im Sachgebiet Fördermittel im Amt für Finanzen & zentrale Verwaltungsaufgaben, sowie im Einzelfall projektbezogen bei den Stabsstellen des Bürgermeisters.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Nörvenich noch nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Die Neuorganisation hat die Gemeinde zum Anlass genommen eine Dienstanweisung aufzustellen. Diese ist in Bearbeitung.

Nach Aussage der Gemeinde ist es gerade für kleine Kommunen kaum möglich, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Zur Informationsbeschaffung nutzt die Gemeinde Nörvenich regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderplattform.

Nörvenich versucht immer, Fördermittel zu erhalten. Bei anstehenden Projekten prüft die Gemeinde regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Ziel ist es, das deutlich überalterte Infrastrukturvermögen durch die Akquise von Fördermitteln bestmöglich zu verbessern. Die Antragsprozesse werden sehr unterschiedlich bewertet, stellen aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung da. Einige Programme sind kompliziert und teilweise missverständlich. Bei anderen Programmen sind Anträge sehr aufwendig und mit viel Bürokratie verbunden. Zudem ist die Fristsetzung häufig zu knapp bemessen. Insbesondere wenn noch Beschlüsse von Gremien oder (Bau-) Genehmigungen einzuholen sind oder Planverfahren durchgeführt werden müssen. Abgelehnte Anträge gab es lediglich aus Kostensteigerungsgründen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Nörvenich verfügt noch nicht über ein standardisiertes Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von den zentralen Organisationseinheiten der **Gemeinde Nörvenich** überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der Fördermittelstelle.

Es besteht derzeit keine zentrale Datenbank, aus der aktuelle und geplante Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden können. Zu diesem Zweck führt die Gemeinde eine entsprechende Excel-Liste. Auch die Einhaltung der Fristen (bis dato werden diese im Outlook vermerkt) könnte über eine zentrale Datenbank besser gewährleistet werden. Eine Datenbank verschafft der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte eine softwarebasierte Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die 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 und
- Zweckbindungsfristen.

Fördermittel musste die Gemeinde teilweise zurückzahlen. Gründe hierfür sind geringer ausgefallene förderfähige Gesamtausgaben.

Ein generelles Fördermittelcontrolling wird bei der Gemeinde Nörvenich durch die Stelle „Fördermittel“ erstellt. Ein Berichtswesen ist in Nörvenich noch nicht vorhanden. Zwar wird über manche Projekte berichtet, aber ein standardisiertes Vorgehen innerhalb der Fachabteilungen ist nicht gegeben. Berichte werden nicht zu einem festen Termin, sondern einzelfallbezogen erstellt. Die Empfänger der Berichte – jeweilige Abteilung und politische Gremien – werden mittels Sachbericht informiert.

➔ **Empfehlung**

Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.

Im Zuge der Umstellung auf ein zentrales Fördermittelmanagement plant die Gemeinde Nörvenich das Berichtswesen und Controlling zu optimieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Ihr Kreditmanagement beschreibt die Gemeinde Nörvenich als sicherheitsorientiert. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert

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

Kreditportfolio der Gemeinde Nörvenich zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	5.363
davon Verbindlichkeiten aus Krediten aus Programm „Gute Schule 2020“	625
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	20
Anzahl der Kreditgeber	4
Anzahl Derivate	0

Die **Gemeinde Nörvenich** hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – lediglich in 2017 neuen Kredite aufnehmen müssen. Für 2022 plant die Gemeinde eine Neuverschuldung von rund 10,5 Mio. Euro. Bis 2021 hat die Gemeinde lediglich für rentierliche Maßnahmen Kredite aufgenommen, mit dem Krieg in der Ukraine hat sich das geändert. Nun mussten zusätzliche Kredite aufgenommen werden, da die Kosten für bereits begonnene Projekte deutlich gestiegen sind.

Die Gemeinde Nörvenich hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

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

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

Die Gemeinde Nörvenich kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Nörvenich in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann¹⁹. Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet²⁰.

→ Empfehlung

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

Die Gemeinde Nörvenich hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Gemeinde jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Vorgaben, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

¹⁹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

²⁰ 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.

So orientiert sich die Gemeinde bei der Aufnahme von Krediten nach eigener Aussage vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Derivate meidet die Gemeinde ebenso wie Fremdwährungskredite. Die Sicherheit soll zudem durch Kreditaufnahmen bei Anbietern, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, erhöht werden.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Nörvenich haben sich diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Gemeinde Nörvenich in Abstimmung mit dem Kämmerer. Der Gemeinderat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter bei der nächsten Gelegenheit nachträglich unterrichtet oder im Einzelfall auch vorab in die Entscheidungsfindung mit einbezogen. Die Gemeinde Nörvenich holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote ein. Grundsätzlich werden neben der Hausbank auch wechselnde Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufgefordert. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Gemeinde nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt die entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann die Gemeinde unmittelbar erteilen. Der Gemeinderat wird im Rahmen des unterjährigen Finanzberichts wesens unterrichtet (siehe hierzu auch Kapitel 1.4.2 „Informationen zur Haushaltssituation“).

1.4.5.2 Anlagemanagement

➔ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich orientiert ihr Anlagemanagement nach eigener Aussage an den Zielen Sicherheit und Verfügbarkeit. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und Anlagen der Gemeinde Nörvenich zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.880
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	0
Ausleihungen	369
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	293

Die **Gemeinde Nörvenich** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Die Gemeinde Nörvenich hält überschüssige Liquidität überwiegend auf den Geschäftskonten. Zudem investiert die Gemeinde im gesamten Betrachtungszeitraum im geringen Maße in einen Investmentfond der Rheinischen Versorgungskasse mit dem Ziel der teilweisen Refinanzierung der Pensionslasten.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet²¹. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Nörvenich dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Nörvenich beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Regelungen treffen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie wie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.

²¹ 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

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²² können Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Nörvenich kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Nörvenich in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Gemeinde Nörvenich hat bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Die Gemeinde sollte bei zukünftigen Anlageentscheidungen außerhalb des Versorgungsfonds darauf achten, dass die betreffenden Institute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Alle öffentlichen-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Einlagen der Gemeinden sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt.

²² Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Gemeinde Nörvenich zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen und den Konsolidierungshilfen vom Land im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Insbesondere die hohe Jugendamtsumlage belastet den Haushalt zunehmend.	57	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Hiermit kann die gemeindliche Handlungsfähigkeit gestärkt und der Haushalt unabhängig von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen werden.	59
F2	Die Gemeinde Nörvenich überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen für Aufwendungen ins Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Das Volumen der investiven Ermächtigungen ist dagegen stark angestiegen. Gleichzeitig wurden nicht mal die Haushaltsansätze beansprucht. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des jährlichen Investitionsvolumens	61	E2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO einhalten.	65
F3	Die Gemeinde Nörvenich hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.	65	E3	Die Gemeinde Nörvenich sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	66
F4	Die Gemeinde Nörvenich verfügt noch nicht über ein standardisiertes Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	66	E4.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig durch die zentrale Fördermittelstelle über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.	67
F5	Ihr Kreditmanagement beschreibt die Gemeinde Nörvenich als sicherheitsorientiert. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert	68	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Nörvenich, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen	69
F6	Die Gemeinde Nörvenich orientiert ihr Anlagemanagement nach eigener Aussage an den Zielen Sicherheit und Verfügbarkeit. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Gemeinde bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	70	E6	Die Gemeinde Nörvenich sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie wie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Nörvenich 2016	Nörvenich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	96,00	108	95,56	102	103	107	121	29
Eigenkapitalquote 1	19,90	26,40	17,06	31,00	40,20	46,93	70,88	32
Eigenkapitalquote 2	56,90	61,19	49,23	62,47	70,61	78,02	85,35	32
Fehlbetragsquote	7,90	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	55,90	48,85	13,75	29,72	37,17	44,85	49,77	33

Kennzahlen	Nörvenich 2016	Nörvenich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	8,60	8,92	5,15	8,79	9,81	10,95	13,60	29
Drittfinanzierungsquote	79,60	73,29	37,16	54,57	60,51	70,74	87,20	25
Investitionsquote	46,50	208	49,95	97,86	141	196	452	20
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	77,00	81,59	81,55	92,06	98,83	104	121	33
Liquidität 2. Grades	9,60	52,55	39,80	72,91	174	264	2.041	33
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	7,36	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	22,80	14,11	1,53	4,30	5,62	6,74	17,52	33
Zinslastquote	2,00	0,47	0,04	0,17	0,41	0,70	1,62	29
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	45,20	49,97	39,06	48,35	56,83	65,58	76,46	20
Zuwendungsquote	21,80	19,63	9,21	13,14	17,16	24,31	38,65	29
Personalintensität	17,50	14,39	11,18	17,07	18,57	20,50	25,68	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,10	15,57	9,42	15,82	19,58	23,04	28,78	29
Transferaufwandsquote	53,40	52,03	33,29	39,85	41,75	46,27	59,81	29

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) Nörvenich in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	856	807	306	1.743	2.199	
Gewerbesteuern	3.143	2.641	2.816	2.443	3.292	2.867
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.357	5.565	5.748	5.491	6.033	5.639
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	233	324	359	394	446	351
Ausgleichsleistungen	521	527	542	903	561	611
Schlüsselzuweisungen	2.767	3.011	2.651	3.081	3.599	3.022
Abrechnung Einheitslasten	-53	-72	-139	-56	0,00	-64
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	635	635	419	1.232	0,00	
Summe der Erträge	12.603	12.631	12.396	13.408	13.931	12.426
Steuerbeteiligungen	633	90	336	152	207	284
Allgemeine Kreisumlagen	4.925	5.040	5.304	5.386	5.209	5.173
Summe der Aufwendungen	5.558	5.130	5.639	5.539	5.417	5.457
Saldo	7.045	7.501	6.757	7.949	8.514	6.969

Tabelle 4: Eigenkapital Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	15.162	17.080	17.849	18.204	19.991	22.174
Eigenkapital 1	15.162	17.080	17.849	18.204	19.991	22.174
Sonderposten für Zuwendungen	24.923	24.224	24.176	23.947	24.816	25.970
Sonderposten für Beiträge	3.346	3.253	3.160	3.067	3.375	3.259

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	43.431	44.557	45.184	45.217	48.182	51.403
Bilanzsumme	76.277	77.483	81.788	76.415	79.094	84.001

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2021 *

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	7.056	6.614	6.341	6.028	5.846	5.363
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	9.400	8.500	10.300	4.000	2.100	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	523	1.148	1.046	477	940	1.917
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	348	105	77,79	64,68	64,74
Sonstige Verbindlichkeiten	564	279	1.198	762	882	1.678
Erhaltene Anzahlungen	2.742	3.289	3.632	4.641	5.232	7.676
Gesamtverbindlichkeiten	20.285	20.178	22.622	15.986	15.064	16.698

*Es handelt sich hier um die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. da die Gemeinde Nörvenich nicht verpflichtet ist, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-1.302	856	807	306	1.743	2.199	147	-213	-335	-204	-345
Gewerbesteuer	1.527	3.143	2.641	2.816	2.443	3.292	3.035	3.293	3.526	3.685	3.740
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.065	5.357	5.565	5.748	5.491	6.033	6.020	6.375	6.777	7.156	7.263
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	187	233	324	359	394	446	357	366	373	379	385

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	436	468	455	403	847	561	598	618	631	648	657
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.392	2.767	3.011	2.651	3.081	3.599	3.962	3.851	4.024	4.213	4.277
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	635	635	635	419	1.232	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Erträge	10.242	12.603	12.631	12.396	13.488	13.931	13.971	14.502	15.331	16.081	16.322
Steuerbeteiligungen	232	633	90	336	152	207	193	210	224	235	238
Allgemeine Kreisumlage	5.002	4.925	5.040	5.304	5.386	5.209	5.316	5.316	5.496	5.727	5.813
Summe der Aufwendungen	5.234	5.558	5.130	5.639	5.539	5.417	5.509	5.525	5.720	5.962	6.051
Saldo der Bereinigungen	5.008	7.045	7.501	6.757	7.949	8.514	8.462	8.976	9.611	10.120	10.271
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	388	128	413	405	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.309	-6.189	-6.694	-6.450	-6.594	-6.443	-8.729	-9.595	-9.946	-10.324	-10.617
Abweichung vom Basisjahr	0,00	120	-385	-141	-285	-134	-2.419	-3.286	-3.637	-4.015	-4.307

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Nörvenich in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.309	-6.189	-6.694	-6.450	-6.594	-6.443	-8.729	-9.595	-9.946	-10.324	-10.617
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-12,93	-280	-853	109	-326	-842	-234	-490	-173	-176	-171
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-462	-439	-311	-365	-199	-182	-163	-173	-176	-179	-174
Jugendamtsumlage	-2.614	-3.117	-2.989	-2.950	-3.886	-4.478	-4.902	-5.184	-5.360	-5.585	-5.669
Saldo aus Sozialleistungen	-3.089	-3.836	-4.154	-3.206	-4.411	-5.502	-5.299	-5.848	-5.710	-5.941	-6.014

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-3.220	-2.353	-2.541	-3.245	-2.184	-942	-3.429	-3.748	-4.237	-4.383	-4.603
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	867	679	-25,53	1.037	2.279	-209	-527	-1.016	-1.163	-1.383

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Gemeinde Nörvenich hat in ihrer aktuellen Dienstanweisung aus 2022 Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend geregelt. Dort regelt sie auch, dass ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto die Vergabeverfahren von einer interkommunalen zentralen Vergabestelle abgewickelt werden. Als zentrale Vergabestelle nutzt die Gemeinde Nörvenich dabei die MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH. Im Unterschwellenbereich sind solche privatrechtlichen Gesellschaften nicht an die Vorgaben der kommunalen Vergabegrundsätze und damit an öffentliches Vergaberecht gebunden. Einen entsprechenden Vertrag hat die Gemeinde Nörvenich 2021 geschlossen.

Für Vergabeangelegenheiten, die nicht über MILAN abgewickelt werden, gibt es zwar keine zentral zuständige Stelle bei der Gemeinde Nörvenich, so dass jede Facheinheit selbst tätig wird, dennoch wird ein einheitliches Vorgehen durch die Dienstanweisung und gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen sichergestellt.

Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben werden aktuell bei der Gemeinde Nörvenich nicht durchgeführt. Dies wäre jedoch mit Blick auf Aspekte der allgemeinen Korruptionsprävention wünschenswert. Die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung“ der Gemeinde Nörvenich enthält zwar grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention – eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es bislang jedoch noch nicht. Die letzte Gefährdungsanalyse fand in den Jahren 2018 und 2019 statt und sollte aus Sicht der gpaNRW zeitnah auch im Wege einer Befragung der Bediensteten aktualisiert werden.

Die Gemeinde Nörvenich hat die Grundsatzentscheidung getroffen, dass Sponsoringleistungen nicht in Anspruch genommen werden sollen. Dies hat dazu geführt, dass für entstehende Ausnahmefälle keine verbindlichen Regelungen bestehen. Diese sollten aus Sicht der gpaNRW ergänzt werden.

Im Vergleichsjahr 2022 übersteigt der prozentuale Wert der Abweichungen vom Auftragswert der Gemeinde Nörvenich nur unwesentlich den Median. Die geringe Zahl von nur zwei erforderlichen Nachträgen in den erfassten schlussgerechneten Aufträgen der Jahre 2020 bis 2022 zei-

gen aus Sicht der gpaNRW, dass die Gemeinde Nörvenich bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen sorgfältig vorgeht. Dies bestätigt sich auch 2020 – das Jahr 2021 war aufgrund seiner geringen Auftragszahl von nur drei Aufträgen nicht repräsentativ.

Im Rahmen der Vergabeprüfung betrachten wir auch die Dokumentation ausgewählter Vergabemaßnahmen. Erleichtert wurde unsere Betrachtung, da die Dokumentation für alle drei betrachteten Maßnahmen bereits auf elektronischem Weg zur Verfügung gestellt werden konnte. Die Dokumentation war transparent sowie nachvollziehbar und wies keine Lücken auf.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Nörvenich aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

- ➔ Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe hat die Gemeinde Nörvenich in ihrer aktuellen Dienstanweisung aus 2022 verbindlich und umfassend geregelt. Dort regelt sie auch, dass ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto die Vergabeverfahren von einer interkommunalen zentralen Vergabestelle abgewickelt werden.

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 vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Die **Gemeinde Nörvenich** hat mit Datum vom 26. Oktober 2022 eine aktuelle „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Nörvenich“ verabschiedet. Diese regelt die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und in allen geforderten Punkten umfassend sowohl für alle Fachämter als auch alle eigenbetriebsähnlichen Einrichtun-

gen der Gemeinde. Dabei weist die Dienstanweisung auch im Fall der Ausführung von Vergaben durch den externen Dienstleister ausdrücklich auf die Anwendung des Vergaberechts im Oberschwellenbereich und bei entsprechender Vorgabe durch Fördermittelgeber hin und sieht deren Einhaltung vor. Als zentrale Vergabestelle nutzt die Gemeinde Nörvenich, wie auch andere kreisangehörige Kommunen im Einzugsbereich, die MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH. Diese Umstellung erfolgte nach und nach im Laufe des Jahres 2020: der Vertrag wurde dann im Dezember 2021 rückwirkend zum 01. Januar 2021 geschlossen – seitdem ist die Gemeinde Nörvenich Mitgesellschafterin.

Entsprechend hat sie in ihrer Dienstanweisung in Punkt „5. Interkommunale Vergabestelle“ geregelt, dass alle Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto über die zentrale Vergabestelle MILAN abzuwickeln sind. Eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung ist dadurch sichergestellt, dass die MILAN als Auftraggeber agiert. Eine der Dienstanweisung angehängte tabellarische Auflistung der einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens mit der jeweils benannten durchführenden Stelle (z. B. Bedarfsstelle oder Vergabestelle) erleichtert dabei für alle Beteiligten die Übersicht.

Für Vergabeangelegenheiten, die nicht über MILAN abgewickelt werden, gibt es zwar keine zentral zuständige Stelle bei der Gemeinde Nörvenich, so dass jede Facheinheit selbst tätig wird, dennoch wird ein einheitliches Vorgehen durch die Dienstanweisung und gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen sichergestellt. Dabei werden Direktaufträge bei der Gemeinde Nörvenich im Rahmen der vorgegebenen Wertgrenzen bis 25.000 Euro netto nur in dringlichen Fällen erteilt. Im Regelfall hat mindestens die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb an mindestens drei Unternehmen zu erfolgen, um den Wettbewerb nicht einzuschränken und einen hinreichenden wirtschaftlichen Vergleich zu ermöglichen. Für Fragen steht das Personal der MILAN der Gemeinde Nörvenich beispielsweise auch im Rahmen eines Telefon-Service zur Verfügung und es können bedarfsorientiert Schulungen angefragt werden, die dann beispielsweise als In-house-Veranstaltung in Nörvenich stattfinden können. Für die Abwicklung der Vergaben innerhalb der Gemeinde Nörvenich besteht mindestens ein Sechs-Augen-Prinzip bei der Abwicklung von Auftragsvergabe und Auftragsausführung, so dass sichergestellt ist, dass niemand alleine einen Auftrag abwickeln kann. Für die Abwicklung (z. B. Abnahmekontrolle, Mängelbeseitigung) verwenden die zuständigen Stellen Standardprotokolle zur Dokumentation. Leider besteht insbesondere im „Amt für Planen & Bauen“ eine hohe Personalfluktuationsrate. Diese erschwert teilweise die Abwicklung laufender Auftragsausführungen, da mit Blick auf den Fachkräftemangel eine zeitnahe Nachbesetzung nicht immer sichergestellt werden kann und somit Kontrollen in den laufenden Abwicklungen unterbrochen bzw. erst verspätet fortgesetzt werden.

Gesellschaften des privaten Rechts, wie es auch die MILAN ist, sind im Unterschwellenbereich nicht zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet. Davon verspricht sich die Gemeinde Nörvenich Vorteile in der Form, dass Aufträge schneller vergeben werden können und bei der MILAN mehr Angebote eingehen, weil die Firmen beispielsweise weniger Formalitäten einhalten müssen. Dafür hat aber z. B. auch das Land NRW in den letzten Jahren die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen festgelegten Wertgrenzen deutlich erhöht, so dass derzeit Direktaufträge bis zu einem geschätzten Netto-Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro (Stand Januar 2023) auch für öffentliche Auftraggeber möglich sind. Auf diese Vergabegrundsätze verweist auch die aktuelle Vergabedienstanweisung der Gemeinde Nörvenich.

Ein weiterer Aspekt, bei dem sich die Gemeinde Nörvenich durch den Einsatz der MILAN im Vorteil sieht, ist das Thema der Nachverhandlungen. Nachverhandlungen sind im öffentlichen

Vergaberecht nur begrenzt (bei freihändigen Vergaben und Verhandlungsverfahren) und dann auch nur stark reglementiert zulässig. Grund dafür ist, dass Nachverhandlungen die Umsetzung der vergaberechtlichen Transparenz- und Wettbewerbsgrundsätze erschweren. Insoweit agiert die MILAN in diesem Themenfeld unabhängiger. Allerdings gab es auch hier im März 2006 bereits einen Abschlussbericht des Innenministeriums NRW über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A. Dieser Abschlussbericht kommt zu dem Ergebnis, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Als Nachteile sind hier insbesondere eine erhöhte Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, eine Gefährdung des Transparenzgebotes und die Gefahr einer Diskriminierung von Bietenden zu nennen. Zugleich verweist der Abschlussbericht auf eine zu erkennende vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren.

Die Gemeinde Nörvenich hat Ende Oktober 2022 ihre „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) für die hauptamtlichen und nebenberuflichen Bediensteten der Gemeinde Nörvenich“ komplett überarbeitet und neu verabschiedet. In dieser finden sich neben detaillierten Regelungen zu Unterschriften- und Bestellbefugnissen auch beispielsweise die Vorgabe des Vier-Augen-Prinzip für direkte Beschaffungen ohne Vergabeverfahren durch Gegenzeichnungsregeln. Für Vergabeverfahren verweist zudem die Vergabedienstanweisung auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) NRW und fordert grundsätzlich die Einhaltung der Regelungen. Da das KorruptionsbG auch für juristische Personen des privaten Rechts gilt, sofern bei diesen die absolute Mehrheit der Anteile oder die absolute Mehrheit der Stimmen den öffentlichen Stellen zusteht, sind die Regelungen des KorruptionsbG auch direkt für die MILAN GmbH verbindlich.

Bei manchen Regelungen, wie z. B. der Anfragen an die Informationsstelle, verweist die derzeitige Vergabedienstanweisung der Gemeinde Nörvenich darauf, dass diese im pflichtgemäßen Ermessen der zentralen Vergabestelle liegen. Mit Blick auf die Änderungen des KorruptionsbG in 2022 ist die Abfrageverpflichtung beim Gewerbezentralregister mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen. Eine Überführung von Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für die Auftraggeber zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis noch für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen. Diese Möglichkeit sollte aus Sicht der gpaNRW genutzt und die Regelungen in der Dienstanweisung entsprechend aktualisiert werden.

Generell ist zu bedenken, dass Verstöße gegen das KorruptionsbG nicht nur rechtswidrig wären: sie hätten auch einen nachhaltigen Image- und Reputationsverlust sowie mangelndes Vertrauen in die Neutralität und Unabhängigkeit des Verwaltungshandelns der Gemeinde Nörvenich zur Folge. Insoweit ist die Einhaltung dieser Vorgaben auch in den ausgelagerten Bereichen von zentraler Bedeutung, da diese mittelbar auf die Gemeinde Nörvenich als Einkäufer der Leistung zurückfallen. Eine ständige Überprüfung ist dabei alleine schon aus personellen Kapazitätsgründen nicht leistbar – allerdings ist beispielsweise eine stichprobenhafte Überprüfung von Gegenzeichnungsregelungen o. ä. denkbar.

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.²³

➔ **Feststellung**

Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben werden aktuell bei der Gemeinde Nörvenich nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.

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.²⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁵ 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 Zuständigkeitsordnung der **Gemeinde Nörvenich** regelt bislang lediglich, dass der Rechnungsprüfungsausschuss die Jahresrechnung der Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Regelungen prüft. Hierfür bedient sich der Ausschuss eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung bestehenden Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben wird nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen. Allerdings wird die Überwachung der Zahlungsabwicklung in der „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Nörvenich“ im § 14 geregelt. Demnach erfolgt die Aufsicht und Kontrolle über die Zahlungsabwicklung durch die „Amtsleitung Finanzen & zentrale Verwaltungsaufgaben“. Diese hat die Zahlungsabwicklung mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen. Die gpaNRW erachtet aber auch die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig.

Die Verwaltung ist entsprechend § 75 der Gemeindeordnung verpflichtet, die allgemeinen Haushaltssgrundsätze, also Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

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

²⁴ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁵ 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.

Die Prüfung der Vergabemaßnahmen beispielsweise durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können. Dabei kann die Gemeinde beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 der Gemeindeordnung nutzen. Sie kann z. B. einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gelten dabei entsprechend.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen und dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW z. B. auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ **Feststellung**

Die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung“ der Gemeinde Nörvenich enthält zwar grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention – eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es bislang jedoch noch nicht. Die letzte Gefährdungsanalyse fand in den Jahren 2018 und 2019 statt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetzentwurf fand noch nicht statt.

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 KorruptionsbG²⁶ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Wie zuvor bereits ausgeführt, hat die **Gemeinde Nörvenich** in ihren Regelungen umfassend das Vier-Augen-Prinzip berücksichtigt, das der Gesetzgeber in § 11 KorruptionsbG verbindlich vorgibt. Zudem beinhaltet die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) für die hauptamtlichen und nebenberuflichen Bediensteten der Gemeinde Nörvenich“ im Abschnitt II „Allgemeines“ in den Punkten 38 bis 40 kurz gefasste Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken, zur Interessenkollision sowie der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption. Neben dem Bereich der Vergabe mit der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sind weitere korruptionsgefährdete Bereiche in einer Kommune vorhanden. Dabei sind insbesondere Bereiche als korruptionsgefährdet anzusehen, in denen

- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt werden,
- über Genehmigungen, Gebote oder Verbote entschieden wird,
- Abgaben oder Gebühren o.ä. festgesetzt oder erhoben werden,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden oder,
- Vermögensgegenstände verwaltet, veräußert oder erworben werden.

Insoweit enthält das mit Wirkung zum 01. Juni 2022 aktualisierte Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) konkrete Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten, der Überwachung von Nebentätigkeiten und einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse.

Nach § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Dabei muss die schriftliche Auskunft folgende Sachverhalte beinhalten:

²⁶ 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)

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

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen. Bei der Gemeinde Nörvenich sind diese Informationen öffentlich jederzeit zugänglich im Internet im Bereich des Ratsinformationssystems hinterlegt. Neben der Rats- und/ oder Ausschusszugehörigkeit werden hier „sonstige Mitgliedschaften gemäß KorruptionsbG“ angezeigt, wenn diese vorhanden sind.

Weiterhin besteht nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW die Pflicht der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters, ihre bzw. seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) vor Übernahme ihrer bzw. seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Zu diesen Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG gehören:

- die Übernahme eines Nebenamtes,
- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufes,
- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens (so weit diese einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen) sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand innerhalb von fünf Jahren anzuzeigen.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Die Aufstellung nach § 53 LBG muss die Funktion der Nebentätigkeit (z.B. Aufsichtsrat, Beirat), den Namen der Gesellschaft, des Vereins o.ä. sowie die Höhe der Vergütung beinhalten.

Über eine „Mitteilungsvorlage“, die von allen Interessierten auch als öffentliche Vorlage im Ratsinformationssystem im Recherche-Bereich abgerufen werden kann, kommt die Gemeinde Nörvenich bzw. der Bürgermeister den Informationspflichten regelmäßig nach.

Aufgrund der Sensibilisierung durch einen Vorfall in einer ebenfalls dem Kreis Düren angehörigen Kommune fand eine Gefährdungsanalyse bei der Gemeinde Nörvenich zuletzt in den Jah-

ren 2018 und 2019 in internen Gesprächen statt. Allerdings wurden die Ergebnisse nicht schriftlich fixiert, so dass diese nicht fortgeschrieben werden bzw. darauf zurückgegriffen werden kann. Insoweit ist fraglich, ob dies den Anforderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gerecht wird. Eine systematische Befragung der Bediensteten zur Gefährdungsanalyse hat bislang noch nicht stattgefunden. Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen oder Gefährdungspunkte erlangt, sondern die Bediensteten können sich aktiv miteinbringen und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird durch das Einbeziehen aller Bediensteten verhindert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte nach Möglichkeit im Rahmen einer Befragung aller Bediensteten eine aktuelle Gefährdungsanalyse erstellen und die Ergebnisse schriftlich fixieren, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nachweislich gerecht zu werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte zudem neben einer Dienstanweisung Vergabe auch eine formelle Dienstanweisung Korruptionsprävention vorhanden sein, die alle Regelungen verbindlich umsetzt und für die Bediensteten übersichtlich zusammenfasst. Dabei kann zur Orientierung auch der Anti-Korruptionserlass des Ministeriums des Inneren dienen. Dieser Anti-Korruptionserlass wurde überarbeitet und enthält in der nun geltenden Fassung vom 09. Dezember 2022 auch konkrete Vorgaben beispielsweise zur Durchführung einer Gefährdungsanalyse und Erstellung eines Gefährdungsatlas. Diese Regelungen gelten zwar nicht unmittelbar für die Kommunen, aber das Land empfiehlt diesen die Anwendung. Die gpaNRW hat darauf ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention im November 2022 umfassend überarbeitet.

Diese Muster-Dienstanweisung kann entsprechend als Vorlage auf der Homepage unter Service – Korruptionsprävention heruntergeladen und auf die individuellen Bedarfe der Gemeinde Nörvenich angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Gemeinde Nörvenich in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Da Deutschland die EU-Whistleblower-Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt hatte, hat die EU-Kommission Ende Januar 2022 ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und 22 weitere Mitgliedstaaten eingeleitet.

Zwar hatte darauf der Bundestag ein Hinweisgeberschutzgesetz am 16. Dezember 2022 mit den Änderungsvorschlägen des Rechtsausschusses verabschiedet – diesem hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 10. Februar 2023 nicht zugestimmt, da das Gesetz über die Anforderungen der EU-Whistleblower-Richtlinie hinausginge. Insoweit steht zwar eine gesetzliche konkrete Regelung noch aus – da aber voraussichtlich sowohl öffentliche Dienstherren als auch private Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten verpflichtet werden, zum Schutz der Hinweisgebenden Maßnahmen zu ergreifen, ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Hinweisgeberschutzgesetzes auf die öffentliche Verwaltung bereits jetzt sinnvoll.

Die Schutzmaßnahmen sollen bestimmte Repressalien sowie deren Androhung verhindern. Solche Repressalien können zum Beispiel die Kündigung, eine schlechte Beurteilung, die Verweigerung einer Beförderung, Mobbing oder Gehaltskürzungen etc. sein. Daher sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung dieser Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebenden und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist gegenüber den Hinweisgebenden bestätigt werden.

Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind. Daher benötigt die praktische Umsetzung einen zeitlichen Vorlauf. Der bisherige Gesetzesentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

→ **Empfehlung**

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

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die seitens der Gemeinde Nörvenich getroffene Grundsatzentscheidung, dass keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, führt dazu, dass für entstehende Ausnahmefälle keine verbindlichen Regelungen bestehen.

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

Die **Gemeinde Nörvenich** hat eine Grundsatzentscheidung getroffen, dass keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen. Diese Entscheidung erfolgte bewusst, um nicht den Anschein zu erwecken, dass bestimmte Unternehmen bevorzugt werden könnten,

wenn sie für bestimmte Projekte oder Einrichtungen Sponsoringleistungen erbringen. Aus diesem Grund gibt es auch keine Dienstanweisung o. ä. für Sponsoringleistungen und auch kein Sponsoring-Vertragsmuster.

Sponsoringleistungen können unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen einer Kommune haben. 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. Verbindliche Rahmenbedingungen, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind und auf einer Dienstanweisung basierende Sponsoringverträge dokumentieren daher zumindest ein transparentes Verwaltungshandeln. Die Modalitäten für beide Vertragsseiten werden im Rahmen eines Sponsoringvertrages festgelegt. Wichtige Vertragsbestandteile sind die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken.

Trotz der grundsätzlichen Entscheidung, auf Sponsoringleistungen zu verzichten, ist die Gemeinde Nörvenich in Ausnahmefällen mit dieser Thematik konfrontiert. Dies betrifft beispielsweise die Aufstellung eines öffentlichen Bücherschranks im Rathaus im Zusammenwirken mit einem Energieunternehmen. Absprachen und Regelungen ergeben sich hier nur aus dem jeweiligen Schriftverkehr mit der Gemeinde Nörvenich. In diesem Fall oder wenn es beispielsweise um die Abwicklung von Sachspenden geht, beteiligt das betroffene Fachamt zur Klärung der steuerlichen und haushaltsmäßigen Fragen das „Amt für Finanzen & Steuern, Presse & Öffentlichkeitsarbeit“.

Dies zeigt, dass Sponsoringleistungen auch für die Gemeinde Nörvenich von Bedeutung sein können. Sie sollte deshalb aus Sicht der gpaNRW über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen. Da die neu gefasste Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA) der Gemeinde Nörvenich keine Regelungen zum Sponsoring trifft, halten wir es für sinnvoll, entsprechende Regelungen in einer separaten Dienstanweisung zu treffen. Diese Regelungen sollten u. a. auch eine transparente Veröffentlichung im Wege eines Sponsoring-Berichtes vorsehen. Dieser jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten seiner Gemeinde sollte dabei zentral durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellt und dem Rat jeweils bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt werden.

In der im November 2022 überarbeiteten Fassung der Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention, auf die wir im vorangegangenen Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention eingegangen sind, ist auch ein umfangreiches Kapitel zum Sponsoring einschließlich eines Sponsoring-Mustervertrages enthalten. Dieses Muster enthält alle zu regelnden Punkte sowie Sachverhalte und kann als Vorlage für eine eigene Dienstanweisung herangezogen werden.

→ **Empfehlung**

Auch wenn grundsätzlich keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, sollte die Gemeinde Nörvenich eine Dienstanweisung für Sponsoring in Kraft setzen, damit auftretende Ausnahmefälle klaren Regelungen folgend transparent abgewickelt werden.

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.²⁷ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Im Vergleichsjahr 2022 übersteigt der prozentuale Wert der Abweichungen vom Auftragswert der Gemeinde Nörvenich nur unwesentlich den Median. Damit liegt der Wert bei einer durchschnittlichen Abweichungsquote.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

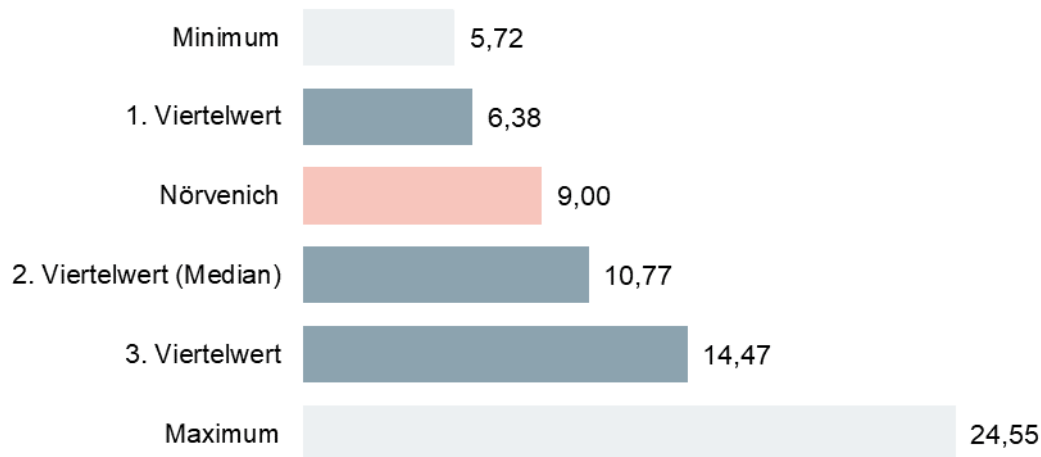
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.572.833	100,00
Abrechnungssummen	1.434.331	91,19
Summe der Unterschreitungen	174.531	11,10
Summe der Überschreitungen	36.029	2,29

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Gemeinde Nörvenich** zwölf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Diese umfassten Auftragswerte in Höhe von 320.518 Euro, die mit einer Gesamt-Abrechnungssumme von 342.019 Euro endeten. Dabei kam es im Vergleichsjahr 2022 zu Überschreitungen dieser ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 25.176 Euro und Unterschreitungen in Höhe von 3.675 Euro.

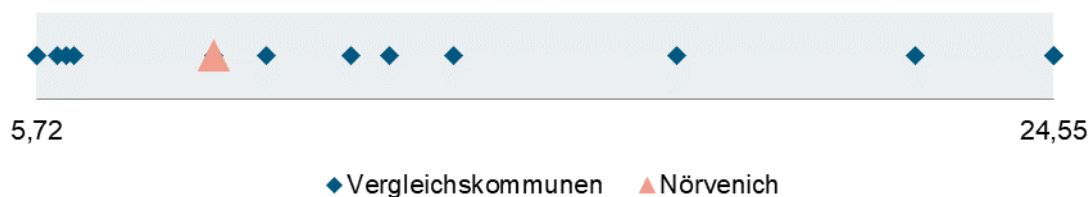
²⁷ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Nörvenich mit dieser Abweichungssumme von 28.851 Euro bezogen auf den Gesamtauftragswert wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2022 liegt der Wert der Gemeinde Nörvenich deutlich unter dem Median der Abweichungen vom Auftragswert. Neben dem Vergleichsjahr 2022 haben wir auch die Abweichungen in den beiden davor erfassten Jahren betrachtet, um Sondereffekte auszuschließen. Allerdings war hier 2021 aufgrund der geringen Auftragszahl von nur drei Aufträgen kein repräsentatives Jahr, die Abweichung lag dort daher auch nur bei 0,72 Prozent und stellte damit den Minimalwert im Vergleich. Mit elf Aufträgen war das Jahr 2020 dagegen wieder repräsentativer für die Gemeinde Nörvenich. Mit 14,90 Prozent lagen die Abweichungen in 2020 zwar über dem Median von 12,00 Prozent des Vergleichsjahres 2022, dennoch bestätigt sich darin aus Sicht der gpaNRW eine moderate Positionierung im Vergleich.

Wenn grundlegende Anpassungen der Aufträge notwendig werden, erfolgt durch die Gemeinde Nörvenich ein Nachtragsauftrag. Von den in den Jahren 2020 bis 2022 erfassten 26 Vergaben erfolgte ein solcher Nachtrag bei zwei Aufträgen. Diese beiden Nachträge hatten in der Summe ein Volumen von 16.290 Euro. Dies entspricht nur rund einem Prozent der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 1.572.833 Euro. Nachträge nehmen somit in der Gemeinde Nörvenich kaum Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Dennoch betrachten wir die Organisation des Nachtragswesens im folgenden Abschnitt detaillierter, da der generelle Umgang einer Kommune mit entstehenden Abweichungen vom Auftragswert von Interesse ist.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

- ➔ Die geringe Zahl von nur zwei erforderlichen Nachträgen und die insgesamt durchschnittliche Höhe der Abweichungen vom Auftragswert in den erfassten schlussgerechneten Aufträgen der Jahre 2020 bis 2022 zeigen aus Sicht der gpaNRW, dass die Gemeinde Nörvenich bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen sorgfältig vorgeht.

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.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann die **Gemeinde Nörvenich** auch bei einer sehr soliden Planung nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann sie Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Die zugrundeliegenden Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse sollte die Gemeinde daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Die Gemeinde Nörvenich hat in der neu gefassten „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Nörvenich“ in Punkt 17. verbindliche Regelungen zu Nachträgen getroffen. Die geringe Zahl von nur zwei erforderlichen Nachträgen in den erfassten schlussgerechneten Aufträgen der Jahre 2020 bis 2022 zeigen, dass die Gemeinde Nörvenich in diesem Gebiet sorgfältig vorgeht. Wenn Abweichungen vom Auftragswert erforderlich werden, werden diese auch fachlich geprüft. Dadurch ergeben sich bisweilen auch Veränderungen bei geplanten Nachträgen, wenn z. B. baulich optimalere Lösungen möglich sind, die im Vorfeld nicht erkennbar waren. Wenn Nachträge vorkommen, werden diese daher in der Regel durch Architektur-/Ingenieur-Büros geprüft.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung von Nachträgen bzw. der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Da Nachträge entsprechend der vorhergehenden Ausführungen kein problematisches Feld bei der Gemeinde Nörvenich darstellen, ist hier auch noch kein zentrales Nachtragsmanagement umgesetzt. Das heißt, es findet noch keine systematische Auswertung oder Aufbereitung der Daten hinsichtlich der Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Solche Auswertungen könnten Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen sowie auch Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Unabhängig von der Zahl der erforderlichen förmlichen Nachträge sollte es immer das Bestreben einer Kommune sein, die Abweichungen vom Auftragswert möglichst gering zu halten.

Auch wenn bei der Gemeinde Nörvenich keine zentrale Erfassung und Auswertung der wenigen Nachträge stattfindet, werden die Gründe für Nachtragsleistungen aber im Austausch zwischen den Bedarfsstellen und der Kämmerei erörtert und auf diesem Wege analysiert. Diese Erkenntnisse könnten beispielsweise systematisch aufgearbeitet werden.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben werden aktuell bei der Gemeinde Nörvenich nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.	85	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen und dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW z. B. auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	86
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Die „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung“ der Gemeinde Nörvenich enthält zwar grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention – eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es bislang jedoch noch nicht. Die letzte Gefährdungsanalyse fand in den Jahren 2018 und 2019 statt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetzentwurf fand noch nicht statt.	86	E2.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte nach Möglichkeit im Rahmen einer Befragung aller Bediensteten eine aktuelle Gefährdungsanalyse erstellen und die Ergebnisse schriftlich fixieren, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nachweislich gerecht zu werden.	89
			E2.2	Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Gemeinde Nörvenich in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.	89
			E2.3	Die Gemeinde Nörvenich sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach dessen Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu kann gehören, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F3	Die seitens der Gemeinde Nörvenich getroffene Grundsatzentscheidung, dass keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, führt dazu, dass für entstehende Ausnahmefälle keine verbindlichen Regelungen bestehen.	90	E3	Auch wenn grundsätzlich keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden sollen, sollte die Gemeinde Nörvenich eine Dienstweisung für Sponsoring in Kraft setzen, damit auftretende Ausnahmefälle klaren Regelungen folgend transparent abgewickelt werden.	91

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich 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 Ausstattungsstrategie der **Gemeinde Nörvenich** sieht vor, dass der halbe Schulbetrieb mit mobilen Endgeräten ausgestattet wird. Damit teilen sich rechnerisch zwei Schülerinnen und Schüler ein mobiles Endgerät. Die Umsetzung erfolgte aus Mitteln der Förderprogramme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt Schule“.

Die Schulen der Gemeinde Nörvenich haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese wurden in technisch pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) überführt. Es gibt auch einen initialen Prozess der Medienentwicklungsplanung. Der Medienentwicklungsplan enthält aber nur eine Situationsbeschreibung, grobe Bestandsaufnahme und Ziele. Auch wenn die Gemeinde einen praktikablen Umsetzungsprozess vorweisen kann, sollte dieser stärker formalisiert werden. Der Medienentwicklungsplan sollte um ein Projektmanagement mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und quantitativen und qualitativen Zielausstattung erweitert werden.

Der Umsetzungsprozess „Schulen ans Netz“ wird technisch von der kdVz Rhein-Erft-Rur umgesetzt. Alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Düren arbeiten mit der kdVz Rhein-Erft-Rur zu-

sammen. Die Strategien und Vorgehensweisen sind somit erprobte Praxis und dienen als Vorlage für Nörvenich. Der IT-Support in den Schulen ist vollständig auf die kdVz Rhein-Erft-Rur ausgelagert. Es kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz, die Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind überschaubar.

Wir erkennen einige Defizite bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen und empfehlen in Kooperation mit den Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption zu erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umzusetzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?

- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

➔ Feststellung

Der Einführungsprozess mit Medienkonzepten, technisch pädagogischen Einsatzkonzepten, Beschaffungen, IT-Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse ist praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Gemeinde werden damit gelöst. Der Medienentwicklungsplan verfügt noch nicht über konkrete Planungsinformationen.

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-Support²⁸, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Nörvenich** ist Schulträger von zwei Grundschulen.

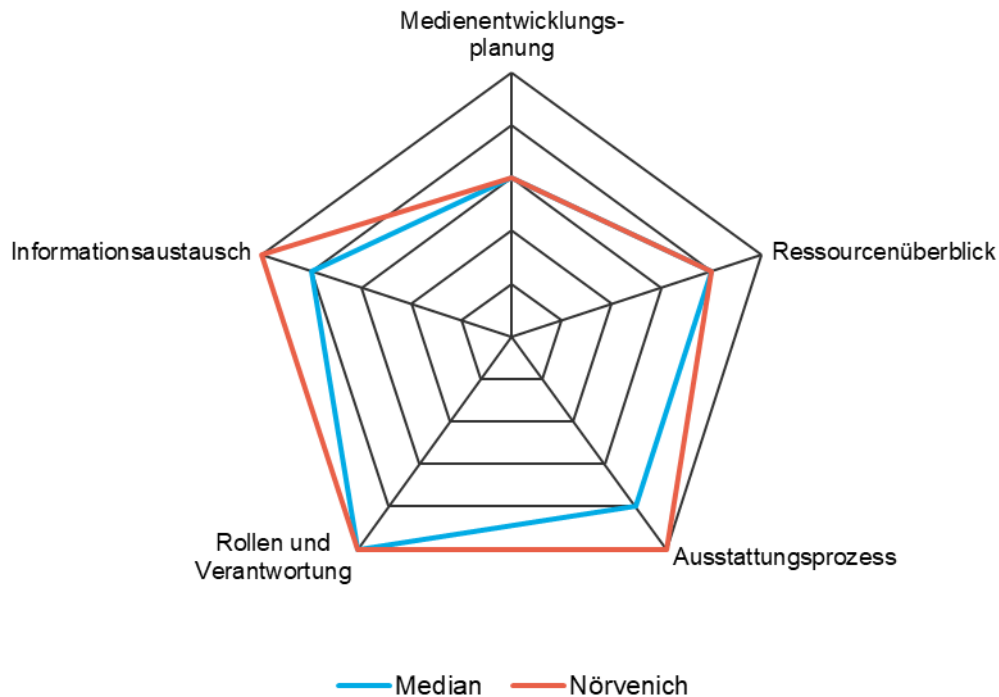
Schulen der Gemeinde Nörvenich im Schuljahr 2021/2022

Schule	Klassen	Schüler/innen
Albertus-Magnus-Gemeinschaftsgrundschule	5	112
Gemeinschaftsgrundschule Nörvenich, Bahnhofstrasse	13	296
Summe	18	408

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Nörvenich 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.

²⁸ 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 Problembeseitigung

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen liegen am Median oder sind deutlich stärker ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Ausstattungsstrategie der Gemeinde sieht vor, dass der halbe Schulbetrieb mit mobilen Endgeräten ausgestattet wird. Damit teilen sich rechnerisch zwei Schülerinnen und Schüler ein mobiles Endgerät. Die Umsetzung erfolgte aus Mitteln der Förderprogramme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt NRW.“

Der Umsetzungsprozess „Schulen ans Netz“ wird technisch von der kdVz Rhein-Erft-Rur umgesetzt. Alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Düren arbeiten mit der kdVz Rhein-Erft-Rur zusammen. Die Strategien und Vorgehensweisen sind somit erprobte Praxis und dienen als Vorlage für Nörvenich. Der First- und Second-Level-Support ist Sache des Dienstleisters. Die Ausstattungs- und Supportprozesse sind verbindlich und klar geregelt.

Die Kommunikationswege sind einfach und überschaubar. Der Kontakt zwischen Schulträger und Schule erfolgt bilateral, schnell und unkompliziert. Die Schullandschaft ist mit zwei Grundschulen übersichtlich.

Die Schulen der Gemeinde Nörvenich haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese wurden in technisch pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) überführt. Es gibt auch einen initialen Prozess der Medienentwicklungsplanung. Der Medienentwicklungsplan enthält Informationen über die technischen IT-Grundstrukturen und technische Zielinfrastruktur. Es gibt eine grobe Bestandsaufnahme und Ziele. Die Darstellungen sind nicht konkret mit Planungsinformationen hinterlegt. Es fehlt das formalisierte Projektmanagement mit der Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und

quantitativen und qualitativen Zielausstattung. Dazu gehören ebenfalls die regelmäßige Evaluierung und der Abgleich der Planung mit den fortgeschriebenen Medienkonzepten der Schulen. Außerdem gehören auch Konkretisierungen zu Themenbereichen, wie IT-Sicherheit, Gebäudeinfrastruktur, Betrieb, Support und Fortbildung.

Auch wenn die Gemeinde Nörvenich einen praktikablen Umsetzungsprozess vorweisen kann, sollte auf formalisierte Planung nicht gänzlich verzichtet werden. Das Wissen ist bei einzelnen Personen gebündelt und nicht zentral dokumentiert. Es könnten Informationen verloren gehen oder vergessen werden. Eine detaillierte Medienentwicklungsplanung ist angeraten, da diese sowohl eine gute Dokumentation darstellt als auch Planungssicherheit bietet und politische Entscheidungsgrundlage sein kann.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte den Umsetzungsprozess stärker formalisieren und den Medienentwicklungsplan um ein Projektmanagement mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und quantitativer und qualitativer Zielausstattung erweitern.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Gemeinde Nörvenich liegt mit ihrem Schulprojekt gut im Plan. Die eigenen Ziele werden erreicht. Die Ausstattung ist modern. Durch die Auslagerung auf einen externen IT-Dienstleister kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz.

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 408 Schülerinnen handelt es sich in der Gemeinde Nörvenich um ein überschaubares Schulumfeld. Alle Schulen sind mit ausreichend dimensionierten „Fibre to the Home“ (FTTH)

Anschlüssen mit Verbindungsgeschwindigkeiten von 250 Mbit/s an das Internet angebunden. Die Schulgebäude bzw. alle Schulklassen sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind überwiegend nahezu neuwertig und zwischen einem und zwei Jahre alt. Konkrete Wiederbeschaffungszyklen wurden noch nicht festgelegt. Die Geräte werden voraussichtlich ab 2026 sukzessive ausgetauscht.

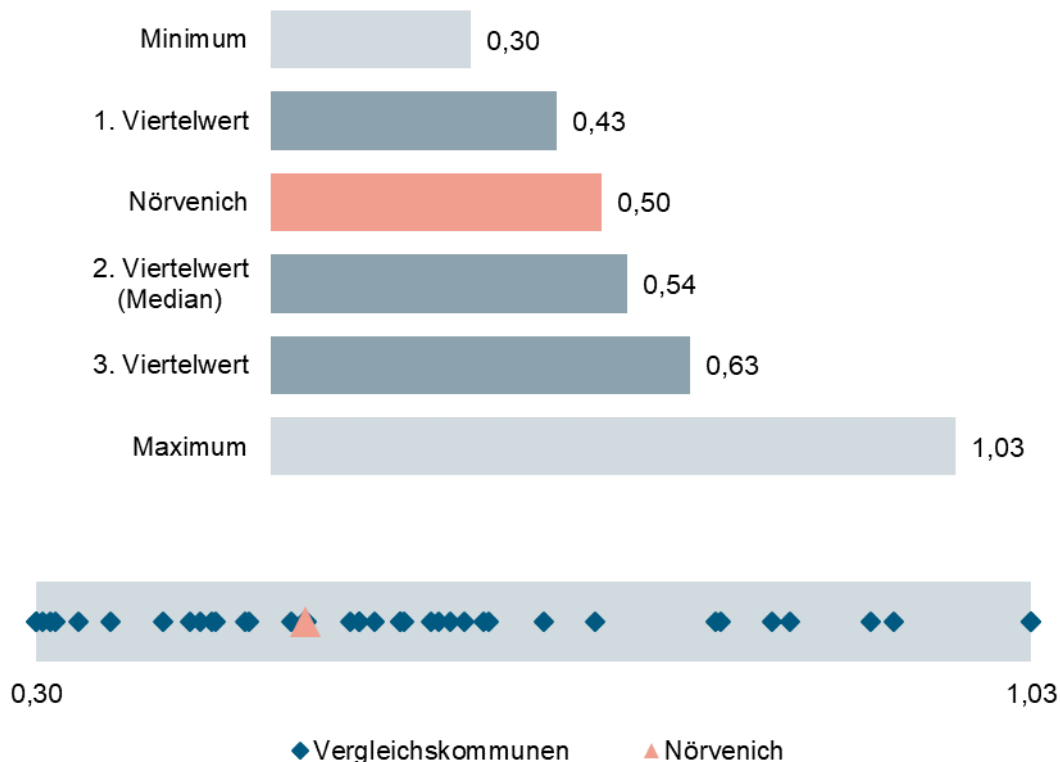
Nachfolgend betrachten wir, wie weit die Umsetzung fortgeschritten ist.

IT Endgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Schulform	Schüler/innen	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schulform
Grundschulen	408	204	0,50

Ausgehend von den selbst gesteckten Zielen, wonach der halbe Schulbetrieb über digitale Eingabegeräte verfügen soll, befindet sich die Gemeinde Nörvenich bereits im Endausbau. Aktuell teilen sich in den Grundschulen etwa zwei Schüler bzw. Schülerinnen ein Endgerät. Die Gemeinde liegt damit am 2. Viertelwert. In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen.

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



Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Nörvenich wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,17	1,00	1,75	39
Beamer	0,00	0,00	0,05	0,21	0,65	1,67	39
Großformatige Bildschirme	0,56	0,00	0,00	0,04	0,47	1,90	39

Die Gemeinde Nörvenich hat sich entschieden, ausschließlich großformatige Bildschirme in den Klassenräumen als Präsentationstechnik einzusetzen. Die Gemeinde liegt mit 0,56 Geräten je Klasse im interkommunalen Vergleich in der Nähe des 3. Viertelwertes. Im Laufe der Prüfung wurde der Wert durch Auslieferung weiterer Geräte nochmal verbessert. Ende 2022 liegt die Quote bei 0,67 Geräten. Rechnerisch sind damit zwei Drittel der Schulklassen mit Präsentationstechnik ausgestattet. Die vollständige Ausstattung erfolgt in 2023. Damit ist dann in allen Unterrichtsräumen eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich.

Die Gemeinde Nörvenich hat das komplette IT-Service-Management an den externen IT-Dienstleister kdVz Rhein-Erft-Rur ausgelagert. Die kdVz Rhein-Erft-Rur übernimmt den Support aller kreisangehörigen Kommunen des Kreises Düren. Dadurch gelingt es, standardisierte Vorgehensweisen zu entwickeln und Skaleneffekte zu erreichen. Es kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz. Die kdVz Rhein-Erft-Rur setzt Monitoring Systeme, automatische Softwareverteilung, mobiles Device Management, Fernwartung und weitere Softwarelösungen für den Support der Schulen ein. Weiterhin gibt es Vorgaben für die eingesetzte Hardware, um ein homogenes IT-Umfeld sicherstellen zu können. Hierzu werden ausschließlich Geräte aus dem Warenkorb der kdVz eingesetzt. Der IT-Schulsupport (First- und Second-Level-Support) der kdVz ist in den Räumlichkeiten der Schulen stationiert und ausreichend mit Personal ausgestattet. Die Prozesse sind einfach und klar definiert.

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

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

→ Feststellung

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

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Nörvenich** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

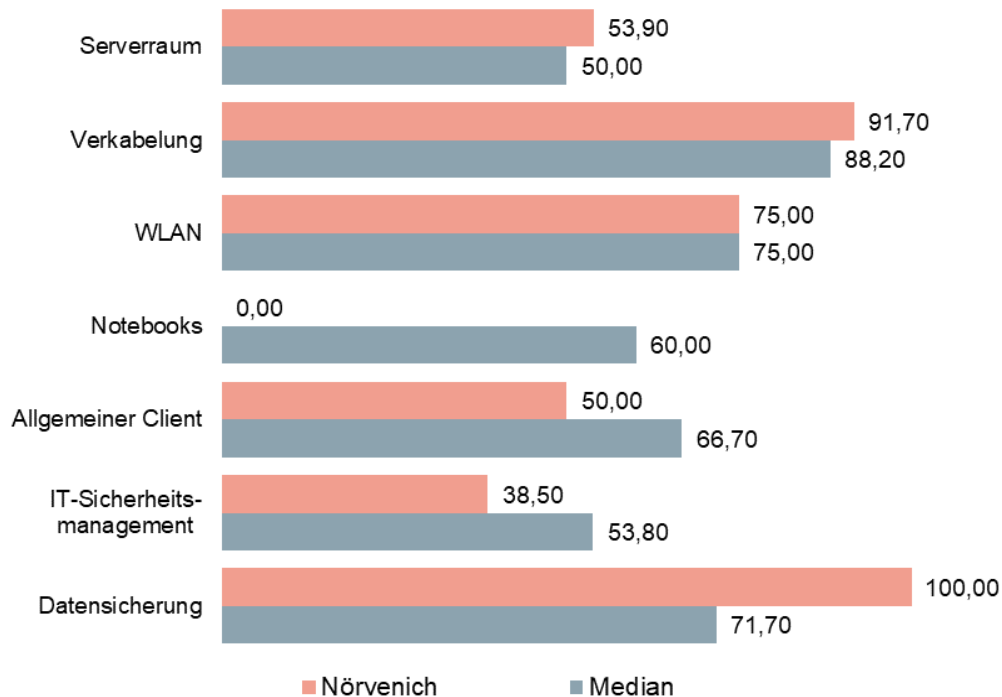


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen bei einem Zielwert von 100 Prozent eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Nörvenich liegt mit 60,2 Prozent am Median.

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

²⁹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die Grundschulen der Gemeinde erreichen einen Erfüllungsgrad von etwa 60 Prozent.³⁰ Teilweise werden aber auch sehr hohe Ausprägungen erreicht.

Optimierungspotenzial besteht bei den organisatorischen Maßnahmen in verschiedenen Prüfbereichen. Wir halten es deshalb für sinnvoll, den Schutzbedarf zu analysieren, das Risiko zu beschreiben und ein Notfallkonzept zu erstellen. Dabei sollte geprüft werden, was unter akzeptablen Mitteleinsatz umgesetzt werden kann. Dieser Prozess sollte vollständig dokumentiert in ein Sicherheitskonzept einfließen und mit den Schulen abgestimmt werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

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

³⁰ Die Notebooks werden nur stationär und nicht mobil eingesetzt. Die Wertung erfolgt unter allgemeiner Client. Der Sicherheitsaspekt Notebook wurde in der Betrachtung bereinigt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Der Einführungsprozess mit Medienkonzepten, technisch pädagogischen Einsatzkonzepten, Beschaffungen, IT-Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse ist praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Gemeinde werden damit gelöst. Der Medienentwicklungsplan verfügt noch nicht über konkrete Planungsinformationen.	100	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte den Umsetzungsprozess stärker formalisieren und den Medienentwicklungsplan um ein Projektmanagement mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung und quantitativer und qualitativer Zielausstattung erweitern.	103
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Nörvenich weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	106	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	107

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Nörvenich sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Nörvenich rechtmäßig. Anpassungsbedarf sieht die gpaNRW jedoch bei der Vorgehensweise der Feuerbestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme. Bei einer Feuerbestattung als Ersatzvornahme sollte die Gemeinde im Wege des Sofortvollzugs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr zunächst nur die Einäscherung veranlassen. Die Urnenbeisetzung sollte hingegen im gestreckten Vollstreckungsverfahren durchgeführt werden.

Die Gemeinde prüft konsequent, ob vorrangig zur Bestattung verpflichtete Personen zu ermitteln sind. Sollte dies nicht fristgerecht möglich sein, prüft sie im Nachgang, ob Personen ermittelbar sind, die sie im Rahmen der Kostenerstattung heranziehen kann. Die Gemeinde erhebt in diesen Fällen zudem eine Verwaltungsgebühr um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

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

Die Gemeinde Nörvenich führt ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durch, und sie vermeidet durch ihre Maßnahmen möglichst eine Belastung ihres Gemeindehaushaltes. In manchen Fällen deckt das eingesetzte Bestattungsunternehmen seine Rechnung für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung direkt aus dem Bankguthaben der verstorbenen Person. Diese Vorgehensweise ist zwar pragmatisch, jedoch beachtet die Gemeinde Nörvenich in diesen Fällen Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht, da sämtliche Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen über den kommunalen Haushalt zu buchen sind. Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Nörvenich bei den Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle am Minimum des Vergleichs. Die Gemeinde erzielt im Rahmen der Kostenerstattung eine Volldeckung ihrer Aufwendungen durch Erträge,

so dass kein Fehlbetrag besteht. Um ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen weiter niedrig zu halten, hat die Gemeinde nach einer Preisabfrage bei mehreren Bestattungsunternehmen ein Unternehmen ausgewählt, das ordnungsbehördliche Bestattungen preiswert anbietet.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Gemeinde Nörvenich befinden sich drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Nach den Erfahrungen der Gemeinde führten diese Einrichtungen bislang nicht dazu, dass die Ordnungsbehörde vermehrt ordnungsbehördliche Bestattungen veranlassen musste. Krankenhäuser oder Hospize, die sich erhöhend auf die Fallzahlen von ordnungsbehördlichen Bestattungen auswirken könnten, gibt es hingegen in der Gemeinde Nörvenich nicht.

Sterbefälle Nörvenich 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	141	171	140

Die Zahl der Sterbefälle in Nörvenich liegt 2019 und 2021 auf einem ähnlich hohen Niveau. In 2020, dem ersten Jahr der Corona-Pandemie, verzeichnet Nörvenich etwa 21 Prozent mehr Sterbefälle als im übrigen Betrachtungszeitraum. Interkommunal verglichen hat Nörvenich in 2021 absolut weniger Sterbefälle als die Mehrheit der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Median liegt bei 160 Sterbefällen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Nörvenich 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	1	5	4
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	3	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	2	2

In der Gemeinde Nörvenich schwankt die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Gemeinde Nörvenich in 50 Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. Unverzügliche intensive Ermittlungsmaßnahmen des Nörvenicher Ordnungsamtes nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles tragen in diesen Fällen maßgeblich dazu bei, dass die Gemeinde die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung vermeiden konnte.

Die Zahl der Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegt in den betrachteten Jahren 2019 bis 2021 auf einem niedrigen Niveau. In 2019 gab es einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall. In den Folgejahren hat das Ordnungsamt jeweils zwei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Nörvenich mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,96	1,89	1,87

In der Gemeinde Nörvenich verdoppelt sich die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung von 2019 auf 2020. Im Folgejahr bleibt sie konstant, sowohl absolut gesehen als auch in der einwohnerzogenen Betrachtung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,87	0,00	0,00	0,68	1,50	5,74	48

Die Gemeinde Nörvenich hat in 2021 mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Unsere Prüfergebnisse zeigen, dass 19 von 48 Kommunen des Vergleichs, und damit rund 40 Prozent der Kommunen, in 2021 dahingegen keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt haben. Die vergleichsweise hohe Einordnung der Gemeinde Nörvenich im interkommunalen Vergleich 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 Gemeinde Nörvenich hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

Die **Gemeinde Nörvenich** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Gemeinde hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt auch außerhalb der Dienstzeiten der Verwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Gemeinde umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Gleichwohl schöpft die Gemeinde die gesetzlichen Fristen bisweilen aber auch maximal aus, wenn sie auf diese Weise noch Angehörige ermitteln kann, die die Überführung in eine Leichenhalle oder die Bestattung selbst veranlassen.

In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind, noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde als Erstmaßnahme innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist die Abholung der Leiche vom Sterbe- bzw. Auffindeort und lässt diese durch ein Bestattungsunternehmen in eine Leichenhalle überführen.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Gemeinde Nörvenich auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Gemeinde Nörvenich wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender Urnenbeisetzung, sofern keine anderslautende Willensbekundung des bzw. der Verstorbenen bekannt oder eine Erdbestattung aus religiösen Gründen erforderlich ist. Dabei hält sie die zehntätige Frist zur Kremierung regelmäßig ein.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- ➔ Die Gemeinde Nörvenich ermittelt bestattungspflichtige Angehörige nach eigenen festgelegten Standards. Durch ihre wirksame Ermittlungstätigkeit und die direkte Ansprache von bestattungspflichtigen Angehörigen kann die Gemeinde Nörvenich häufig ordnungsbehördliche Bestattungen vermeiden bzw. die Grundlage für eine schnelle und erfolgreiche Kostenerstattung schaffen.

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 **Gemeinde Nörvenich** hat ihr Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in ihren Verfahrensstandards festgelegt. Das Ordnungsamt führt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles intensive Ermittlungsmaßnahmen durch um vorrangig bestattungspflichtige Angehörige schnell zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den verpflichteten Angehörigen durchgeführt wird und nicht vom Ordnungsamt der Gemeinde Nörvenich veranlasst werden muss.

Die Ordnungsbehörde überprüft ihr Melderegister, das vom Standesamt geführte Personenstandsregister sowie das Gewerberegister auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Außerdem geht sie Hinweisen aus der Nachlasssicherung nach und befragt etwaige Betreuungspersonen oder Nachbarn zu Angehörigen. Zudem holt das Ordnungsamt beim Nachlassgericht die Information ein, ob im zentralen Testamentsregister ein Testament der verstorbenen Person registriert ist.

Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, ersucht die Gemeinde Nörvenich die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Im Rahmen der Gefahrenabwehr begeht die Gemeinde Nörvenich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch etwaige Wohnräume von Verstorbenen, um Hinweise auf bestattungspflichtige Angehörige, Vermögen, Versicherungen, Vorsorgeverträge und ähnliches zu ermitteln. Solche Begehungen erfolgen immer durch mindestens zwei Beschäftigte des Ordnungsamtes, so stellt die Gemeinde das Vieraugenprinzip sicher. Befindet sich die Wohnung der bzw. des Verstorbenen außerhalb des Gebietes der Gemeinde Nörvenich, bittet die Gemeinde die zuständige Kommune um Amtshilfe.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Gemeinde Nörvenich zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Gemeinde an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten.

Wenn es der Gemeinde gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, geht das Ordnungsamt folgendermaßen vor. Das Ordnungsamt erstellt ein Anschreiben, in dem sie verpflichtete Angehörige pietätvoll über den Todesfall informiert, über die Bestattungspflicht aufklärt und diese bittet, sich umgehend mit dem Ordnungsamt in Verbindung zu setzen. Das Anschreiben wird zusätzlich mit dem Hinweis versehen, dass es als Anhörung gemäß § 28 VwVfG NRW zu werten ist. Aufgrund der Eilbedürftigkeit stellen Beschäftigte des Ordnungsamtes das Anschreiben innerhalb des Gemeindegebietes von Nörvenich in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zu. Sofern die verpflichteten Angehörigen außerhalb von Nörvenich leben, bittet die Gemeinde die zuständige Kommune um Amtshilfe. In diesen Fällen versendet die Ordnungsbehörde ihr Anschreiben per E-Mail an die Wohnort-Kommune und bittet um Zustellung durch deren Bedienstete gegen Empfangsbekenntnis gemäß § 5 Verwaltungszustellungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LZG NRW).

Sofern die Gemeinde aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt das Ordnungsamt seine Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort.

Die Gemeinde dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen in einem standardisierten Verfahren. Die Fallbearbeitung erfolgt mit Hilfe einer Checkliste, die das Ordnungsamt auf die notwendigen Arbeitsschritte bei ihrer Ermittlungstätigkeit hinweist und die die Fallabwicklung gut unterstützt. Die Gemeinde Nörvenich dokumentiert ihr Vorgehen in einer digitalen Fallakte. Die sachbearbeitende Fachkraft des Ordnungsamtes erfasst darin die Checkliste, die Ergebnisse zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen sowie alle Dokumente und Schriftstücke, welche für die Bearbeitung eines Falles maßgeblich sind.

4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Gemeinde Nörvenich** führt ordnungsbehördliche Bestattungen in der Regel als Feuerbestattung durch, da dies regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Die Gemeinde hat 2020 eine Preisabfrage bei mehreren Bestattungsunternehmen durchgeführt und das Bestattungsunternehmen mit dem kostengünstigsten Angebot ausgewählt. Die ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgen anonym auf einem Friedhof in den Niederlanden.

Die Ordnungsbehörde der Gemeinde überprüft, ob von der verstorbenen Person ein Testament, eine Bestattungsvorsorge oder ähnliches vorliegt. Sofern eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung existiert, wägt die Gemeinde Nörvenich die Bestattungsart unter Berücksichtigung der dadurch entstehenden Mehrkosten ab und berücksichtigt diese nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Gemeinde Nörvenich 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.

→ Feststellung

Die aktuelle Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen als Ersatzvornahme entspricht nicht den gesetzlichen Bestimmungen gemäß § 55 Abs. 2 VwVG und birgt damit ein finanzielles Risiko für die Gemeinde.

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

Die **Gemeinde Nörvenich** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen.

Sobald durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, leitet die Fachkraft des Ordnungsamtes ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme mit Anordnung der sofortigen Vollziehung und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Nörvenich ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU) oder durch einen Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Beisetzung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Gemeinde Nörvenich weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Wie bereits unter Ziffer 4.4.1 dieses Berichts beschrieben, führt die Gemeinde Nörvenich ordnungsbehördliche Bestattungen standardmäßig als Feuerbestattung durch. Sie beauftragt das

durchführende Bestattungsunternehmen gleichzeitig mit der Einäscherung und der Urnenbeisetzung. Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, wird jedoch zunächst durch die fristgerechte Einäscherung beseitigt. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben. Bei Feuerbestattungen, die die Kommune im Rahmen einer Ersatzvornahme veranlasst, kann die Nichtbeachtung des vorgesehenen zweiteiligen Bestattungsvorgangs dazu führen, dass die Kommune in einem etwaigen Verwaltungsstreitverfahren ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen nicht vollumfänglich geltend machen kann. Deshalb sollte die Ordnungsbehörde der Gemeinde Nörvenich im Falle der Ersatzvornahme künftig zunächst nur die fristgerechte Einäscherung des Leichnams in Auftrag geben. Nach der erfolgten Einäscherung sollte die Gemeinde den bestattungspflichtigen Angehörigen durch Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufgeben, die Beisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen. Sofern sich die bestattungspflichtigen Angehörigen nicht fristgemäß um die Beisetzung der Urne kümmern, sollte die Gemeinde Nörvenich einen Bescheid über die Festsetzung der Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme erlassen, diesen per PZU oder Boten zustellen und die Ersatzvornahme durchführen.

Wir weisen darauf hin, dass bei der bisherigen Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich im Falle einer Ersatzvornahme die Gefahr droht, dass in strittigen Fällen der Kostenerstattung Teilniederlagen beim Verwaltungsgericht wahrscheinlich sind.

Erdbestattungen als Ersatzvornahme nimmt die Gemeinde Nörvenich nach Abwägung der entstehenden Mehrkosten 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 Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme künftig zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und für die Urnenbeisetzung die bestattungsrechtliche Frist von sechs Wochen ausschöpfen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Nörvenich macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Die Verfahrensstandards sehen zudem die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen vor.

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

Die **Gemeinde Nörvenich** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung ersetzen. Die Gemeinde hat in ihren Verfahrensstandards Regelungen zur Erhebung einer Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes getroffen. Auf diese Weise schöpft die Gemeinde Nörvenich ihren Rechtsanspruch aus, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

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 Gemeinde Nörvenich 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 **Gemeinde Nörvenich** 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 Gemeinde per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der Dienstzeiten der Verwaltung gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Gemeinde Nörvenich einen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet.

Das Ordnungsamt hat eine Checkliste entwickelt, an der sich die Beschäftigten, die einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall aufnehmen, orientieren können. Die Fragen dienen dazu, die zur Fallbearbeitung notwendigen Erstinformationen zu dem Sterbefall systematisch abzufragen und weitere Fragen zu klären. Sofern dem Ordnungsamt nicht bereits eine Sterbefallmitteilung vorliegt, fragen die Beschäftigten bei einer eingehenden Meldung (mindestens) Folgendes ab:

- Vor- und Nachname der verstorbenen Person,
- Geburtsdatum und –ort der verstorbenen Person,

- Sterbedatum und Uhrzeit,
- letzte Meldeanschrift der verstorbenen Person sowie
- Namen, Meldeanschrift ggf. Telefonnummern bekannter Angehöriger.
- Wurden Angehörige bereits informiert?
- Sind Gründe bekannt, warum Angehörige sich ggf. nicht um die Bestattung kümmern (wollen)?

Die Gemeinde legt für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine eigene digitale Akte an. So ist gewährleistet, dass die Arbeitsschritte auch im Vertretungsfall nach einheitlichen Standards erledigt werden. Die Beschäftigten des Ordnungsamtes erhalten regelmäßig die Möglichkeit an Weiterbildungen teilzunehmen, damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten können.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- ➔ Die Gemeinde Nörvenich beachtet die Grundsätze zur Wirtschaftlichkeit bei erforderlichen ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Nörvenich deckt 2021 ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig durch Erträge, so dass kein Fehlbetrag besteht.

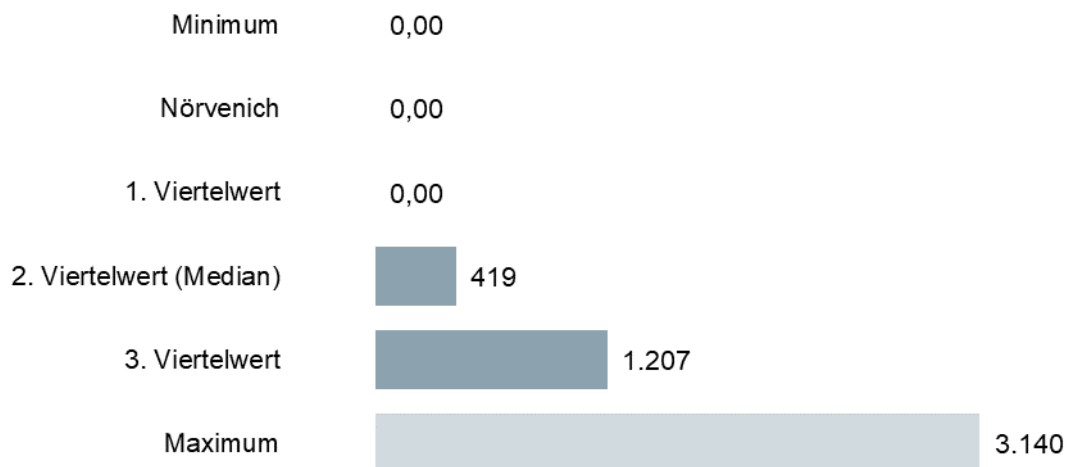
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	507	0,00

Der **Gemeinde Nörvenich** entsteht im Prüfzeitraum nur eine geringe wirtschaftliche Belastung durch ordnungsbehördliche Bestattungen. Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung schwankt in der Gemeinde Nörvenich von 2019 bis 2021. In den Jahren 2019 und 2021 hat die Gemeinde aufgrund ihrer erfolgreichen Ermittlungstätigkeit, in Bezug auf bestattungspflichtige Angehörige oder zum Nachlass der verstorbenen Person, keinen Fehlbetrag bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen. Dahingegen ergibt sich in 2020 ein Fehlbetrag von 507 Euro je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung. Die Gemeinde Nörvenich führte in 2020 zwei ordnungsbehördliche Bestattungen ohne bestattungspflichtige Angehörige durch. Da die Begleichung der Bestattungsaufwendungen überwiegend direkt aus dem Nachlass der Verstorbenen erfolgte, wendete die Gemeinde Nörvenich für beide Fälle nur insgesamt 1.013 Euro auf. Weitere Ausführungen zur Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich folgen im Kapitel 4.6.2 Aufwendungen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Nörvenich bei den 38 Prozent der Kommunen, die keinen Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen. Der Gemeinde Nörvenich gelingt es im Vergleichsjahr, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle vollständig zu refinanzieren.

4.6.2 Aufwendungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.

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

Die **Gemeinde Nörvenich** wirkt gezielt darauf hin, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Wie in Kap. 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen dargestellt, zielt die intensive Ermittlungstätigkeit der Gemeinde vor Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Einäscherung bzw. Erdbestattung darauf ab, dass das Ordnungsamt für möglichst wenige Fälle zuständig wird. Als weitere Maßnahme arbeitet die Gemeinde seit 2020 mit einem Bestattungsunternehmen zusammen, das ordnungsbehördliche Bestattungen kostengünstig durchführt.

Um den gemeindlichen Haushalt möglichst wenig zu belasten, hat die Gemeinde Nörvenich darüber hinaus ein Verfahren für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne verpflichtete Angehörige etabliert, in denen ein Nachlass vorhanden ist. Die Gemeinde geht dabei folgendermaßen vor:

Stellt das Ordnungsamt im Rahmen seiner Ermittlungstätigkeit fest, dass keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, es aber einen Nachlass, wie z.B. ein Bankguthaben gibt, teilt sie dies dem eingesetzten Bestattungsunternehmen mit. Der Bestatter bzw. die Bestatterin nimmt dann selbständig Kontakt zur Bank auf und lässt sich die Bestattungskosten, abhängig von der Höhe des Bankguthabens, ganz oder teilweise direkt von der Bank begleichen. Sofern anschließend noch ein Teilbetrag offen ist, stellt das Bestattungsunternehmen der Gemeinde Nörvenich lediglich den Restbetrag in Rechnung. Eine Aufwandsbuchung nimmt die Gemeinde in Höhe des Restbetrags vor.

Dieses Vorgehen der Gemeinde Nörvenich ist zwar pragmatisch. Allerdings beachtet die Gemeinde dabei Vorschriften der Rechnungslegung gemäß § 95 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nicht. Die vollen Aufwendungen einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind in der Rechnungslegung als Aufwand zu verbuchen; etwaige Erträge sind in voller Höhe auszuweisen. Nach dem so genannten „Bruttoprinzip“ sind keine Verrechnungen von Aufwendungen und Erträgen zulässig. Wenn nachträglich klar wird, dass eine Forderung ganz oder teilweise uneinbringlich wird, ist sie aufwandswirksam auszubuchen.

Der Verstoß gegen die Vorschriften der Rechnungslegung führt nicht zu rechtlichen Konsequenzen, da er regelmäßig keine beeinträchtigende Wirkung auf die Gesamtaussage der Jahresabschlüsse hat. Gleichwohl sollte die Gemeinde Nörvenich ordnungsbehördliche Bestattungen sachgerecht in der Rechnungslegung abbilden.

Die gpaNRW weist ergänzend darauf hin, dass die Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen auch im Rahmen der Haushaltsplanung in voller Höhe als Aufwand und Auszahlung einzuplanen sind. Gleiches gilt für etwaige Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen aus der Inanspruchnahme der bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben. Diese müssen in der Haushaltsplanung ebenfalls als Ertrag und Einzahlung geplant werden. Wie bei der Rechnungslegung gilt auch bei der Haushaltplanung das Bruttoprinzip. Weiterhin gelten die Prinzipien der Haushaltswahrheit und –klarheit. Sollten in der Haushaltsplanung die entsprechenden Aufwendungen und Erträge nicht oder in zu geringem Umfang eingeplant worden sein, muss die Kommune im Rahmen der Bewirtschaftung die Regelungen zur über- und außerplanmäßigen Mittelbewirtschaftung sowie die damit zusammenhängenden Zuständigkeitsregelungen beachten.

Die gpaNRW gibt zudem den Hinweis, dass bei der Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich auch privatrechtliche Vorschriften nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) wie u.a. das Vertrags- und Erbrecht verletzt sein können, ohne dass die gpaNRW dies im Detail geprüft hat. Als Auftraggeberin einer ordnungsbehördlichen Bestattung steht die Gemeinde Nörvenich beispielsweise in einem Vertragsverhältnis mit dem jeweiligen Bestattungsunternehmen. Somit hat das Bestattungsunternehmen einen vertraglichen Zahlungsanspruch gegenüber der Gemeinde Nörvenich, jedoch nicht gegenüber der Bank.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nörvenich in Euro 2019 bis 2021

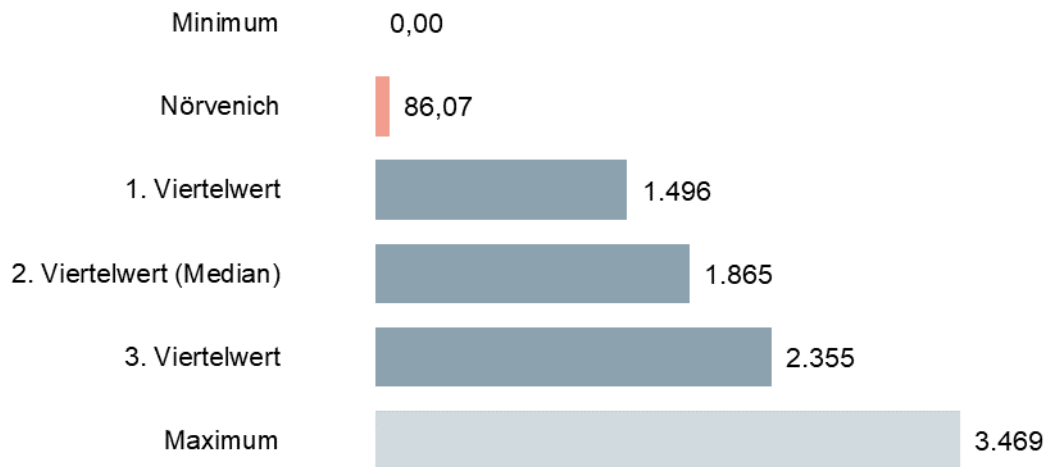
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.086	1.013	172
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	2	2
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.086	507	86,07

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt, steigt die Zahl der Fälle von 2019 auf 2020 von einem auf zwei Fälle. In 2022 hat die Gemeinde ebenfalls zwei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Die Aufwendungen der Gemeinde Nörvenich für ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln sich dahingegen im Zeitverlauf stark rückläufig. Lediglich in 2019 entstanden der Gemeinde Nörvenich Aufwendungen für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in voller Höhe. In den darauffolgenden Jahren beauftragte die Gemeinde zwar jeweils zwei ordnungsbehördliche Bestattungen. Aufwendungen entstanden der Gemeinde dafür jedoch nur in Höhe der Kosten, die das eingesetzte Bestattungsunternehmen nicht direkt aus dem Nachlass der verstorbenen Person decken konnte. Im Jahr 2020 war

dies teilweise möglich, in 2021 vollständig. Die Aufwendungen in Höhe von 172 Euro in 2021 entstanden der Gemeinde zur Begleichung einer Arztrechnung für die durchgeführte Leichenschau.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, auch im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungen Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Gemeinde unwirtschaftlich gehandelt hat. Um die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten, hat die Gemeinde Nörvenich zuletzt in 2020 eine Preisabfrage bei mehreren Bestattungsunternehmen durchgeführt. Die Gemeinde arbeitet nun mit einem Bestattungsunternehmen zusammen, das eine anonyme Feuerbestattung für rund 900 Euro und damit vergleichsweise preisgünstig durchführt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die Gemeinde Nörvenich hat in 2021 sehr geringe Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen am Minimum des Vergleiches.

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.

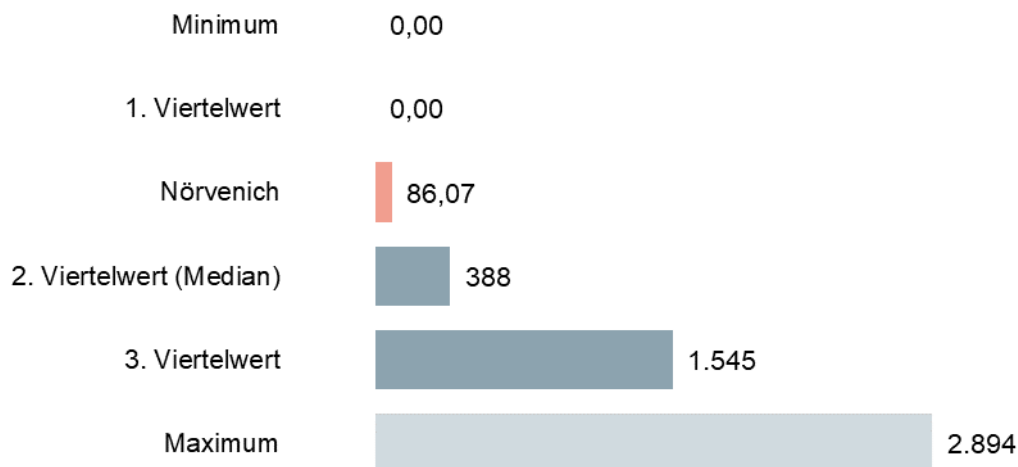
- ➔ Die Gemeinde Nörvenich kann ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen in 2021 vollständig refinanzieren. Deshalb sind die vergleichsweise niedrigen Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen nicht negativ zu werten.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nörvenich 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.086	0	172
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	2	2
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.086	0	86,07

Die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen schwanken in der Gemeinde Nörvenich von 2019 bis 2021.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Gemeinde Nörvenich hat im Jahr 2021 vergleichsweise sehr geringe Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen. Die niedrige Positionierung im Vergleich ist aber nicht negativ zu bewerten, da die vereinnahmten Kostenerstattungen die Aufwendungen der Gemeinde Nörvenich vollständig decken.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die aktuelle Vorgehensweise der Gemeinde Nörvenich bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen als Ersatzvornahme entspricht nicht den gesetzlichen Bestimmungen gemäß § 55 Abs. 2 VwVG und birgt damit ein finanzielles Risiko für die Gemeinde.	116	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme künftig zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und für die Urnenbeisetzung die bestatungsrechtliche Frist von sechs Wochen ausschöpfen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.	117
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F2	Die Gemeinde Nörvenich richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.	121	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.	122

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Nörvenich 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

Eine vorausschauende Friedhofsbedarfsplanung sowie die notwendigen Steuerungsgrundlagen einschließlich einer fachgerechten IT-Unterstützung sind die Basis für das aktive und zukunftsgerichtete Flächenmanagement der Gemeinde Nörvenich. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die mit externer Begleitung erstellte und mit der Politik eng abgestimmte Friedhofskonzeption-/Friedhofsentwicklungsplanung (FEP) der Gemeinde Nörvenich. Sie bildet die zentrale Basis für die künftige Entwicklung der kommunalen Friedhöfe. Die Gemeinde Nörvenich hat die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe pflegearm angelegt, und die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegepflege sind vergleichsweise gering. Allerdings hat die Gemeinde im Vergleich den höchsten Anteil Grün- und Wegefläche an den Friedhofsflächen und in Folge dessen einen hohen Anteil Unterhaltungskosten Grün- und Wegefläche an den Gesamtkosten der kommunalen Friedhöfe. Durch eine bedarfsorientierte Verringerung der Grün- und Wegeflächen, insbesondere des vergleichsweise hohen Grünflächenanteils, könnte die Gemeinde Nörvenich ihre Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen verringern.

Der Strukturwandel im Bestattungswesen ist in Nörvenich deutlich zu erkennen. Der Trend geht zu pflegeärmeren oder pflegefreien Bestattungsformen. Der landesweite Trend zur Urnenbestattung spiegelt sich auch in Nörvenich wider. Seit dem Jahr 2010 ist dieses die am häufigsten gewählte Bestattungsart. Auf diesen anhaltenden Trend hat die Gemeinde bereits mit neuen Grabarten wie einer Urnenwand und geplanten Baumbestattungen reagiert. Die Gemeinde sollte Baumbestattungen möglichst innerhalb der vorhandenen Friedhofsfläche anbieten, anstatt die Friedhofsfläche durch den Neuerwerb eines Grundstücks für Baumbestattungen zu erweitern. Die Gemeinde wird mit Konkurrenzangeboten im Umfeld konfrontiert. Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Verhältnis zu den Sterbefällen liegt in Nörvenich 2021 bei rund 51 Prozent und ist damit vergleichsweise sehr niedrig.

Die Gemeinde Nörvenich refinanziert ihre Aufwendungen für die kommunalen Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde im Jahr 2013 vor. Mögliche Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen. Die Nutzungsberechtigten werden damit nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Für das Friedhofswesen sollte schnellstmöglich eine neue Gebührenkalkulation erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nörvenich gewährleisten, dass jährliche Nachkalkulationen zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen in den Folgejahren erfolgen.

Bei den Trauerhallen weist die Gemeinde Nörvenich im Jahr 2021 den vergleichsweise zweitniedrigsten Kostendeckungsgrad auf. Sie kann die anfallenden Kosten nur zu einem geringen Anteil über die Gebührenerträge refinanzieren. Dies liegt insbesondere an der geringeren Auslastung.

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	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	12	1	1	2	5	14	27
Kommunale Friedhofsfläche in qm	42.230	14.514	33.866	42.230	56.562	84.970	27
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	51,43	22,38	61,36	84,73	95,62	111	26
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,70	1,26	2,03	2,37	3,23	5,74	26
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	86,21	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	5.351 ³¹	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,96 ³²	1,18	2,68	3,15	4,40	6,77	27

Die **Gemeinde Nörvenich** unterhält aktuell zwölf kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können:

- Friedhof Binsfeld,
- Friedhof Dorweiler,
- Friedhof Eschweiler über Feld,
- Friedhof Frauwüllesheim,
- Friedhof Hochkirchen,
- Friedhof Nörvenich alt,
- Friedhof Nörvenich neu,
- Friedhof Pingsheim,
- Friedhof Poll,

³¹ Unter Berücksichtigung von 11.531 Einwohnern nach der eigenen Fortschreibung des Einwohnermeldeamtes der Gemeinde Nörvenich (Stand 28. Februar 2023) ergibt sich ein Kennzahlenwert von 4.950 qm.

³² Unter Berücksichtigung von 11.531 Einwohnern nach der eigenen Fortschreibung des Einwohnermeldeamtes der Gemeinde Nörvenich (Stand 28. Februar 2023) ergibt sich ein Kennzahlenwert von 3,66 qm.

- Friedhof Rath,
- Friedhof Wissersheim sowie
- Friedhof Alt-Oberbolheim.

Der Friedhof Alt-Oberbolheim ist samt Kapelle in Besitz einer Stiftung. Da die Gemeinde Nörvenich den Friedhof aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit der Stiftung verwaltet, zählt die gpaNRW diesen Friedhof zu den kommunalen Friedhöfen der Gemeinde Nörvenich. In der Gemeinde Nörvenich gibt es außerdem drei ruhende Friedhöfe, die bei dieser Analyse nicht betrachtet werden.

Im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat Nörvenich die zweitmeisten kommunalen Friedhöfe. Die Fläche der einzelnen Friedhöfe bewegt sich zwischen 8.769 qm auf dem größten Friedhof Eschweiler über Feld und 1.561 qm auf dem kleinsten Friedhof Poll. Die einzelnen Friedhöfe haben eine verhältnismäßig kleine Friedhofsfläche, so dass sich die gesamte kommunale Friedhofsfläche der Gemeinde Nörvenich mit 42.230 qm im mittleren Bereich der Vergleichskommunen bewegt. Bei der Friedhofsfläche je Einwohner ordnet sich die Gemeinde Nörvenich wiederum bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren einwohnerbezogenen Flächen ein. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Gemeinde Nörvenich zeichnet sich hingegen durch einen eher größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und eine ebenfalls tendenziell größere Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Auch unter Berücksichtigung der aktuellsten, vom Einwohnermeldeamt der Gemeinde Nörvenich fortgeschriebenen und gegenüber der Statistik von IT.NRW um 864 höheren Einwohnermeldezahlen, bleibt die einwohnerbezogene Erholungs- und Grünfläche bezogen auf das Jahr 2021 vergleichsweise hoch. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage der Gemeinde Nörvenich verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in der Gemeinde Nörvenich als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu.

Die Friedhofssatzung der Gemeinde Nörvenich teilt die Gemeinde in Bestattungsbezirke ein. Verstorbene werden danach regelmäßig auf dem Friedhof des Ortes bestattet, in dem Sie zuletzt gewohnt haben. Grundsätzlich ist aber auch eine Bestattung auf einem anderen Friedhof der Gemeinde auf Antrag bzw. nach Absprache möglich. Ausnahmen bestehen beispielsweise bei der Bestattung auf einem Aschestreufeld, da die Gemeinde dieses nur auf dem Friedhof in Binsfeld anbietet. Beim Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen zeigt sich diese starke örtliche Verbundenheit jedoch nicht. Nur etwas mehr als die Hälfte aller in Nörvenich Verstorbenen werden auf einem kommunalen Friedhof in Nörvenich beigesetzt. In Folge dessen ist der Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den im Gemeindegebiet Verstorbenen niedriger als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Gemeinde Nörvenich hat analysiert, weshalb nur vergleichsweise wenige Sterbefälle auf einem kommunalen Friedhof in Nörvenich beigesetzt werden. Die Auswertung der Einwohnermeldedaten zur Verweildauer von älteren Menschen in den Seniorenpflegeeinrichtungen in Nörvenich hat ergeben, dass diese in vielen Fällen zwischen sechs Monaten und einem Jahr liegt und häufig mit dem Tod in der Seniorenpflegeeinrichtung endet. Da diese Personen in Nörvenich versterben, werden sie in der Statistik von IT.NRW über Gestorbene erfasst. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Seniorenpflegeeinrichtungen stammen jedoch überwiegend nicht aus

Nörvenich, so dass die Bestattung in diesen Fällen zumeist nicht in Nörvenich erfolgt. Nach Angabe der Gemeinde Nörvenich werden die meisten einheimischen Verstorbenen auch in der Gemeinde beigesetzt. Außerdem verdeutlicht der niedrige Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen auch den von der Gemeinde Nörvenich gespürten Konkurrenzdruck durch Bestattungsangebote in Nachbarkommunen.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen, bei generell sinkenden Bestattungszahlen, ist landesweit zu erkennen. Daraus ergibt sich, dass die Kommunen zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Der Trend zu vermehrten Urnenbeisetzungen zeichnet sich auch in der Gemeinde Nörvenich ab und wird im Kapitel 5.6.1 näher analysiert.

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 Steuerung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.

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.

Positiv ist, dass die **Gemeinde Nörvenich** bereits ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung u.a. zum Umgang mit freien Flächen aufgestellt hat. Allerdings hat die Gemeinde seit der Konzepterstellung nur wenige Maßnahmen umgesetzt.

In ihrem Produktplan für das Friedhofs- und Bestattungswesen hat die Gemeinde Nörvenich bislang folgende allgemeine Ziele hinterlegt:

- Bestattungsmöglichkeiten in erforderlichem Umfang vorhalten,
- Beachtung der Würde des Friedhofes,
- Einhaltung der Verkehrssicherheit,
- Erhaltung und Entwicklung des Friedhofes in seiner Funktion als öffentliche Grünfläche sowie als Ort der Besinnung und Stille.

Diese Ausrichtung hat die Gemeinde jedoch bislang nicht näher konkretisiert und mit messbaren Zielen definiert. Gleichwohl würde die Gemeinde Nörvenich das Friedhofswesen auskunftsgemäß perspektivisch gerne kennzahlenunterstützt steuern. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt die Steuerung des Friedhofswesens noch auf Grundlage absoluter Ist-Werte und ihrer Entwicklung. Nachdem die Gemeinde Nörvenich konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

Daneben kann die Gemeinde Nörvenich auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen für ihre Steuerung des Friedhofswesens nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.

5.4.2 Digitalisierung

- Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt, in der auch die digitalisierten Friedhofspläne hinterlegt sind.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Nörvenich** eine Fachsoftware ein. In 2021 hat die Gemeinde das Fachverfahren gewechselt und darin nun auch die aktuellen Friedhofspläne einschließlich der Friedhofsflächen digital hinterlegt, die mit den Grabstätten verknüpft werden können. In der Fachsoftware werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Mit Hilfe der Fachsoftware kann die Gemeinde Nörvenich Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten. Aufgrund einer ungenauen Altdatenpflege im vorherigen Fachverfahren wurden beim Wechsel des Fachverfahrens Fehler, wie z.B. Schreibfehler bei den Grabkarten, in das neue Fachverfahren übertragen. Die Friedhofsverwaltung korrigiert diese Fehler nun sukzessive.

5.4.3 Organisation

- ➔ Die Gemeinde Nörvenich hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt.

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

Bis Februar 2023 wurden die Aufgaben der Friedhofsverwaltung in der **Gemeinde Nörvenich** mit Ausnahme der Gebührenkalkulation im Amt für Tiefbau und Grünflächen wahrgenommen. Seit März 2023 hat die Gemeinde die Aufgaben der Friedhofsverwaltung vollständig in der Kämmerei angesiedelt. Somit ist die Kämmerei in Nörvenich nun für alle Aufgabenbereiche mit Gebührenhaushalten zuständig und kann Synergien besser nutzen. Die Gemeinde Nörvenich stellt durch die organisatorische Änderung auch sicher, dass sich die Beschäftigten besser gegenseitig vertreten können.

Der Bauhof führt die Pflege der Grün- und Wegeflächen eigenverantwortlich durch. Die Aufgaben Grabaushub, Ausschlagen des Grabes mit Matten sowie das Verschließen der Grabstellen hat die Gemeinde extern vergeben. Der Rahmenvertrag läuft von März 2023 bis Februar 2025 und kann danach optional um weitere zwei Jahre verlängert werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

➔ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich hat bislang kaum 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.

Die **Gemeinde Nörvenich** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Die Kommunikation erfolgt in der Regel über die Friedhofsverwaltung und die Bestattungsunternehmen.

Die Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner insbesondere im ländlich geprägten Raum mit „ihrer“ Kommune ist sehr groß. So kann eine offensive und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durchaus entbehrlich sein. Gleichwohl sollten die Gemeinde Nörvenich hier proaktiv vorgehen und ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten und weiteren Leistungen mindestens auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Dies trägt dazu bei, dass Interessierte die Möglichkeit erhalten, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Gemeinde Nörvenich angebotenen Leistungen zu beschäftigen. Im Zusammenhang mit der im März 2023 erfolgten Neuorganisation des Friedhofswesens, plant die Gemeinde Nörvenich, ihr Bestattungsangebot perspektivisch auf ihrem Internetauftritt vorzustellen.

Positiv ist, dass der Heimat- und Geschichtsverein Nörvenich sich für die Erhaltung von Denkmälern engagiert und sich dabei auch um die Pflege der Gräber auf den bereits geschlossenen Friedhöfen in Nörvenich kümmert.

Die Gemeinde Nörvenich sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie ihre Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken. Auf diese Weise kann sich die Gemeinde Nörvenich als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. So bieten sich Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen sowie Bürgerinnen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Sie unterstützen die Gemeinde Nörvenich dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

Möglicherweise führt dies zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch zur Arbeitsentlastung bei der Friedhofsverwaltung.

Beispiele für Öffentlichkeitsmaßnahmen sind:

- Internetauftritt (aktuelle und umfangreiche Informationen zum Friedhofsbereich),
- Flyer/Broschüren,
- Publikationen z.B. in einem Bürgerbrief,
- Tag des Friedhofs,
- Kulturelle Veranstaltungen,
- Durchführung von Friedhofsführungen,
- Naturlehrpfade z.B. für Schulen sowie Bürgerinnen und Bürger oder
- gezielte Bewerbung bei der Einführung neuer Grabarten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen und wie vorgesehen die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich refinanziert die Aufwendungen für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde in 2013 vor. Eventuelle Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen. Die Neukalkulation der Gebührenkalkulation ist für 2024 geplant.

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.

In der **Gemeinde Nörvenich** ist die Kämmerei für die Gebührenkalkulation der Friedhofsgebühren zuständig. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation für die Friedhofsgebühren und die Nutzung der Trauerhallen hat die Kämmerei im Jahr 2013 erstellt. Sie stand im Zusammenhang mit der freiwilligen Teilnahme der Gemeinde Nörvenich am Stärkungspakt Stadtfinanzen (Stufe 2). In 2018 hat die Gemeinde ihre Friedhofsgebührensatzung letztmalig teilweise angepasst und die Gebühren für die Urnenwand befristet halbiert. Hintergrund war, dass die Urnenwand auf dem neuen Friedhof in Nörvenich nicht in Anspruch genommen wurde. Um herauszufinden, ob die fehlende Akzeptanz auf zu hohe Gebühren zurückzuführen war, verringerte die Gemeinde in der Zeit von Oktober 2018 bis Ende 2019 die Gebühren der Urnenwand von 3.650 Euro auf 1.825 Euro³³. Die Nachfrage stieg in diesem Zeitraum jedoch nur marginal an.

Die Gemeinde konnte die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten auf Basis von Ist-Kosten zur Verfügung stellen. Eine Analyse der Unterlagen zur Gebührenkalkulation wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht vorgenommen. Die durch die Gemeinde mitgeteilten Erträge und Aufwendungen wurden für die Kennzahlenbildungen übernommen.

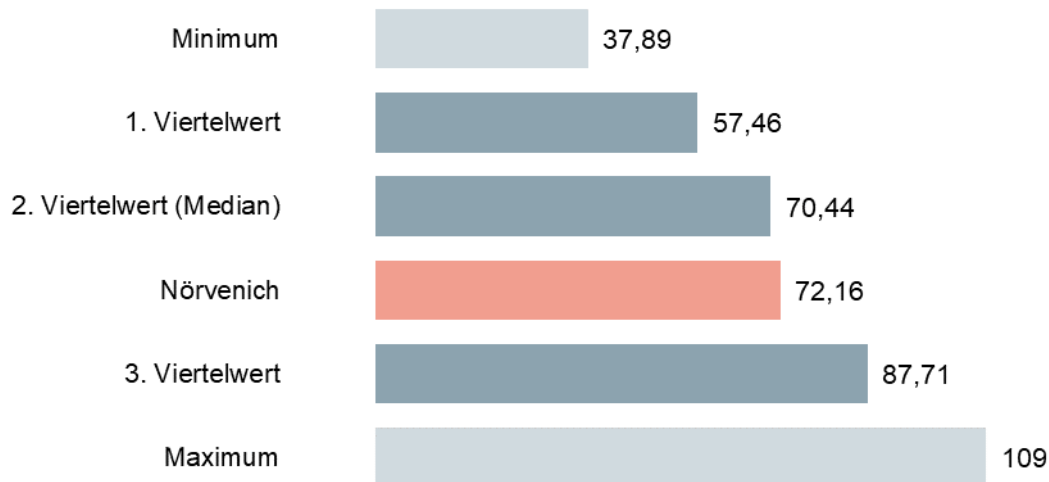
Der Gebührenhaushalt Friedhofswesen der Gemeinde Nörvenich ist defizitär. Aufgrund des Wandels in der Bestattungskultur und der gleichzeitig zunehmenden örtlichen Konkurrenzsituation hinsichtlich der Gebührenhöhe sowie der Bestattungsangebote anderer Kommunen ist allerdings eine volle Kostendeckung im Friedhofswesen in Nörvenich wie auch in zahlreichen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen in den kommenden Jahren nur schwer zu realisieren. Gerade Gebührenerhöhungen bergen hier das Risiko von starken Nachfragerückgängen. Diese Entwicklung fand auch in Nörvenich statt, nachdem die Gemeinde ihre Friedhofsgebühren in 2013 gegenüber den Nachbarkommunen erheblich angehoben hatte.

³³ § 6 Ziffer 1g Friedhofsgebührensatzung der Gemeinde Nörvenich vom 22.07.2013 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 11.10.2018

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung des kommunalen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Denn mit zunehmendem Wettbewerb wird sich neben anderen Aspekten wie Friedhofsqualität, Angebotsvielfalt, insbesondere das Preis-Leistungsverhältnis in den Vordergrund drängen. Hierbei darf nicht verkannt werden, dass kommunale Friedhöfe keine Monopolstellung haben und keinem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen. Die Kommune sollte daher die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in der Vorauskalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. Die Gemeinde Nörvenich hat die Friedhofsgebühren zuletzt im Jahr 2013 vollständig neu kalkuliert. Hierbei werden Unterdeckungen aus Vorjahren nicht in den Folgejahren ausgeglichen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Nörvenich positioniert sich beim Kostendeckungsgrad oberhalb des Median der Vergleichskommunen.

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

Nachrichtlich zu ergänzen im Hinblick auf die bisherige Gebührenkalkulation ist, dass auch die Gemeinde Nörvenich bei der Kalkulation Kosten für allgemeine ökologische und Erholungszwecke, die allen Einwohnern zugutekommen, berücksichtigt. Der allgemein als öffentlicher Grünanteil bezeichnete Kalkulationsanteil liegt bei jährlich 15 Prozent. Auch dieser Grünanteil finanziert sich über die Gesamtdeckung aus dem Kernhaushalt.

Die Gemeinde Nörvenich führt zum Prüfungszeitpunkt eine neue Software zur Gebührenkalkulation für den gesamten Gebührenhaushalt ein. Die Gemeinde wird künftig einen digitalen und plattformbasierten Gebühren- und Entgeltkalkulator nutzen, der über eine Schnittstelle direkt an die Finanzsoftware der Gemeinde Nörvenich angebunden ist. Damit automatisiert die Gemeinde ihren Prozess der Gebühren- und Entgeltkalkulation. Die nächste Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen ist in 2024 vorgesehen.

→ Empfehlung

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

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

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

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁴ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Gemeinde Nörvenich** haben die Grabnutzungsgebühren. Wie in Kapitel 5.5.1 Kostendeckung dargestellt, sind die Grabnutzungsgebühren der Gemeinde Nörvenich letztmalig im Oktober 2018 teilweise angepasst worden. Die Gebührenkalkulation berücksichtigt alle Querschnittskosten, und das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet³⁵.

³⁴ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

³⁵ lt. Kalkulation Gebühren Wahlgrabkammer Urnenwand Nörvenich vom 9. Januar 2015

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

Im Hinblick auf die Aktualisierung der Gebührenkalkulation sowie die Verbesserung des Kostendeckungsgrades gilt es zu bedenken, dass die Gemeinde Nörvenich ihre Konkurrenzfähigkeit erhalten muss. Dies ist auch der Grund, weshalb die Gemeinde aktuell auf eine Gebührenkalkulation verzichtet. Sie hat ihre Gebühren im Rahmen der Umsetzung der Haushaltssanierungsmaßnahmen bereits 2013 stark angehoben.

Über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen kann die Gemeinde Nörvenich Einfluss auf die Kosten der verschiedenen Grabarten nehmen. Hierdurch ist es möglich, das Nachfrageverhalten auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen zu steuern. Dazu kann die Gemeinde Nörvenich bei der Kalkulation der Höhe der Gebührensätze den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechts, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung tragen. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, sollten gleichmäßig verteilt werden. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten sollten ebenfalls Berücksichtigung finden. Regelmäßige Gebührenkalkulationen helfen, Preissteigerungen zeitnah zu berücksichtigen und Gebührensprünge bei einzelnen Grabarten zu vermeiden. Dies würde sich positiv auf den Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen auswirken, der 2021 im oberen Mittelfeld des Vergleiches liegt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der Bewertung der individuellen Vorteile Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte versuchen, durch eine Erhöhung der Nachfrage die Erlöse zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu verbessern.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering. Der besonders niedrige Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2021 wird zusätzlich durch eine noch geringere Nutzung in Folge der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie beeinflusst.

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.

Trauerhallen 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	3.780	3.070	2.060	1.120
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	23.079	20.135	20.555	18.600
Zahl der Trauerhallennutzungen	38	29	10	7

Auf den kommunalen Friedhöfen der **Gemeinde Nörvenich** gibt es sieben Trauerhallen. Die Gebührensätze liegen bei 70 Euro für die Aufbahrung in einer der Trauerhallen und bei 80 Euro für die Unterstellung einer verstorbenen Person in einer Kühlkammer bis zu fünf Tagen³⁶. Die Gesamterlöse haben sich von 2018 bis 2021 um 2.660 Euro und damit um rund 70 Prozent verringert.

Die Zahl der kommunalen Trauerhallennutzungen verringert sich von 2018 bis 2021 um rund 82 Prozent. Die stark rückläufige Fallzahlenentwicklung in den Jahren 2020 und 2021 ist vor allem auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Nach Auskunft der Friedhofsverwaltung werden die Trauerhallen seit dem Jahr 2022 wieder häufiger genutzt. Dazu trägt in Nörvenich auch bei, dass die Zahl der konfessionslosen Sterbefälle in der Gemeinde zunimmt. Bei diesen Bestattungen findet die Abschiedsfeier vermehrt in einer der kommunalen Trauerhallen statt. Bei Sterbefällen mit Konfessionsangehörigkeit erfolgt die Abschiedsfeier dagegen regelmäßig in der Kirche. Anschließend wird der Sarg oder die Urne von dort aus direkt zum Grab geleitet, so dass für die Nutzung einer Trauerhalle kein Bedarf besteht.

Nutzungsintensitäten und Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018 bis 2021

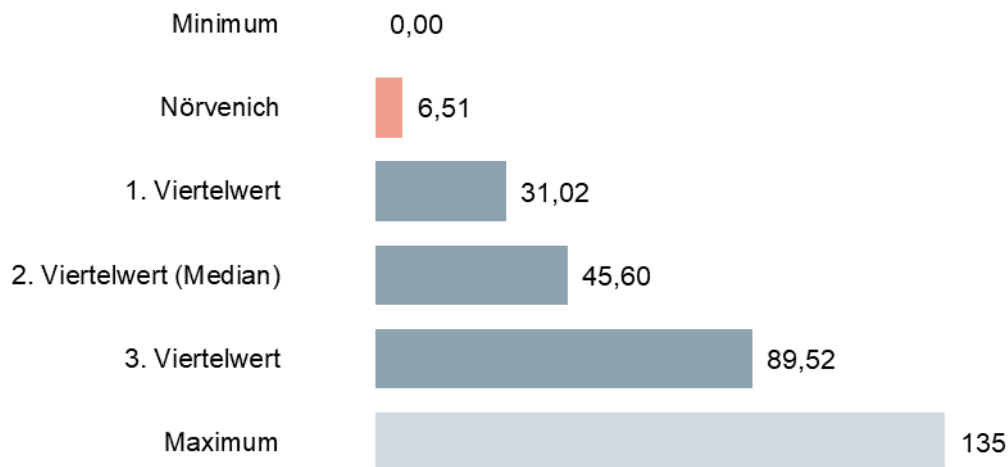
	2018	2019	2020	2021
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	43,68	38,67	11,49	9,72
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	16,38	15,25	10,02	6,51

Wiederholte Versammlungsbeschränkungen während der Corona-Pandemie wirkten sich 2020 und 2021 negativ auf die Nutzungsintensität und den Kostendeckungsgrad aus. Der Anteil der Trauerhallennutzungen an den Bestattungen nimmt im Betrachtungszeitraum um rund 78 Prozent ab. Der Kostendeckungsgrad Trauerhallen nimmt von 2018 bis 2021 stetig ab. Mit rund sieben Prozent ist er in 2021 ausgesprochen niedrig.

Ähnlich stellt sich auch die Entwicklung mit Blick auf den Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den jährlichen Sterbefällen in der Kommune dar. In der geprüften Zeitreihe bewegte sich der Bestattungsanteil nur noch zwischen etwa 62 bis 49 Prozent, mit zuletzt leicht steigender Tendenz in 2021.

³⁶ Friedhofsgebührensatzung der Gemeinde Nörvenich vom 22.07.2013 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 11.10.2018

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Nörvenich deckt im Vergleichsjahr nur rund sieben Prozent ihrer Aufwendungen für Trauerhallen über Gebühren. Im interkommunalen Vergleich weist die Gemeinde mit diesem geringen Anteil den zweitniedrigsten Kostendeckungsgrad auf.

Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent 2021

Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,72	9,72	35,26	61,02	79,66	137	25

Die kommunalen Trauerhallen in Nörvenich werden im Vergleich am wenigsten genutzt. Die Gemeinde bildet daher das Minimum im Vergleich mit 25 kleinen kreisangehörigen Kommunen ab. Der Maximalwert des Vergleiches wird durch eine anderweitige Nutzung von Trauerhallen erzielt. Auffällig ist, dass die Trauerhallen deutlich weniger genutzt werden als die Friedhöfe.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Gemeinde konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolumbarium, Kunstraum, Konzertraum, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Kommune ihre Hallen aktiv bewerben.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

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

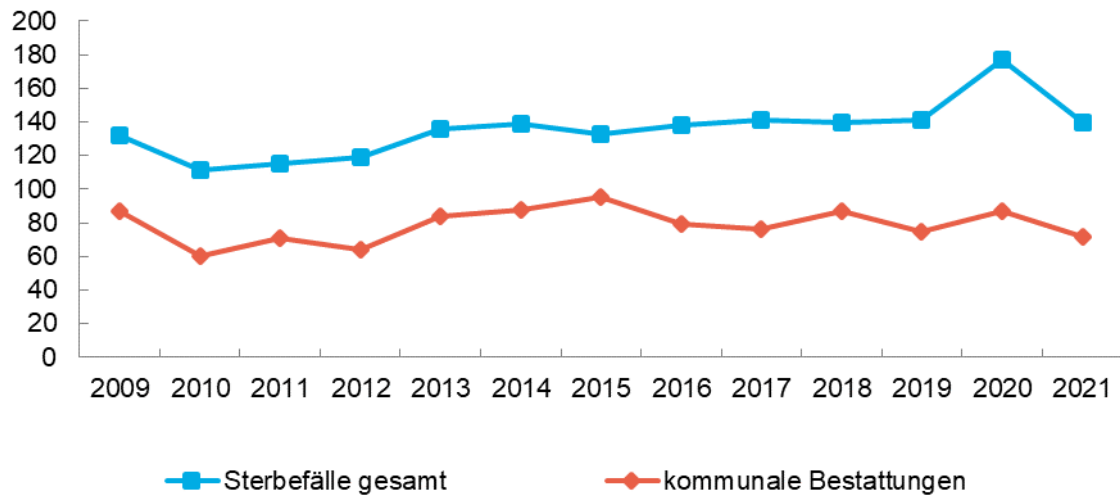
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

In der **Gemeinde Nörvenich** nimmt die Bevölkerungszahl nach der Statistik von IT.NRW in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 prognostiziert IT.NRW für das Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von etwa zwei Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2040 um rund 76 Prozent erhöhen.

Die Gemeinde Nörvenich hat eigene Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung erstellt, bei denen sie die Bevölkerungsentwicklung der in Nörvenich entstehenden Neubaugebiete einbezieht. Während die Einwohnerzahlen laut IT. NRW von 2015 bis 2019 auf einem ähnlichen Niveau lagen, wuchs die Bevölkerung der Gemeinde Nörvenich in diesem Zeitraum auf Grundlage der Fortschreibung des Einwohnermeldeamtes um etwa 500 Personen an. Prognostisch rechnet die Gemeinde Nörvenich bis 2025 durch neu geschaffene Wohnflächen mit einem Einwohnerwachstum von etwa 1.200 Personen. Die Gemeinde geht davon aus, dass sich durch diese Veränderungen auch der Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung prozentual verringern wird, da vielfach junge Familien aus anderen Kommunen in die neuen Wohngebiete ziehen werden.

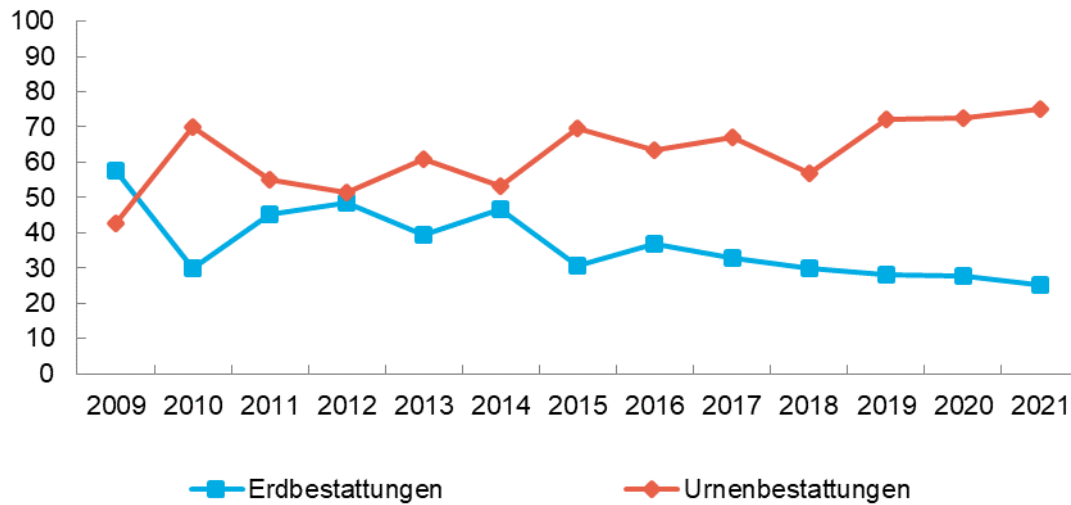
Gleichwohl muss auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren. Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Nörvenich 2018 bis 2021



Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen findet nur ein Teil der Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen der Gemeinde Nörvenich statt. Nach einem Rückgang in 2010 erhöhen sich die Sterbefälle in Nörvenich bis 2014. Mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2020 bleibt das Fallaufkommen im Zeitraum 2014 bis 2021 etwa auf einem konstanten Niveau. In 2015 war die Zahl der Sterbefälle ausnahmsweise niedriger. In 2020, dem ersten Jahr der Corona-Pandemie, lag die Sterblichkeit in der Gemeinde Nörvenich mit 177 Sterbefällen überdurchschnittlich hoch. Zu den vermehrten Sterbefällen in Nörvenich trug in diesem Jahr auch ein Corona-Ausbruch in einer Seniorenpflegeeinrichtung bei. Die kommunalen Bestattungen schwanken im Zeitverlauf, mit zuletzt abnehmender Tendenz. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in Nörvenich von 140 Sterbefällen in 2018 bis zum Jahr 2039 um rund elf Prozent auf dann ungefähr 155 Sterbefälle im Jahr steigt. Es ist davon auszugehen, dass auch der kommunale Anteil an den Bestattungen proportional hierzu steigen wird.

Anteil Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Nörvenich in Prozent 2009 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. In der Gemeinde Nörvenich liegt die Zahl der Urnenbestattungen seit dem Jahr 2010 ständig höher als die Zahl der Erdbestattungen, jedoch mit schwankender Tendenz bis 2018. Seit 2019 steigt der Anteil Urnenbestattungen in Nörvenich kontinuierlich an, so dass Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2021 mit einem Anteil von 75 Prozent die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen bilden.

Losgelöst davon haben sich in den letzten Jahren neue Grabarten etabliert. Insbesondere besteht eine höhere Nachfrage nach pflegefreien Grabarten. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote.

In der Gemeinde Nörvenich gibt es zum Prüfungszeitpunkt folgende Möglichkeiten der Erdbestattung:

- Erdwahlgrabstätten,
- Rasenwahlgrabstätten,
- Reihengrabstätten sowie
- Ehrengrabstätten.

Für Urnenbeisetzungen bietet die Gemeinde folgende Möglichkeiten an:

- Urnenwahlgrabstätten,
- Rasenurnenwahlgrabstätten,

- Wahlgrabkammern in Urnenwänden,
- Urnenreihengrabstätten,
- anonyme Urnenreihengrabstätten sowie
- Aschestreufeld.

Seit 2022 hat die Gemeinde Nörvenich zudem eine Gedenkstätte für Sternenkinder auf dem neuen Teil des Nörvenicher Friedhofs errichtet.

Die Gemeinde Nörvenich hat in ihrer Friedhofsentwicklungsplanung beschlossen, perspektivisch, ein an den neuen Teil des Nörvenicher Friedhofs angrenzendes Grundstück zu erwerben und dort Baumbestattungen als neue Bestattungsform anzubieten. Damit will die Gemeinde, trotz ausreichend vorhandener Gräber, die Veränderungen in der Bestattungskultur, insbesondere die steigende Nachfrage nach pflegefreien Baumgräbern, berücksichtigen. Außerdem möchte die Gemeinde ihr Bestattungsangebot um Themengräber erweitern. Dabei sollen extra ausgewiesene Flächen nach einem bestimmten Thema bepflanzt (z.B. mit Rosen) oder einem speziellen Thema wie beispielsweise dem Fußball gewidmet werden.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Bestattungsnachfrage in der Gemeinde Nörvenich wie folgt ein:

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

Kennzahlen	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	65,28	37,63	52,24	58,23	66,77	93,75	26
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	25,00	6,25	30,17	39,85	44,74	62,37	26

Die Nachfrageverlagerung von Sarg- zu Urnenbestattungen ist in der Gemeinde Nörvenich besonders deutlich. Nörvenich ordnet sich bei den Bestattungen in Urnengräbern etwa bei den 25 Prozent der Vergleichskommunen ein, die den höchsten Anteil Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen aufweisen. Hinzu kommen in 2021 rund weitere zehn Prozent Urnenbestattungen, die nicht in Gräbern sondern auf dem Aschestreufeld des Friedhofs Binsfeld erfolgten. Im Zeitraum 2009 bis 2021 fanden dort jährlich durchschnittlich fünf Ascheausstreuerungen statt.

Dahingegen positioniert sich die Gemeinde beim Anteil Bestattungen in Erdgräbern an den gesamten Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen vergleichsweise niedrig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben in 2021 einen höheren Anteil an Bestattungen in Erdgräbern.

Wie bereits dargestellt, liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen 2021 bei rund 51 Prozent. Gegebenenfalls kann die Gemeinde den Anteil der kommunalen Beisetzungen erhöhen, wenn sie wie geplant weitere pflegearme bzw. pflegefreie Bestattungsformen anbietet. Die Gemeinde Nörvenich könnte die Einrichtung von Kolumbarien ins Auge fassen, um den Bürgerinnen und Bürgern das volle Spektrum der Bestattungsmöglichkeiten anzubieten.

Folgende Vorteile können sich durch ein breiteres Angebot pflegearmer bzw. pflegefreier Bestattungsformen ergeben:

- Weitere Steigerung der Nachfrage nach kommunalen Bestattungsangeboten durch zusätzliche pflegefreie / pflegearme Bestattungsformen,
- Umnutzung von Trauerhallen mit geringer Frequentierung durch die Einrichtung von weiteren Urnenwänden oder Urnennischen,
- weitere rückläufige Flächenverbräuche verbunden mit weniger Pflegeaufwand,
- langfristige Reduzierung von Flächen durch anderweitige Nutzung.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich verfügt durch differenziert erfasste Friedhofsflächen und eine Auslastungsauswertung zu den Grabstellen über eine gute Steuerungsgrundlage. Quantitativ sind ausreichend Grün- und Wegeflächen sowie Freiflächen vorhanden, um neue Bestattungsformen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen anzubieten.

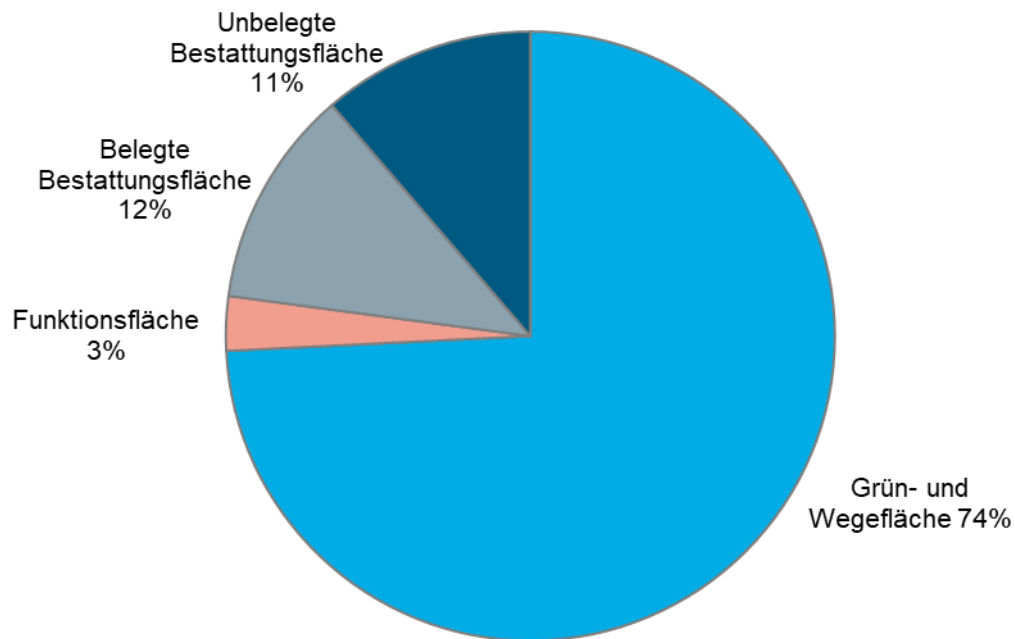
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert 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.

Die **Gemeinde Nörvenich** hat ihre Flächen auf den kommunalen Friedhöfen im Rahmen der Erstellung ihrer Friedhofskonzeption-/Friedhofsentwicklungsplanung (FEP) vermessen.

In Nörvenich teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Nörvenich in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in Nörvenich ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit zwölf Prozent der Gesamtfläche eher gering.

Durch den hohen Anteil der Grün- und Wegeflächen umfasst die Bestattungsfläche insgesamt nur 23 Prozent der Friedhofsfläche. Vor diesem Hintergrund sollte die Gemeinde prüfen, ob sich auf den vorhandenen Friedhofsflächen, insbesondere auf den Grün- und Wegeflächen, ggf. eine Fläche für Baumbestattungen eignet. Dann könnte die Gemeinde auf den Erwerb einer weiteren Friedhofsfläche auf dem neuen Friedhof in Nörvenich verzichten.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte vor dem Erwerb einer weiteren Friedhofsfläche für Baumbestattungen prüfen, ob sich auf ihren Friedhofsflächen ein Teilbereich für Baumbestattungen eignet. Sofern sich Baumbestattungen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen realisieren lassen, sollte die Gemeinde von dem Erwerb einer weiteren Fläche absehen.

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.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	50,63	10,83	23,61	37,61	46,92	89,33	18
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	46,28	9,60	21,30	32,87	43,53	84,60	18
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	4,35	1,01	1,80	3,28	4,25	5,56	18

Der überwiegende Anteil der Bestattungsfläche auf den kommunalen Friedhöfen in Nörvenich wird von Erdgräbern eingenommen. Die Kennzahlen zeigen, dass die Gemeinde Nörvenich ihre Bestattungsflächen bereits vergleichsweise gut komprimiert hat. Für alle Bestattungsformen konnte die gpaNRW jedoch vorhandene Freiflächen vorfinden. Zudem gibt es auch auf den Nörvenicher Friedhöfen Grabfelder, bei denen nach und nach die Ruhezeiten ablaufen und sich daher ein Flickenteppich bildet. Flickenteppiche größeren Ausmaßes sind z.B. auf dem Friedhof Eschweiler über Feld vorhanden. Bei der Besichtigung der beiden kommunalen Friedhöfe im Hauptort Nörvenich sowie in der Flächenauswertung der Friedhofsentwicklungsplanung zeigten sich freie Urnen- und Erdgrabstellen. Hierbei unterscheidet die Gemeinde sowohl bei der Erd- als auch bei der Urnenbestattung zwischen Reihen- und Wahlgräbern. Reihengräber bieten den Vorteil, dass die Gemeinde sie nach der vorgesehenen Ruhezeit vollständig entfernen kann. Insofern entstehen lediglich bei Wahlgräbern nach der vorgesehenen Ruhezeit temporär Lücken in der Belegung.

Die Gemeinde kann Flickenteppiche als Übersicht aus dem digitalen Friedhofsplan darstellen. Die Friedhofsverwaltung achtet jedoch darauf, Grabreihen wieder zu ergänzen bzw. zu schließen, um ein einheitliches Bild wiederherzustellen. Vorhandene Freiflächen hält die Gemeinde bewusst frei, um diese in Gänze vorrangig mit neuen Bestattungsformen beplanen zu können. Dieses Vorgehen der Gemeinde Nörvenich fördert einen wirtschaftlichen Betrieb.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

➔ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich hat sich dem Trend nach steigenden Urnenbestattungen angepasst und plant auf ihren Friedhöfen künftig nachgefragte und vor allem pflegefreie Grabarten. Allerdings sind auf den Friedhöfen bereits jetzt viele Flächen frei bzw. Reserveflächen vorhanden und durch den Wandel hin zu platzsparenden Urnengräbern werden in den kommenden Jahren weitere Flächen frei.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden

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

Die **Gemeinde Nörvenich** hat mit der durchgeführten Vermessung und den durch die Friedhofsverwaltung ergänzten Planständen eine langfristige Belegungsplanung sichergestellt. Bei der Neuanlage von Gräbern achtet die Friedhofsverwaltung darauf, dass diese nicht auf Freiflächen, sondern im Bestand angelegt werden. Damit kann langfristig eine „Patchwork Belegung“ verhindert werden. Auf den Friedhöfen sind grundsätzlich ausreichend Freiflächen und unbelegte Gräber vorhanden, so dass Friedhofserweiterungen nicht erforderlich werden. Die Gemeinde plant, auf dem Friedhof Eschweiler über Feld eine 1.500 qm große Freifläche für neuartige Grabarten-/Bestattungsangebote anzulegen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Nörvenich

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	7
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	58
Neukäufe Urnengräber 2021	29
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	2

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

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund achtmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die Gemeinde für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet. In den kommenden Jahren fallen somit kaum Urnengrabstellen an die Gemeinde Nörvenich zurück. Allerdings stehen auf den kommunalen Friedhöfen der Gemeinde Nörvenich noch ausreichende Urnengrabstellen zur Verfügung.

Die Gemeinde hat das Grabwahlverhalten im Rahmen ihrer Friedhofskonzeption/Friedhofsentwicklungsplanung analysiert. Sie verfügt für jeden kommunalen Friedhof über eine Bestattungsstatistik.

Die Gemeinde kennt durch ihre Friedhofskonzeption sowie die Software für jeden Friedhof

- die Anzahl der belegten Grabstätten,
- die Anzahl der sofort zur Verfügung stehenden Grabstätten sowie
- die Anzahl der Grabstellen, die auf den jeweiligen freien Flächen der Friedhöfe noch angelegt werden könnten,

- die Entwicklung der Anzahl und des Anteils an Erdbestattungen im Zeitraum 2009 bis 2019 sowie
- die Entwicklung der Anzahl und des Anteils an Urnenbestattungen im Zeitraum 2009 bis 2019.

Das Friedhofsentwicklungskonzept der Gemeinde Nörvenich enthält keine Prognose zur künftigen Entwicklung der Grabarten. Das Konzept untersucht nur, ob die Zahl der aktuell freien Gräber als Reserve ausreicht um anstehende Bestattungszahlen abzudecken. Zudem stellt das Friedhofsentwicklungskonzept fest, dass die vorhandenen Erweiterungsflächen ausreichen. Die Friedhofsentwicklungsplanung befasst sich jedoch nicht damit, dass künftig deutlich mehr Flächen durch die freiwerdenden Grabstellen zur Verfügung stehen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Nörvenich sollte ihre Bestattungsstatistik jährlich fortschreiben. Zudem sollten bei der weiteren Entwicklung der Friedhofsflächen auch die freiwerdenden Flächen berücksichtigt werden. Hieraus sollte die Gemeinde Ziele und Maßnahmen für einzelne Friedhöfe, Bestattungsformen und die Flächenentwicklung ableiten.

Mögliche Ziele wären beispielsweise:

- Konzentration der Grabstätten auf Kernzonen (Abgrenzung oder Entwidmung von Randbereichen),
- weiterer Ausbau nachgefragter Bestattungsformen,
- pflegearme Umgestaltung nicht genutzter Friedhofsflächen,
- Rückbau von Wegen und Wasserstellen in Außenbereichen,
- Schließung oder Teilschließung von Friedhöfen mit geringer Auslastung.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Nörvenich verfügt über eine sehr gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen. Im Vergleich weist die Gemeinde den höchsten Anteil Grün- und Wegefläche an den Friedhofsflächen aus.

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

Die **Gemeinde Nörvenich** hat im Rahmen einer Stärkungspaktberatung durch die gpaNRW im Jahr 2019 mit externer Unterstützung eine Friedhofskonzeption-/Friedhofsentwicklungsplanung (FEP) für ihre Friedhöfe erarbeitet. Dabei wurden alle kommunalen Friedhöfe der Gemeinde

Nörvenich vermessen und die Flächen ausgewertet. Die Gemeinde Nörvenich unterteilt ihre Grün- und Wegeflächen in folgende Flächenarten:

- Asphalt,
- Platten,
- Pflaster,
- Kies,
- Schotter,
- Hecken,
- Rasen,
- Mauer,
- vegetationslos,
- Wechselbepflanzung,
- Strauchbepflanzung bis 1m,
- Sträucher bis 1m und
- Sträucher ab 1m.

Die Gemeinde kennt für sämtliche Friedhöfe die genauen Flächen aller Flächenarten sowie ihren prozentualen Anteil an der Gesamtfläche. Zudem bezieht sie auch Grabflächen und die Gebäudeflächen in ihre Auswertungen mit ein. Somit verfügt die Gemeinde Nörvenich über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Nörvenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	74,22	14,45	34,84	45,52	55,88	74,22	19
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	54,76	31,56	41,83	51,91	61,25	67,63	17
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	45,24	32,37	38,75	48,09	58,17	68,44	17

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

Die Gemeinde Nörvenich hat bislang den höchsten Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Dies ist zum einen auf die Vielzahl der kommunalen Friedhöfe in Nörvenich zurückzuführen. Außerdem hat die Gemeinde Nörvenich im Vergleich 2021 mit rund 23 Prozent die geringste Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche. Der erste Viertelwert liegt bei rund 41 Prozent, der Median bei rund 47 Prozent.

Beim Flächenanteil der Grünfläche an der gesamten Grün- und Wegefläche positioniert sich die Gemeinde Nörvenich 2021 oberhalb des Median des Vergleiches. Dahingegen hat Nörvenich einen geringeren Anteil Wegefläche an der gesamten Grün- und Wegefläche als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Der Gemeinde Nörvenich sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen umfänglich bekannt. Eine angemessene Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine gute Steuerung. Eine Bestandsaufnahme hat die Gemeinde Nörvenich in 2020 bei Ihrer Friedhofskonzeption/Friedhofsentwicklungsplanung vorgenommen. Um die Datenlage aktuell zu halten setzt die Gemeinde Nörvenich ein Grünflächeninformationssystem (GIS) ein.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

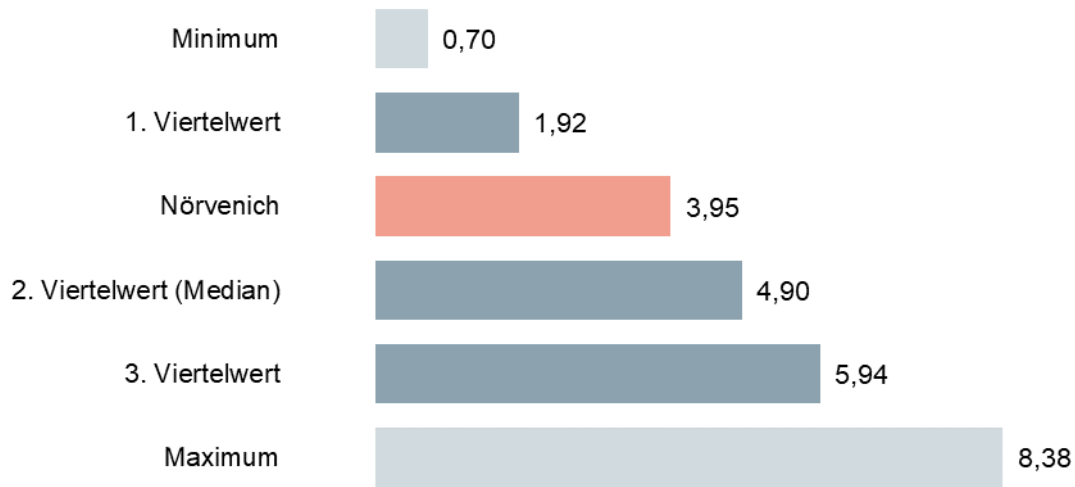
→ Feststellung

Die Gemeinde Nörvenich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen je qm Grün- und Wegefläche. Gleichwohl wirkt sich der hohe Anteil Grün- und Wegeflächen in Nörvenich erhöhend auf die Unterhaltungskosten der Friedhöfe insgesamt aus. Ein Controlling, mit dem die Gemeinde die Steuerung messbar machen kann, gibt es hingegen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen noch nicht.

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.

In der **Gemeinde Nörvenich** soll die Pflege der Grün- und Wegeflächen möglichst kostengünstig und bedarfsorientiert erfolgen. Als Pflegestandard für die Grün- und Wegepflege hat die Gemeinde bislang lediglich definiert, dass die Vegetation laufend zu pflegen ist. Die Pflege soll jedoch insgesamt pflegeleichter werden. In der Vergangenheit hat die Gemeinde häufig gepflasterte Friedhofswege errichtet. Da Pflasterwege nach den Erfahrungen der Friedhofsverwaltung sehr pflegeintensiv sind, hat die Gemeinde festgelegt, dass neue Friedhofswege wassergebunden auf Kalksteinbasis errichtet werden sollen, so dass das Regenwasser versickern kann. Diese wassergebundenen Wege sind insgesamt pflegeleichter. Um Unkraut entgegenzuwirken, ist die Verwendung von Spritzmitteln auf den kommunalen Friedhöfen der Gemeinde Nörvenich ausnahmsweise gestattet. Die Bauhofleitung kontrolliert die Pflege der Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang aber keinem regelmäßigen Controlling.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Gemeinde Nörvenich hat vergleichsweise niedrige Unterhaltungskosten je Quadratmeter Grün- und Wegefläche. Gleichwohl macht der Anteil der Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege an den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen in Nörvenich rund 52 Prozent aus. Mehr als Dreiviertel der Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegefläche an den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen. Der Median liegt bei rund 35 Prozent, der dritte Viertelwert bei rund 48 Prozent. Insgesamt betrachtet, stellt der Bereich der Grün- und Wegepflege in Nörvenich eine wichtige Stellschraube zur Reduzierung von Aufwendungen und damit zu einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades dar. Durch eine bedarfsorientierte Verringerung der Grün- und Wegeflächen, insbesondere des vergleichsweise hohen Grünflächenanteils, könnte die Gemeinde Nörvenich ihre Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen senken.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Nörvenich sollte neben festgelegten Pflegestandards ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen. Ziel sollte sein, die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen durch eine bedarfsorientierte Verringerung der Flächen künftig zu senken.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Nörvenich hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	131	E1	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.	132
F2	Die Gemeinde Nörvenich hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	133	E2	Die Gemeinde Nörvenich sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen und wie vorgesehen die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.	134
Gebühren					
F3	Die Gemeinde Nörvenich refinanziert die Aufwendungen für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend. Die letzte vollständige Gebührenkalkulation nahm die Gemeinde in 2013 vor. Eventuelle Über- oder Unterdeckungen wurden danach nicht jährlich überprüft und auch nicht über Nachkalkulationen ausgeglichen. Die Neukalkulation der Gebührenkalkulation ist für 2024 geplant.	135	E3	Die Gebührenkalkulation Friedhofswesen sollte schnellstmöglich neu erstellt werden. Im Anschluss sollte die Gemeinde Nörvenich gewährleisten, dass jährliche Überprüfungen der Rechnungsergebnisse zum Ausgleich evtl. Unter- oder Überdeckungen erfolgen.	137
F4	Die Nutzungsberechtigten werden aufgrund der seit langem ausstehenden Neukalkulation der Friedhofsgebühren nicht verursachungsgerecht an den Unterhaltungskosten beteiligt. Neufestsetzungen der Gebühren stehen im Spannungsverhältnis zur Gebührenentwicklung im regionalen Umland.	137	E4.1	Die Gemeinde Nörvenich sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der Bewertung der individuellen Vorteile Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.	138
			E4.2	Die Gemeinde Nörvenich sollte versuchen, durch eine Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu verbessern.	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering. Der besonders niedrige Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2021 wird zusätzlich durch eine noch geringere Nutzung in Folge der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie beeinflusst.	138	E5	Die Gemeinde Nörvenich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Gemeinde konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolumbarium, Kunst-raum, Konzertraum, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Kommune ihre Hallen aktiv bewerben.	140
Friedhofsflächen					
F6	Die Gemeinde Nörvenich verfügt durch differenziert erfasste Friedhofsflächen und eine Auslastungsauswertung zu den Grabstellen über eine gute Steuerungsgrundlage. Quantitativ sind ausreichend Grün- und Wegeflächen sowie Freiflächen vorhanden, um neue Bestattungsformen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen anzubieten.	145	E6	Die Gemeinde Nörvenich sollte vor dem Erwerb einer weiteren Friedhofsfläche für Baumbestattungen prüfen, ob sich auf ihren Friedhofsflächen ein Teilbereich für Baumbestattungen eignet. Sofern sich Baumbestattungen innerhalb der vorhandenen Friedhofsflächen realisieren lassen, sollte die Gemeinde von dem Erwerb einer weiteren Fläche absehen.	146
F7	Die Gemeinde Nörvenich hat sich dem Trend nach steigenden Urnenbestattungen angepasst und plant auf ihren Friedhöfen künftig nachgefragte und vor allem pflegefreie Grabarten. Allerdings sind auf den Friedhöfen bereits jetzt viele Flächen frei bzw. Reserveflächen vorhanden und durch den Wandel hin zu platzsparenden Urnengräbern werden in den kommenden Jahren weitere Flächen frei.	147	E7	Die Gemeinde Nörvenich sollte ihre Bestattungsstatistik jährlich fort-schreiben. Zudem sollten bei der weiteren Entwicklung der Friedhofsflächen auch die freiwerdenden Flächen berücksichtigt werden. Hieraus sollte die Gemeinde Ziele und Maßnahmen für einzelne Friedhöfe, Bestattungsformen und die Flächenentwicklung ableiten.	149
Grün- und Wegeflächen					
F8	Die Gemeinde Nörvenich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen je qm Grün- und Wegefläche. Gleichwohl wirkt sich der hohe Anteil Grün- und Wegeflächen in Nörvenich erhöhend auf die Unterhaltungskosten der Friedhöfe insgesamt aus. Ein Controlling, mit dem die Gemeinde die Steuerung messbar machen kann, gibt es hingegen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen noch nicht.	151	E8	Die Gemeinde Nörvenich sollte neben festgelegten Pflegestandards ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen. Ziel sollte sein, die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen durch eine bedarfsorientierte Verringerung der Flächen künftig zu senken.	152

➔ 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