

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Kreuzau
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kreuzau	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kreuzau	9
0.2.1 Strukturen	9
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kreuzau	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kreuzau	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Organisation des Vergabewesens	81
2.3.1	Organisatorische Regelungen	81
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	82
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	84
2.5	Sponsoring	88
2.6	Nachtragswesen	89
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	90
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	92
2.7	Maßnahmenbetrachtung	93
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	Informationstechnik an Schulen	97
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	IT an Schulen	98
3.3.1	IT-Steuerung	99
3.3.2	Stand der Digitalisierung	102
3.3.3	IT-Sicherheit	106
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	109
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	110
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	111
4.4	Rechtmäßigkeit	112
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	113
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	113
4.4.3	Art der Bestattung	114
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	115
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	116
4.5	Verfahrensstandards	117
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	118
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	118
4.6.2	Aufwendungen	120
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	121

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
5.	Friedhofswesen	124
5.1	Managementübersicht	124
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	125
5.3	Örtliche Strukturen	126
5.4	Friedhofsmanagement	127
5.4.1	Organisation	127
5.4.2	Steuerung	128
5.4.3	Digitalisierung	129
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	130
5.5	Gebühren	131
5.5.1	Kostendeckung	131
5.5.2	Grabnutzung	133
5.5.3	Trauerhallen	134
5.6	Friedhofsflächen	136
5.6.1	Einflussfaktoren	137
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	139
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	141
5.7	Grün- und Wegeflächen	143
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	143
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	144
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	147
	Kontakt	149

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kreuzau

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Bei der Gemeinde Kreuzau besteht seit Jahren ein stetiger Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** dauerhaft zu verbessern. Nach zehn Jahren in der Haushaltssicherung konnte die Gemeinde mit dem positiven Jahresabschluss 2021 diese verlassen. Trotzdem besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Die **Jahresergebnisse** 2016 bis 2021 haben mit Defiziten von insgesamt rund 6,4 Mio. Euro abgeschlossen. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2020 komplett aufgebraucht. Die allgemeine Rücklage weist nur noch einen Bestand von rund 15,8 Mio. Euro aus.

Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2022 bis 2026 ein Gesamtdefizit von insgesamt rund 4,2 Mio. Euro vor. Die Jahresergebnisse enthalten außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹. So plant die Gemeinde für die Jahre 2024 und 2025 mit außerordentlichen Erträgen in Höhe von insgesamt 4,8 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge hätte die Gemeinde auch für diese Planjahre Defizite ausweisen müssen. Die Landesregierung NRW hat inzwischen angekündigt, die Regelungen des NKF-CUIG nicht zu verlängern. Die Jahresergebnisse 2024 und 2025 werden daher entsprechend schlechter ausfallen. Die allgemeine Rücklage wird bis zum Jahr 2026 weiter zurückgehen.

Neben den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken² sieht die gpaNRW zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Auch die für das Jahr 2021 vorgenommene Modellrechnung der gpaNRW zur Bildung eines

¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen)

² u.a. die Auswirkungen der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges sowie der Flutkatastrophe und die Entwicklung der Inflation

strukturellen Ergebnisses zeigt, dass das berechnete Jahresergebnis um rund 2,1 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis ausfällt. Dies verdeutlicht zusätzlich, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation gegeben ist.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde ist mit rund 15,8 Mio. Euro (Stand Ende 2021) vergleichsweise niedrig. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital weiter auf rund 11,5 Mio. Euro verringern. Da für die Jahre 2024 und 2025 insgesamt 4,8 Mio. Euro außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG eingeplant wurden, wird sich das Eigenkapital um diesen Betrag weiter verringern und läge 2026 bei nur noch 6,7 Mio. Euro. Die Gemeinde sollte die Haushaltskonsolidierung dringend weiter priorisieren und ausweiten, um den Eigenkapitalverzehr zu stoppen und die drohende Überschuldung abzuwenden.

Die im interkommunalen Vergleich hohen **Verbindlichkeiten** sind geprägt von Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, insbesondere von Liquiditätskrediten. Im interkommunalen Vergleich je Einwohner bilden diese aktuell mit 1.830 Euro je Einwohner den Maximalwert ab.

Die Altersstruktur des gemeindlichen **Vermögens** zeigt bei der bilanziellen Betrachtung die Notwendigkeit der investiven Maßnahmen. Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude zeigen teilweise einen deutlichen Werteverzehr. Hierbei liegen besonders die Anlagenabnutzungsgrade der Wohnbauten, Verwaltungsgebäude, Schulsporthallen, Tageseinrichtungen für Kinder, Gemeinde- und Bürgerhäusern sowie Straßen und Wirtschaftswege deutlich über 50 Prozent. Für die Zukunft plant die Gemeinde die Aufnahme weiterer Investitionskredite, um Investitionsmaßnahmen durchzuführen und so den Zustand des Anlagevermögens zu verbessern. Damit kann die Gemeinde auch das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen senken.

Im Rahmen der Haushaltssteuerung haben wir die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement näher betrachtet. Regelmäßig überträgt die Gemeinde **Ermächtigungen** für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. Im Durchschnitt wird davon aber nur die Hälfte tatsächlich in Anspruch genommen. In zukünftigen Haushaltsjahren sollte der Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüft werden. Für das **Fördermittelmanagement** beabsichtigt die Gemeinde den Aufbau eines Controllings. Dabei sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Auch eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen beim **Kredit- und Anlagemanagement** eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

Bei dem **Vergabewesen** der Gemeinde Kreuzau konnten wir positiv feststellen, dass zur Durchführung der Vergaben eine zentrale Vergabestelle vorhanden ist. Die ebenfalls vorhandene Dienstanweisung zum Auftrags- und Vergabewesen wird aktuell überarbeitet. Die Gemeinde arbeitet ab Mitte 2023 mit der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH interkommunal zusammen, wodurch Synergieeffekte in personeller und finanzieller Hinsicht erwartet werden.

Optimierungsmöglichkeiten sehen wir bei einer regelmäßigen Prüfung der getätigten Vergaben. Aus Gründen der allgemeinen Korruptionsprävention, der Rechtssicherheit und um die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden zu bewahren (z. B. Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen), sollte eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess integriert werden. Auch sollte die Gemeinde eine Person mit der Wahrnehmung der Korruptionsprävention beauftragen und die Regelungen zur Korruptionsprävention aktualisieren. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze ist noch nicht erstellt. Diese sollte Kreuzau nun wie geplant zeitnah nachholen. Darüber hinaus sollten Regelungen im Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen werden.

Bei der Organisation des Nachtragswesens bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an, da nach unserer Erfahrung die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement.

Bei dem Thema **Informationstechnik an Schulen** sind die Steuerungsprozesse mit der Erstellung von Medienkonzepten, technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK), Beschaffungsplanungen, IT-Prozesse und Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse praktikabel umgesetzt. Die IT-Sachausstattung hat im Jahr 2020 begonnen, bis zum Jahr 2025 soll die vollständige Ausstattung mit Endgeräten abgeschlossen werden. Der IT-Betrieb in den Schulen ist vollständig auf das Gebietsrechenzentrum kdVz Rhein-Erft-Rur ausgelagert. Es kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz, die Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind verbindlich und überschaubar.

Optimierungsmöglichkeiten erkennen wir noch bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen und empfehlen in Kooperation mit den Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption zu erstellen. Daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen sollten konsequent umgesetzt werden.

Die Gemeinde Kreuzau hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** ein. Dies betrifft die einzuhaltenden Fristen, die Ermittlung der Bestattungspflichtigen, die Berücksichtigung möglicher Willensbekundungen von Verstorbenen oder auch die Durchführung der Bestattung als Ersatzvornahme.

Kostenpflichtige Erben werden bisher von der Gemeinde noch nicht ermittelt. Hierzu sollte die Gemeinde eine entsprechende Anfrage an das Nachlassgericht stellen. Auch sollte bei einer Ersatzvornahme eine angemessene Verwaltungsgebühr erhoben werden. Obwohl aufgrund der geringen Fallzahlen bisher die Abläufe der Aufgabenerfüllung nicht schriftlich fixiert wurden, sollte die Gemeinde Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten verschriftlichen. Damit kann ein gerichtsfester Verfahrensablauf auch z. B. für den Vertretungsfall gewährleistet werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im **Friedhofswesen** ist auch bei der Gemeinde Kreuzau zu erkennen. In 2021 liegt der Anteil der Urnenbestattungen bereits bei über 80 Prozent. Um auch weiter konkurrenzfähig zu bleiben, sollte die Gemeinde die Einrichtung weiterer pflegeleichter bzw. pflegefreier Bestattungsformen (wie beispielsweise Urnennischen, Urnenstelen oder Urnenbestattungen an Bäumen) prüfen.

Die Gemeinde weist im Jahr 2021 einen niedrigen Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus. Ursächlich für diesen niedrigen Kostendeckungsgrad sind die Vielzahl der kommunalen Friedhöfe mit den damit verbundenen hohen Flächen sowie der ebenfalls niedrige Kostendeckungsgrad der Trauerhallen. Für den zukünftigen Umgang mit dem hohen Anteil unbelegter Bestattungsflächen und Grün- und Wegeflächen sollte die Gemeinde eine langfristige Planung entwickeln. Das Ziel sollte sein, die Bestattungsflächen möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen sowie die vorhandenen Grün- und Wegeflächen zu reduzieren. Dies schließt auch eine Schließung bzw. Teilschließung von Friedhöfen ein.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kreuzau

0.2.1 Strukturen

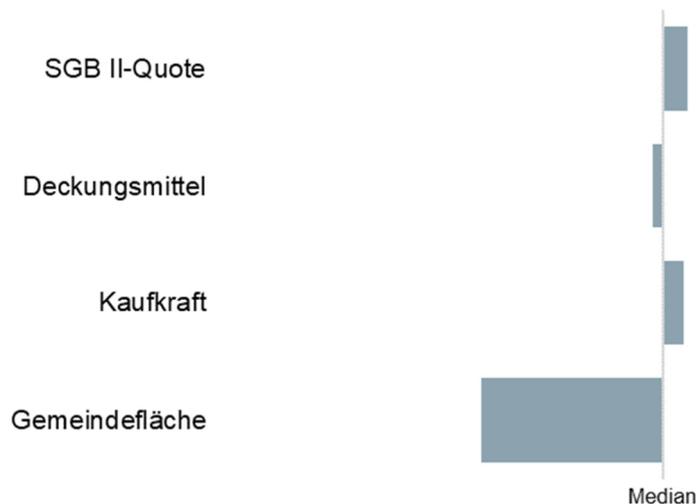
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Kreuzau. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen³ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Kreuzau 2022



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

³ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

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

Die SGB II-Quote⁴ der Gemeinde Kreuzau liegt mit 4,38 Prozent im interkommunalen Vergleich nur geringfügig über dem Median von 4,15 Prozent. Gegenüber der letzten Prüfung aus dem Jahr 2017 ist sie gesunken (5,14 Prozent). Unverändert hoch zeigt sich die Sozialstruktur innerhalb des gesamten Kreises Düren, was sich für die Gemeinde belastend auf die Höhe der Kreisumlage auswirkt.

Die Deckungsmittel⁵ (Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen) der Gemeinde sind von 1.008 Euro je Einwohner auf 1.376 Euro je Einwohner gestiegen. Damit haben sie sich zwar deutlich verbessert, liegen im interkommunalen Vergleich aber noch immer geringfügig unter dem Median von 1.410 Euro je Einwohner. Dies liegt daran, dass die Werte der Vergleichskommunen ebenfalls gestiegen sind.

Bei der Kaufkraft⁶ erreicht die Gemeinde weiterhin einen höheren Wert als die meisten der Vergleichskommunen. Die Kaufkraft hat sich von 22.398 Euro auf 27.051 Euro verbessert. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 25.848 Euro.

Bei der Gemeindefläche gehört Kreuzau zu den kleineren Kommunen. Mit nur 41,73 qkm liegt sie deutlich unter dem Median von 70,75 qkm.

Intrakommunaler Vergleich

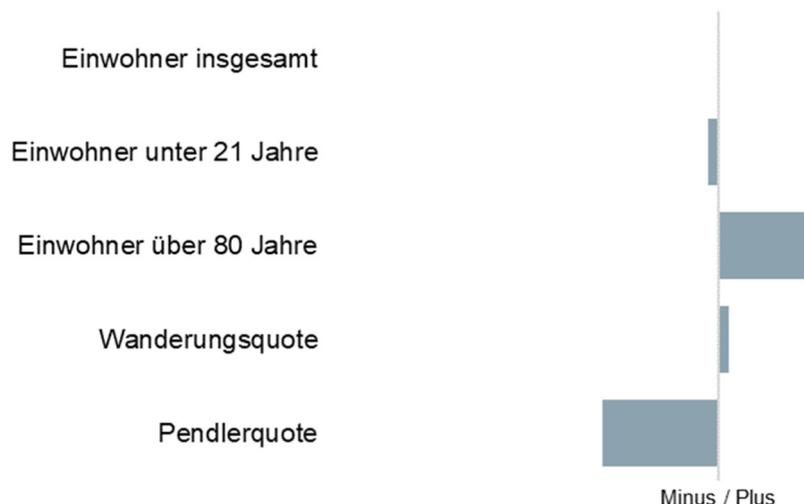
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative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

⁴ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

⁵ 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.

⁶ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

Strukturmerkmale Gemeinde Kreuzau 2022



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt die Pendlerquote zu einem Wert von über 100, wenn mehr Ein- als Auspendler vorhanden sind.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Gemeinde Kreuzau laut IT.NRW über einen Stand von 17.463 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 17.464 Einwohnern bedeutet dies einen fast unveränderten Bevölkerungsstand. Obwohl die Gemeinde jährlich einen negativen Saldo bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ausweist, kann der positive Wanderungssaldo der Jahre 2017 und 2020 und 2021 diesen Bevölkerungsrückgang ausgleichen.

Bei der Altersstruktur zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Da sich die jüngere Bevölkerungszahl kaum verändert, zeigt sich hier eine Verschiebung zu einer älter werdenden Bevölkerung.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Gemeinde über mehr Aus- als Einpendler verfügt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kreuzau wurden in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 23. November 2017 durch die gpaNRW mit einer Power-Point-Präsentation vorgestellt. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Prüfungsergebnisse zur Kenntnis.

Im Rahmen der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 27. Februar 2018 wurde über die Prüfungsergebnisse beraten. Hierzu wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss eine

Liste über alle Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichtes mit einer Stellungnahme der Verwaltung über die weitere Vorgehensweise vorgelegt.

In der Sitzung des Rates der Gemeinde Kreuzau wurden die Ergebnisse der Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses zur Kenntnis genommen. Zur Umsetzung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW wurden diese an die jeweils zuständigen Fachausschüsse weitergeleitet. In den Fachausschüssen (Schulausschuss, Sanierungs- und Entwicklungsausschuss, Sportausschuss, Bau- und Planungsausschuss) wurde über die den jeweiligen Ausschuss betreffenden Feststellungen und Empfehlungen beraten.

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

- Eine Prioritätenliste zum beitragspflichtigen Neuausbau von Straßen wurde erstellt. Die betroffenen Bürger sollten frühzeitig in einer Bürgerversammlung informiert werden.
- Haushaltsmittel für regelmäßig durchzuführende Straßeninstandsetzungsmaßnahmen sollten ab dem Haushaltsjahr 2019 bereitgestellt werden.
- Ein Sportstättenbedarfsplan wurde erstellt.
- Das Spielplatzkonzept wurde fortgeschrieben.

Nicht alle Empfehlungen der gpaNRW wurden umgesetzt. Beispielhaft kann hier der Verzicht auf eine optische Straßenzustandsbewertung oder der Beschluss gegen einen Verkauf eines Sportplatzes genannt werden.

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 auszugleichen⁷. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁸. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

⁸ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

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

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Kreuzau überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2021. Der Jahresabschluss 2022 wurden zum Ende der Prüfungsarbeiten aufgestellt und daher nur textlich an den relevanten Stellen des Finanzberichtes aufgenommen. Die Haushaltsplanung 2023 wurde einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes, Torsten Binder
Finanzen	Petra Knabe
Vergabewesen	Martina Loebardt
Informationstechnik an Schulen	Torsten Binder
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marion Keppler
Friedhofswesen	Marion Keppler

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

Herne, den 01. Dezember 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Torsten Binder
Abteilungsleiter	Projekteiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Kreuzau überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, geringere investive Ermächtigungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kreuzau nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch. Schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Kreuzau nicht.	E1	Die Gemeinde Kreuzau sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Außerdem sollte die Gemeinde verbindliche schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen erstellen.
F2	Die Gemeinde Kreuzau hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	E2	Die Gemeinde Kreuzau sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten verschriftlicht werden.
F3	Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes regelmäßiges Berichtswesen eingerichtet.	E3	Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
F4	Die Gemeinde Kreuzau verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Kreuzau, 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.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Kreuzau hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienstanweisung zum Auftrags- und Vergabewesen aus dem Jahr 2022 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind. Ab Mitte 2023 arbeitet die Gemeinde mit der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH zusammen. Eine neue Dienstanweisung wird in diesem Zusammenhang erstellt.	E1.1	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Kreuzau die Zuständigkeiten zwischen zentralen Vergabestelle und Bedarfsstelle in ihrer Dienstanweisung eindeutig abgrenzen.
		E1.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.
F2	Die Gemeinde Kreuzau beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der von ihr selbst durchgeführten Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Kreuzau die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Gemeinde Kreuzau verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2012. Diese umfasst nicht alle erforderlichen Regelungen. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	E3.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte - wie beabsichtigt - ihre bestehende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zeitnah aktualisieren. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern.
		E3.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte die angedachte Schwachstellenanalyse zeitnah durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.4	Die Gemeinde Kreuzau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Die Gemeinde Kreuzau hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Kreuzau verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Kreuzau zu den Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Abweichungsquote reduziert werden.	E5	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Gemeinde Kreuzau bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachabteilungen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E6.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsweiterungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Damit kann sie den Umgang der Bedarfsstellen vereinheitlichen und die Rechtssicherheit erhöhen.
		E6.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmten Wertgrenzen zentral begleiten lassen.
		E6.3	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Gemeinde Kreuzau dokumentiert den Vergabeprozess überwiegend ausführlich und nachvollziehbar. Fehlende Regelung in der Dienstanweisung Vergabewesen führen bei der Behandlung von Auftragsweiterungen und Nachträgen zu Handlungsunsicherheiten. Die Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit Nachtragsverfahren werden nicht beachtet.	E7.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Ausführungsfristen ihrer Bauvorhaben realistisch festlegen. Dadurch besteht die Möglichkeit, zukünftig die Anzahl der Angebote zu erhöhen.
		E7.2	Zur besseren Nachvollziehbarkeit sollte die Gemeinde Kreuzau die Gründe für Nachtragsleistungen grundsätzlich dokumentieren.
		E7.3	Bei festgestellten Mängeln im Rahmen der Schlussabnahme sollte die Gemeinde Kreuzau auch die Mängelbeseitigung dokumentieren und in der Bauakte hinterlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.4	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht in Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kreuzau weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	E1	Die Gemeinde Kreuzau sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Kreuzau erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Ermittlung von kostenpflichtigen Erben erfolgt nicht. Auch eine Verwaltungsgebühr setzt die Ordnungsbehörde nicht fest.	E1.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte eventuell kostenpflichtige Erben über das Nachlassgericht ermitteln, wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, bzw. diese die Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung nicht tragen können.
		E1.2	Die Ordnungsbehörde sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung ihres eigenen Aufwandes erheben.
F2	Die Gemeinde Kreuzau hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Falldichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.	E2	Die Gemeinde Kreuzau sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.
F3	Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Gemeinde Kreuzau vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.	E3	Die Gemeinde Kreuzau sollte eine Markterkundung bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen durchführen. Hierdurch kann die Gemeinde gegebenenfalls die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen verringern und damit auch einen möglichen Fehlbetrag reduzieren.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Kreuzau arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Ein Controlling wird im Rahmen der Haushaltsüberwachung durchgeführt.	E1	Die Gemeinde Kreuzau sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings beinhaltet das Verfahren keine Verknüpfung zu einem geografischen Informationssystem.	E2	Die Friedhofsverwaltung sollte mit digitalen Möglichkeiten ausgestattet sein, um Informationen zu den Bestattungen und den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen schnell und einfach virtuell abzurufen. Das ermöglicht eine gute Transparenz und erleichtert die langfristige Planung.
F3	Die Gemeinde Kreuzau betreibt eine gute Öffentlichkeitsarbeit für ihre Friedhöfe. Allerdings werden die Trauerhallen hierbei nicht einbezogen.	E3	Die Gemeinde Kreuzau sollte auch ihre Trauerhallen in die Friedhofsbrochüre aufnehmen, um diese aktiv zu bewerben. Gegebenenfalls kann hierdurch die Wahrnehmung in der Bevölkerung verbessert und die Nutzungsintensität der Trauerhallen gesteigert werden.
F4	Die Gemeinde Kreuzau erreicht keine vollständige Deckung der gebührenrelevanten Aufwendungen.	E4	Ziel der Gemeinde Kreuzau sollte es sein, mit den Gebühreneinnahmen die Nachfrage nach den Bestattungen stabil zu halten und dennoch einen hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.
F5	Bei der Gebührenkalkulation arbeitet die Gemeinde Kreuzau mit Äquivalenzziffern. Die verstärkte Nachfrage nach Urnenbestattungen spiegelt sich in den Gebührensätzen aber nicht wider.	E5	Die Kostenträgerrechnung für die Grabnutzungsgebühren sollte die Gemeinde Kreuzau entsprechend dem Nachfrageverhalten modifizieren. Die pflegearme bzw. pflegefreie Nutzung von Urnengräbern sollte stärker gewichtet werden. Das verhindert die Gebührenspreizung zwischen Sarg- und Urnengräbern. Hierdurch kann die Gemeinde die Kostendeckung positiv beeinflussen.
F6	Die Trauerhallen werden in Kreuzau nicht so stark frequentiert wie die Friedhöfe. Obwohl der Aufwand für die einzelnen Trauerhallen vergleichsweise gering ist, ergibt sich in der Summierung der zehn Trauerhallen ein erhöhter Gesamtaufwand, der nur zu einem geringen Anteil durch Erlöse gedeckt wird. Das wirkt sich nachteilig auf den Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus.	E6	Die Gemeinde Kreuzau 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.
F7	Die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Kreuzau nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen ist hoch. Es ist wichtig, die Entwicklung friedhofsbezogen nachzuhalten und das Angebotsspektrum entsprechend ausrichten.	E7.1	Durch die Vielzahl der Urnenbestattungen werden auch weiterhin große Teile der in früheren Jahren auf Sargbestattungen ausgelegten Friedhofsflächen leer bleiben. Insofern sollte die Gemeinde Kreuzau langfristig Strategien für die ungenutzten Flächen entwickeln.
		E7.2	Die Friedhofsverwaltung sollte Überlegungen zu der weiteren Einrichtung pflegearmer/pflegefreier Grabformen treffen. Hierdurch kann die Gemeinde dem veränderten Nachfrageverhalten weiter entsprechen. Gegebenenfalls können im Rahmen der langfristigen Planung noch mehr Flächen komprimiert, pflegearm gestaltet oder einer anderen Nutzung zugeführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Gemeinde Kreuzau hat nur einen geringen Anteil belegter Bestattungsfläche auf ihren Friedhöfen. Der überwiegende Anteil der Flächen besteht aus unbelegter Bestattungsfläche und Grün- und Wegeflächen.	E8	Aufgrund der großen unbelegten Bestattungsflächen, die künftig noch weiter steigen werden, ist eine langfristige Planung der Friedhofsflächen in der Gemeinde Kreuzau erforderlich.
F9	Da die Gemeinde Kreuzau entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Hierfür ist Transparenz über das Grabwahlverhalten notwendig.	E9	Das friedhofsbezogene Bestattungsverhalten sollte die Gemeinde Kreuzau jährlich auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegefläche liegen in Kreuzau unter dem Median der Vergleichskommunen. Eine langfristige Planung der Flächen und Pflegestandards kann weiter dabei helfen, Kosten zu senken.	E10	Die Gemeinde Kreuzau sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung der Friedhöfe auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.

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 Aspekte⁹ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten¹⁰ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

¹⁰ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

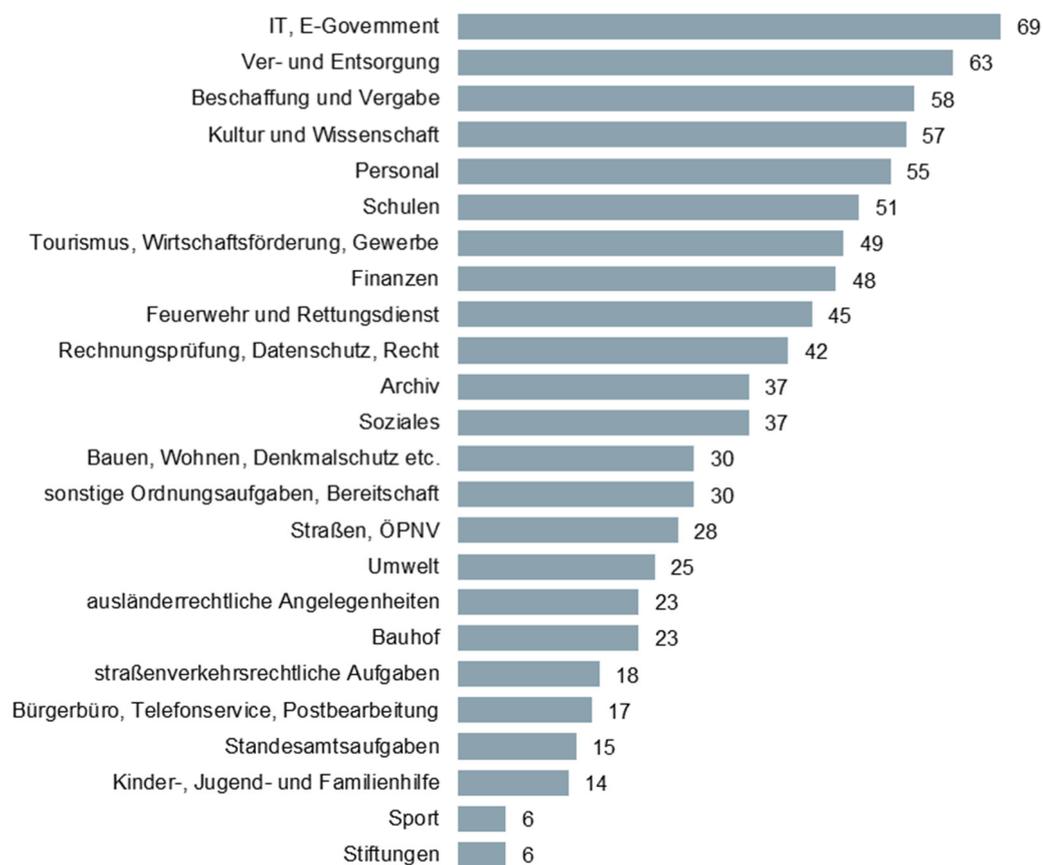
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

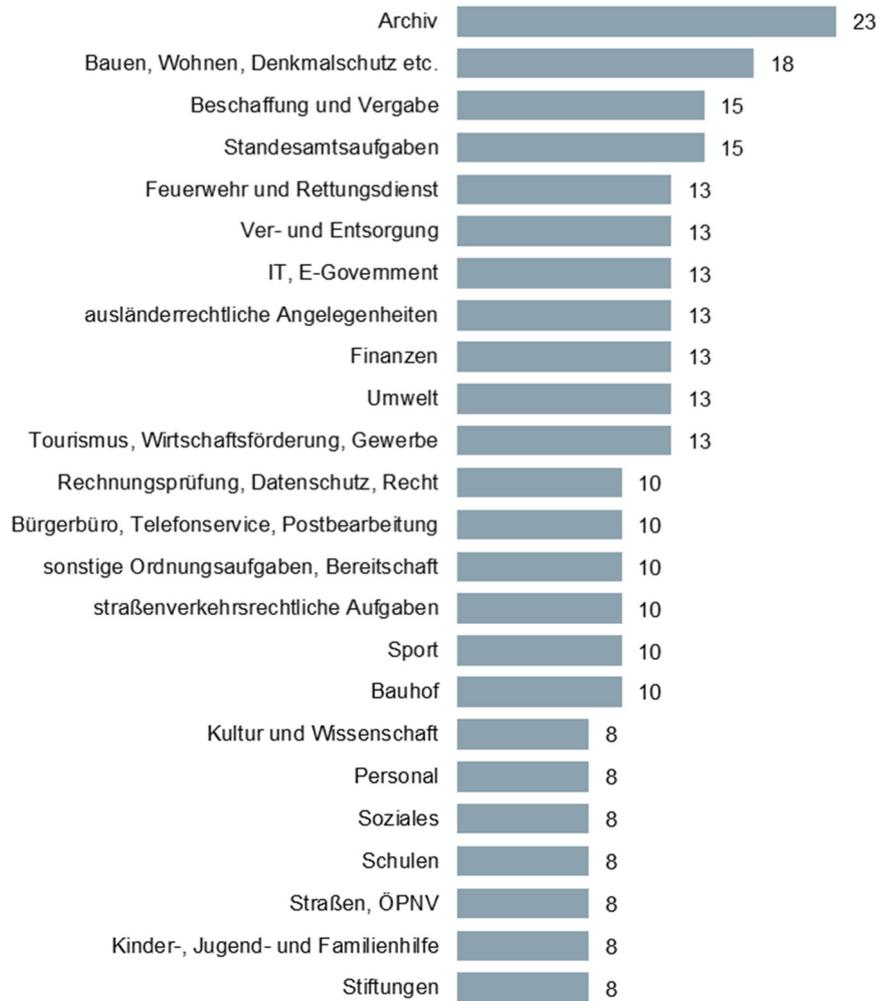


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

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

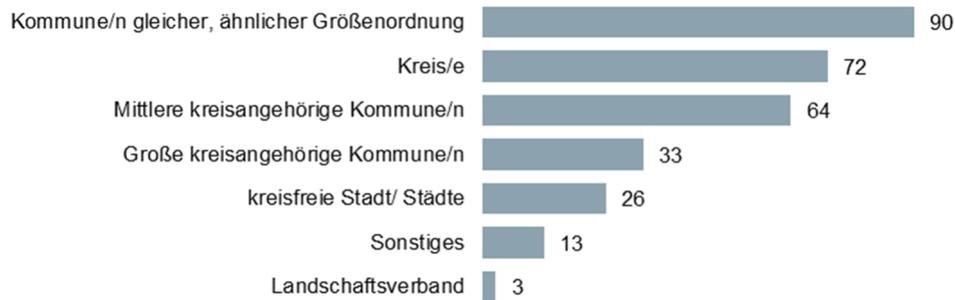


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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



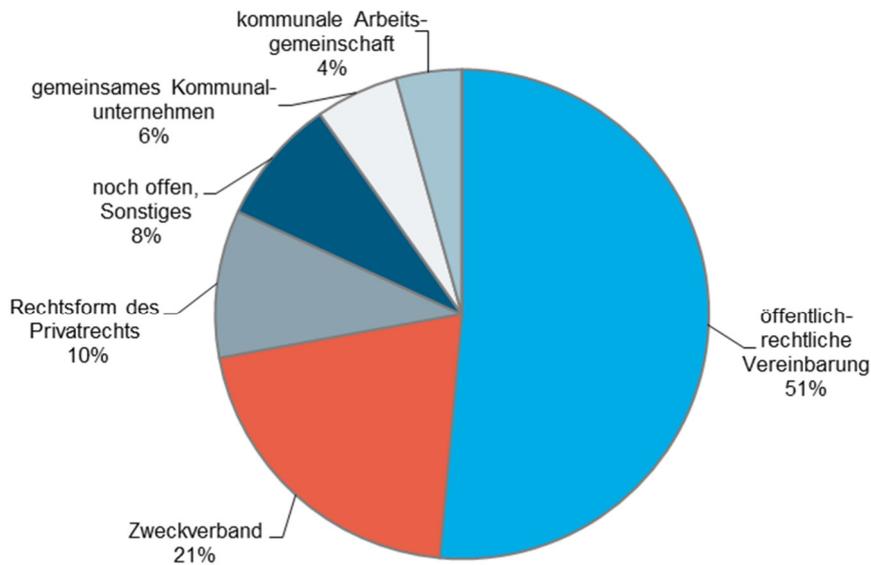
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen¹¹.

¹¹ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent

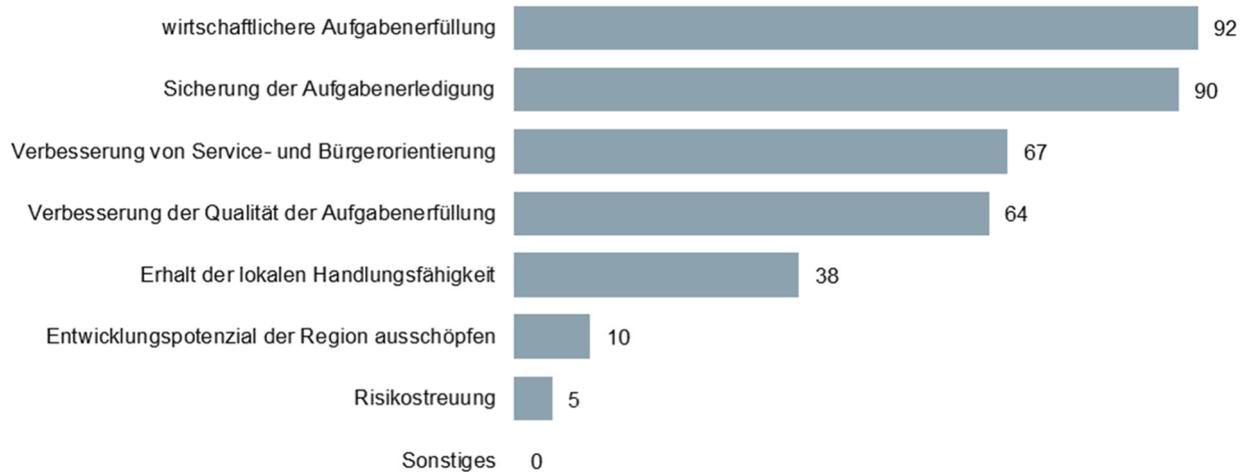


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

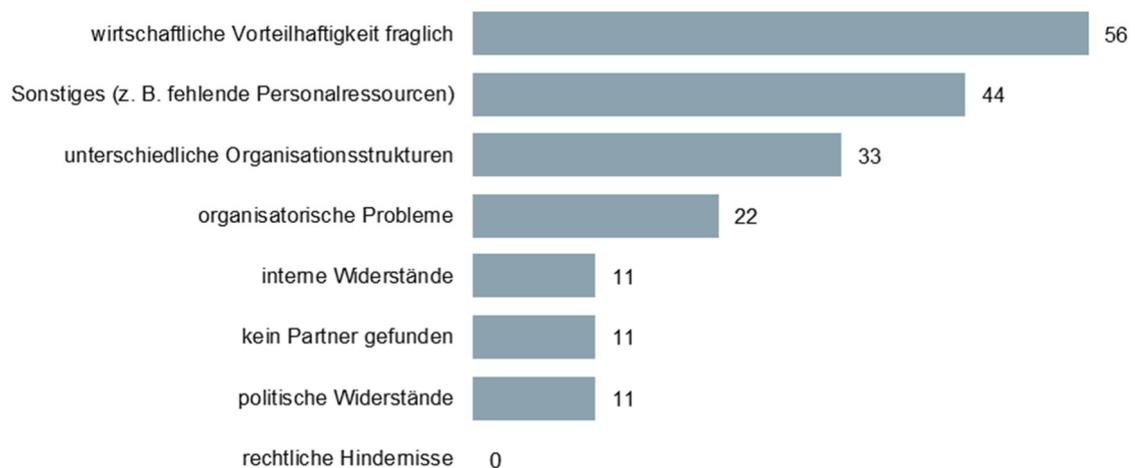


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kreuzau

Die Gemeinde Kreuzau arbeitet nach eigener Auskunft in 14 Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich um

- kdVz Rhein-Erft-Ruhr,
- Beihilfesachbearbeitung durch den Kreis Düren,
- Archivfachkraft zur Aufarbeitung der Archivbestände und Einführung einer Archivsoftware von kdVz Rhein-Erft-Ruhr,
- Fachkraft für Digitalisierung der gesamten Verwaltung von kdVz Rhein-Erft-Ruhr,
- Überwachung ruhender Verkehr durch externen Dienstleister,
- IT-Schulsupport durch kdVz Rhein-Erft-Ruhr,
- Übertragung der Abwasserbeseitigung und Gewässerunterhaltung auf den Wasserverband Eifel-Rur (WVER),
- Übertragung von Wasserversorgungsaufgaben für einzelne Ortsteile auf den Wasserversorgungszweckverband Perlenbach,
- Wahrnehmung von Tourismus- und Wirtschaftsförderungsaufgaben durch die Rureifel Tourismus e.V., ab 2024 in der Rureifel Tourismus GmbH,
- Betrieb einer Sekundarschule mit der Stadt Nideggen im Sekundarschulverband Kreuzau-Nideggen,
- Betrieb von Förderschulen mit allen Kommunen des Kreises im Förderschulzweckverband im Kreis Düren,
- Volkshochschule Eifel-Rur,
- interkommunale Vergabestelle MILAN GmbH,
- interkommunales Gewerbegebiet Düren-Kreuzau.

Die Gemeinde Kreuzau plant weitere Kooperationen: Die Trägerschaft über die vier Kindertagesstätten inklusive Personal wurde zum 01. Januar 2023 an die Kindertagesbetreuung Kreis-mäuse AöR Düren übertragen. Außerdem sollen 61 Bushaltestellen durch den Kreis Düren im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung barrierefrei ausgebaut werden.

Im Rahmen der Produktüberprüfung hat sich der Rat der Gemeinde Kreuzau im Jahr 2015 mit der Thematik "Interkommunale Zusammenarbeit der Bauhöfe" beschäftigt. Themen für eine Zusammenarbeit waren z.B. auch die Spielplatzprüfungen und die Baumkontrollen. Beide Aufgaben sind an Fremdfirmen vergeben. In mehreren Sitzungen des Arbeitskreises mit den Nachbarkommunen wurden diese Themen behandelt. Letztendlich zeigte sich die von der Gemeinde Kreuzau gewählte Variante sowohl aus Qualitätsmerkmalen als auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten als die Geeignetesten. Der Rat der Gemeinde Kreuzau ist zum Ergebnis gekommen,

diesbezügliche Überlegungen einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht weiter zu verfolgen.

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

Neben den in Ziffer 0.8.1.6 aufgeführten Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde als weitere Erfolgsfaktoren die Kostenersparnis, eine effektivere Leistungserfüllung und das Ausnutzen von Synergieeffekten.

Die Gemeinde Kreuzau sieht in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Finanzielle Anreize (Förderrichtlinie IKZ) oder auch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen eröffnen entsprechende Möglichkeiten.

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 Kreuzau.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

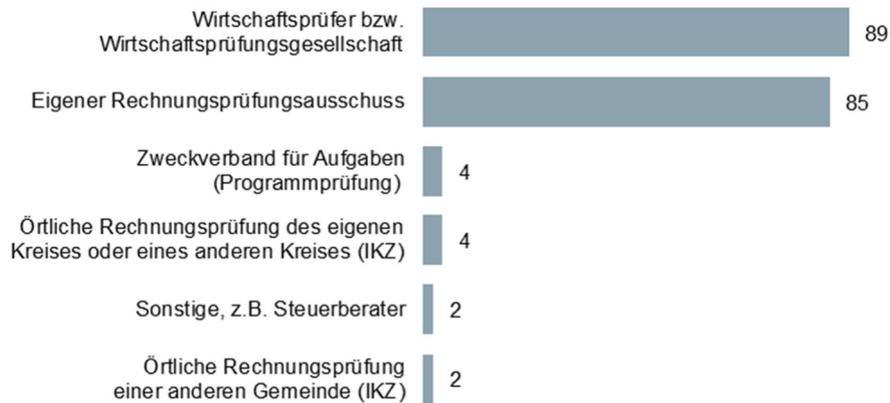
Beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung der Örtlichen Rechnungsprüfung haben wir zu den folgenden Fragen eine Bestandsaufnahme durchgeführt:

- Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?

- Was wird geprüft?
- Wie wird geprüft?

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

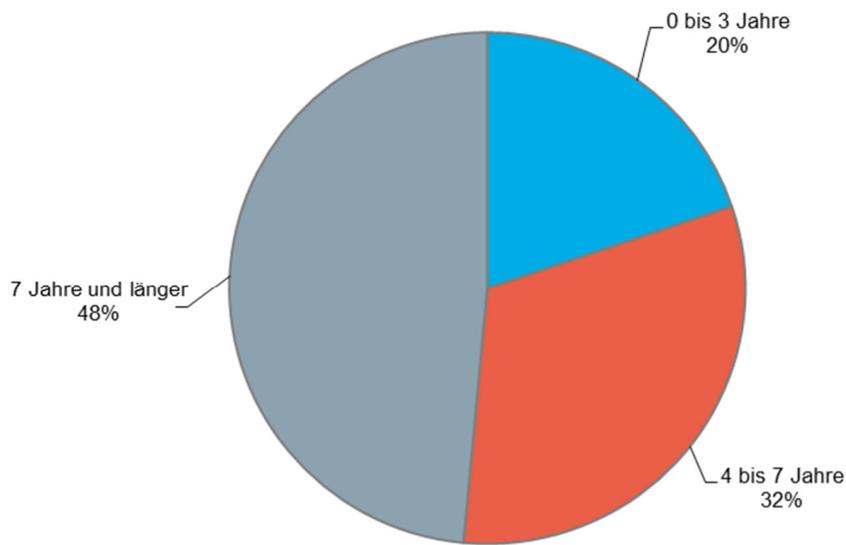
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

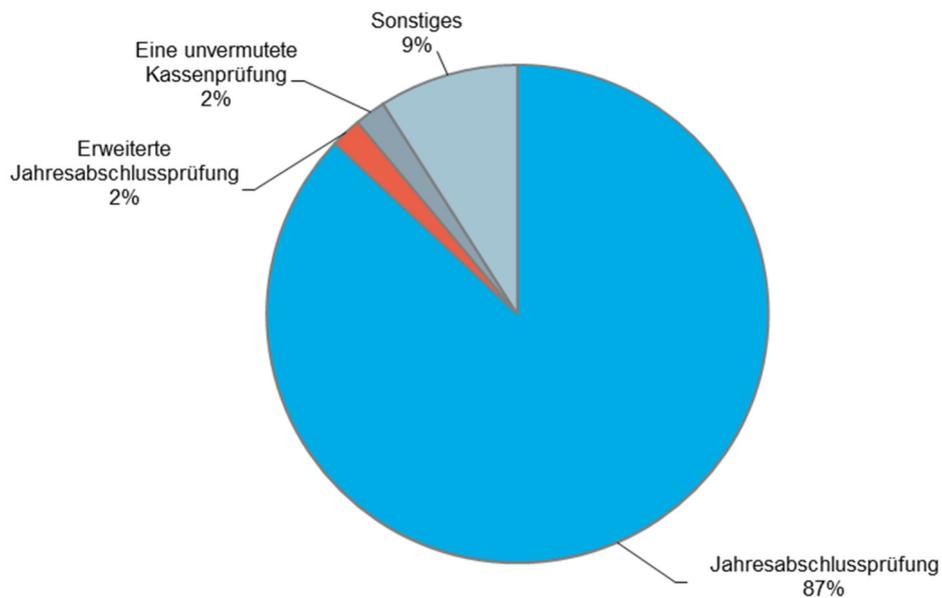
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



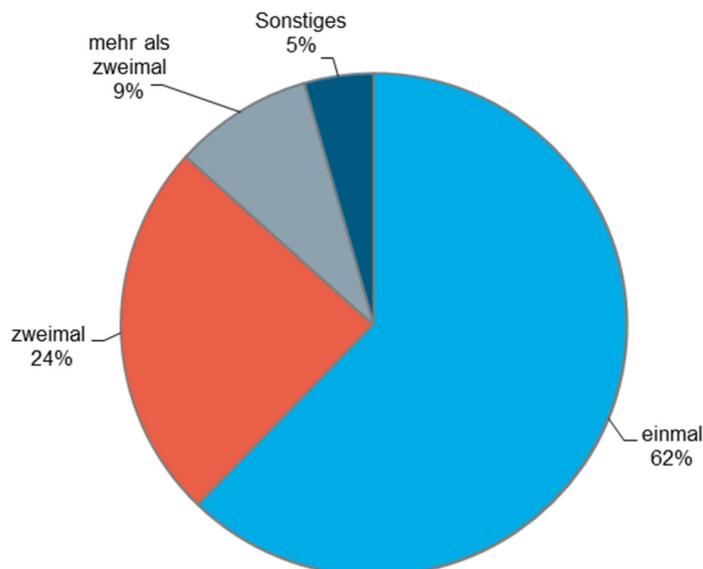
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹² gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720¹³ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien¹⁴ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kreuzau

In der Gemeinde Kreuzau werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einem Wirtschaftsprüfer wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018.

Der Wirtschaftsprüfer prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Kreuzau. 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 Kreuzau 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 Kreuzau entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

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

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Kreuzau** 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			▲

Aufgrund der zum Teil negativ geplanten Jahresergebnisse in den Jahren ab 2022 und des damit verbundenen Eigenkapitalverzehr, des insgesamt niedrigen Eigenkapitals und der hohen Verbindlichkeiten besteht für die Gemeinde Kreuzau ein deutlicher Konsolidierungsbedarf.

Die Gemeinde hat sich bis einschließlich 2021 in der Haushaltssicherung befunden und für 2022 ist die Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Kreuzau unterliegt somit bis 2022 aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. In den Haushaltsjahren 2023 bis 2025 sind positive Jahresergebnisse geplant, die aber auch durch die notwendige Isolierung von Schäden nach dem NKF-CUIG gestützt werden. Da die in der Planung angesetzten Schäden nach NKF-CUIG für 2024 und 2025 im Jahresabschluss nicht mehr berücksichtigt werden dürfen, werden die Jahresergebnisse in diesen Jahren entsprechend schlechter ausfallen als geplant.

Der Gemeinde gelingt es im Betrachtungszeitraum seit 2016 nur in wenigen Jahren, einen **Haushaltsausgleich** darzustellen. Positive Jahresergebnisse gehen hierbei zu erheblichen Teilen auch auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurück. Strukturell ist der Haushalt in den meisten Jahren im Betrachtungszeitraum ebenfalls nicht ausgeglichen. Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Hinzu kommen zusätzliche Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde Kreuzau hat sich seit 2016 weiter reduziert. Der Eigenkapitalverzehr hat sich jedoch gegenüber den ersten Jahren nach der Eröffnungsbilanz verlangsamt. Vergleichsweise ist das Eigenkapital der Gemeinde Kreuzau aber sehr niedrig. Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG hat die Gemeinde 2026 nur noch ein Eigenkapital von 6,7 Mio. Euro zur Verfügung. Es droht mittelfristig ein vollständiger Eigenkapitalverzehr.

Die errechneten **Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune** der Gemeinde Kreuzau sind deutlich überdurchschnittlich. Rund 80 Prozent der Verbindlichkeiten gehen auf den Kernhaushalt zurück. Dabei ist die Gemeinde in hohem Maße durch **Liquiditätskredite** belastet. Auch in

der Planung werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet und das könnte zu weiteren Steigerungen der Liquiditätskredite führen. Die Liquiditätskredite belasten den Haushalt aufgrund steigender Zinsen auch zunehmend durch die Zins- und Tilgungsleistungen. Im Haushaltsplan 2023 wird auch mit neuen Investitionskrediten geplant. Im Gegensatz zu den Liquiditätskrediten steht den Investitionskrediten durch das geschaffene Vermögen ein nachhaltiger Wert entgegen.

Haushaltssteuerung

Um die Haushaltssituation zu verbessern, hat die Gemeinde in den letzten Jahren kontinuierlich die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie bis 2021 auch der Gewerbesteuer angehoben. Der Gemeinde gelingt es dennoch überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die steigende Jugendamtsumlage, werden den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter begrenzen.

Der Gemeinde Kreuzau liegen die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft rechtzeitig vor. Die Jahresabschlüsse und Haushaltspläne werden fristgerecht festgestellt und beschlossen. Auch unterjährig liegen der Gemeinde alle notwendigen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Den politischen Entscheidungsträgern wird unterjährig zu den finanziellen Entwicklungen berichtet.

Regelmäßig überträgt die Gemeinde **Ermächtigungen** für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. Im Durchschnitt wird davon aber nur die Hälfte tatsächlich in Anspruch genommen. In zukünftigen Haushaltsjahren sollte der Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüft werden.

Bei der Gemeinde Kreuzau erfolgt die **Fördermittelakquise** grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Zukünftig will die Gemeinde ein Controlling für das Fördermittelmanagement aufbauen. Es sollten dabei grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt bislang an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Die Gemeinde Kreuzau hat sehr hohe Kreditverbindlichkeiten, insbesondere durch Liquiditätskredite. Auch in der Planung sind steigende Liquiditäts- und Investitionskredite vorgesehen. Die Gemeinde hat keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. Eine schriftliche Fixierung eines Handlungsrahmens für das Kreditmanagement ist empfehlenswert. Für das Anlagemanagement gibt es aufgrund fehlender Anlagentwendigkeiten auch keine schriftlichen Regelungen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kreuzau 2016 bis 2023

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016.

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2021. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Planung bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Gesamtab schlüsse liegen für die Jahre 2016 bis 2018 nicht vor. Die Gemeinde hat ihre Mehrheitsbeteiligungen im Jahr 2012 als von untergeordneter Bedeutung eingestuft und war der Auffassung, dass die Erstellung von Gesamtab schlüssen nicht erforderlich war. Die gpaNRW ist in der letzten überörtlichen Prüfung in einer quantitativen Beurteilung zu dem Ergebnis gekommen, dass das Wasserwerk Concordia Kreuzau GmbH nicht von untergeordneter Bedeutung ist und mit in den Vollkonsolidierungskreis hätte einbezogen werden müssen. Die Gemeinde hätte somit bis einschließlich 2018 Gesamtab schlüsse erstellen müssen.

Seit 2019 sind die Befreiungstatbestände gemäß § 116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) umfassender geworden. Die Gemeinde macht von den Befreiungstatbeständen Gebrauch und muss ab 2019 keine Gesamtabstchlüsse aufstellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Kreuzau unterlag in der Vergangenheit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie befand sich bis einschließlich 2021 in der Haushaltssicherung. In 2022 ist eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Für die Folgejahre 2023 bis 2025 sieht die Planung positive Jahresergebnisse vor, so dass Kreuzau ab 2023 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterliegt. Erst ab 2026 ist wieder ein Defizit geplant.

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 Kreuzau 2016 bis 2023

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

Die **Gemeinde Kreuzau** war von 2012 bis 2021 gemäß § 76 GO zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet, welches durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen war. Die Genehmigungen der Kommunalaufsicht des Kreises Düren lagen in den betrachteten Jahren jeweils vor. Der Haushaltsausgleich war in dem Haushaltssicherungskonzept für das zehnte Jahr, also für 2021, vorgesehen. Der Haushaltsausgleich konnte im Jahr 2021 auch realisiert werden. Damit wurde die Vorgabe aus § 76 Abs. 2 GO eingehalten.

Seit dem Haushaltsjahr 2021 hat Kreuzau Schäden nach dem NKF-CUIG isoliert. Es sind deshalb außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG veranschlagt, die das Jahresergebnis verbessern.

Im Jahr 2022 ist, trotz außerordentlicher Erträge in Höhe von 2,0 Mio. Euro nach NKF-CUIG für Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukrainekrieg, ein Defizit in Höhe von 3,3 Mio. Euro und somit eine Verringerung der Allgemeinen Rücklage geplant. Dies wurde durch die Aufsichtsbehörde genehmigt. In dem Haushalt 2023 plant die Gemeinde durchgängig bis

einschließlich 2025 mit knapp positiven Ergebnissen. Dabei werden jedoch auch erhebliche außerordentliche Erträge aus der Isolierung der Belastungen durch die Corona-Pandemie sowie den Ukraine-Krieg zwischen 2,0 Mio. Euro und 3,5 Mio. Euro angesetzt. In 2026 ist ein Defizit und eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG werden 2026 nicht mehr berücksichtigt. Da gemäß NKF-CUIG in den Jahren ab 2024 im Jahresabschluss keine Schäden mehr isoliert und keine außerordentlichen Erträge hierfür mehr gebucht werden dürfen, werden sich die Ist-Jahresergebnisse 2024 und 2025 um die in der Planung angesetzten außerordentlichen Erträge von 2,9 bzw. 1,95 Mio. Euro verschlechtern.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Rücklagen entwickeln sich in der Gemeinde dabei wie folgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.529	-2.723	4.137	488	-4.802	35
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	0,00	0,00	4.137	4.137	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	18.710	16.016	16.010	16.390	15.723	15.762
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.529	-2.723	0,00	488	-665	35,29
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	15,87	14,55	keine Verringerung	keine Verringerung	4,10	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	15,87	14,55	positives Ergebnis	positives Ergebnis	23,39	positives Ergebnis

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

In der letzten überörtlichen Prüfung waren in den geprüften Jahren 2010 bis 2015 ausschließlich Defizite vorhanden. Es bestand seit 2011 keine Ausgleichsrücklage mehr und die Allgemeine Rücklage wurde ab 2011 durch die negativen Jahresergebnisse bereits erheblich reduziert. Diese Entwicklung setzt sich in den Jahren 2016 und 2017 fort.

Die Jahresergebnisse waren in drei der betrachteten Jahre positiv und in drei Jahren wurden Defizite erwirtschaftet. Im Jahr 2018 wurde durch hohe Gewerbesteuererträge ein hohes positives Ergebnis erzielt. Dies führte dazu, dass ab 2018 erstmalig seit 2010 wieder eine Ausgleichsrücklage vorhanden war. Diese wurde durch das hohe negative Jahresergebnis 2020 wieder vollständig verbraucht und gleichzeitig erfolgte eine zusätzliche Reduzierung der Allgemeinen Rücklage. In der Gesamtbetrachtung der Jahre 2016 bis 2021 wurde ein Ergebnis insgesamt von -6,4 Mio. Euro erzielt. Die Defizite haben somit die positiven Jahresergebnisse deutlich überstiegen und das Eigenkapital wurde weiter reduziert.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.312	33	52	43	-1.041
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	12.450	12.483	12.535	12.578	11.537
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.312	33,27	51,67	43,02	-1.041
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	21,01	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	8,28
Fehlbetragsquote in Prozent	21,01	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	8,28

Am 01. Januar 2016 betrug die Höhe des Eigenkapitals noch rund 22,2 Mio. Euro. Das Eigenkapital verringert sich seitdem durch die hohen Defizite in einigen der betrachteten Jahre bis 2021 um rund 6,4 Mio. Euro. In der Planung bis 2026 kommen weitere rund 4,2 Mio. Euro Reduzierung hinzu. Da im Ist-Jahresergebnis ab 2024 keine Schäden nach NKF-CUIG mehr isoliert und keine außerordentlichen Erträge mehr verbucht werden dürfen, wird sich das Jahresergebnis 2024 um 2,9 Mio. Euro und das Jahresergebnis 2025 um 1,95 Mio. Euro verschlechtern. Hierdurch würde die Allgemeine Rücklage um weitere 4,85 Mio. Euro reduziert und läge Ende 2026 nur noch bei 6,7 Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Kreuzau unterliegen Schwankungen. Trotz teilweise positiver Jahresergebnisse ist der Haushalt strukturell nicht ausgeglichen. Im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen fallen die Jahresergebnisse einwohnerbezogen schlechter aus.

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.

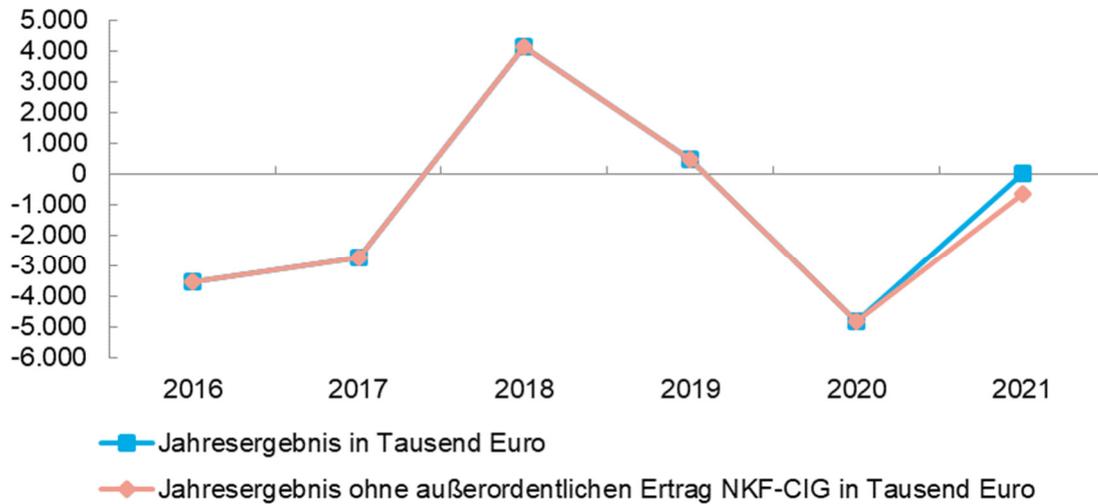
Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis PLAN	-4.339	-3.702	-3.609	-2.830	-5.864	28
Jahresergebnis IST	-3.529	-2.723	4.137	488	-4.802	35
Abweichung	810	979	7.746	3.318	1.062	7

Die **Gemeinde Kreuzau** erzielt in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen sind gerade in den Jahren 2018 und 2019 erheblich. Diese sind in unerwartet hohen Gewerbesteuererträgen, vor allem aus Nachzahlungen

für Vorjahre, begründet. In den anderen Jahren sind die Abweichungen nicht ausgesprochen hoch. Abweichungen sind in der Regel schwer zu steuern und nicht immer zu vermeiden.

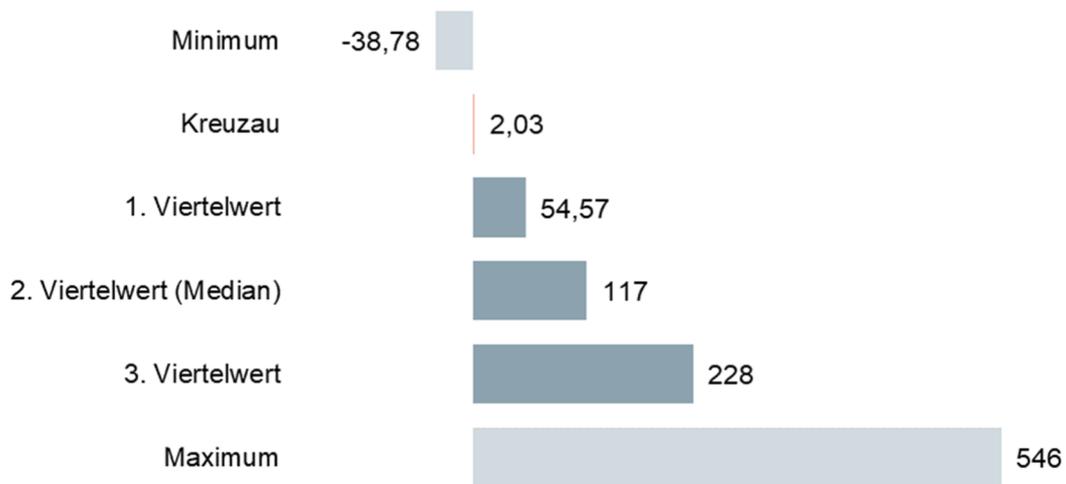
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Kreuzau** zeigen deutliche Schwankungen auf. Diese sind in großem Umfang auf die Gewerbesteuern zurückzuführen. Diese lag im Jahr 2016 bei rund 5,8 Mio. Euro und in 2017 bei 6,3 Mio. Euro. Im Jahr 2018 stieg sie auf 14,8 Mio. Euro an und lag in den Folgejahren 2019 und 2020 bei rund 10,0 Mio. Euro. In 2021 ging die Gewerbesteuer auf 9,2 Mio. Euro zurück.

Im Jahr 2020 hat die Gemeinde Kreuzau keine coronabedingten Schäden nach NKF-CUIG isoliert und keine außerordentlichen Erträge gebucht. Im Jahr 2021 hat die Gemeinde Schäden in Höhe von 800.000 Euro neutralisiert und das Ergebnis auf diese Weise verbessert.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz des positiven Ergebnisses ordnet sich die Gemeinde Kreuzau eher im unteren Ende des interkommunalen Vergleichs ein. Nur vier der verglichenen Kommunen haben ein niedrigeres Jahresergebnis je Einwohner im Jahr 2021.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 bis 2020

Jahr	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	-202	-410	-48,12	19,97	97,89	773	33
2017	-156	-288	-12,10	49,83	93,84	622	45
2018	235	-80,26	26,58	81,24	162	926	45
2019	27,86	-156	27,86	75,47	138	922	45
2020	-275	-275	10,79	58,88	124	312	45

Auch in den vorhergehenden Jahren des Betrachtungszeitraums fielen die Jahresergebnisse je Einwohner meist geringer aus als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Lediglich im Jahr 2018 konnte die Gemeinde Kreuzau ein vergleichsweise hohes Jahresergebnis erzielen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben ab 2020 in unterschiedlichem Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CUIG¹⁵ Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher auch die Jahresergebnisse 2021 ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2021

Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-35,28	-176	7,59	104	194	526	41

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Gemeinde Kreuzau rund 37 Euro je Einwohner geringer aus. Ohne den außerordentlichen Ertrag hätte das Jahr 2021 mit einem Defizit abgeschlossen. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich nichts.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Zusätzlich haben wir die isolierten Schäden durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen 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“ Kreuzau in Tausend Euro 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis	35
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-15.281
Saldo Sondereffekte	-750
= bereinigtes Jahresergebnis	-15.995
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich (Mittelwert der letzten 5 Jahre)	+13.856

¹⁵ 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) vom 29. September 2020

Grund- und Kennzahlen	2021
Strukturelles Ergebnis	-2.139

Das strukturelle Ergebnis 2021 fällt mit einem Defizit von rund 2,1 Mio. Euro erheblich ungünstiger aus als das tatsächliche positive Jahresergebnis von rund 35.000 Euro. Das liegt daran, dass die Gemeinde Kreuzau in 2021 von einer überdurchschnittlichen Ertragslage profitiert hat.

Für diese Abweichung zwischen Ist-Ergebnis und strukturellem Ergebnis sind unter anderem die überdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ursächlich. Auch höhere Schlüsselzuweisungen und eine niedrigere allgemeine Kreisumlage in 2021 führen zu der Abweichung der Ist-Werte von den Durchschnittswerten.

Im Jahr 2021 ist der Haushalt trotz positivem Jahresergebnis strukturell nicht ausgeglichen. Es sind somit auch zukünftig weitere zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

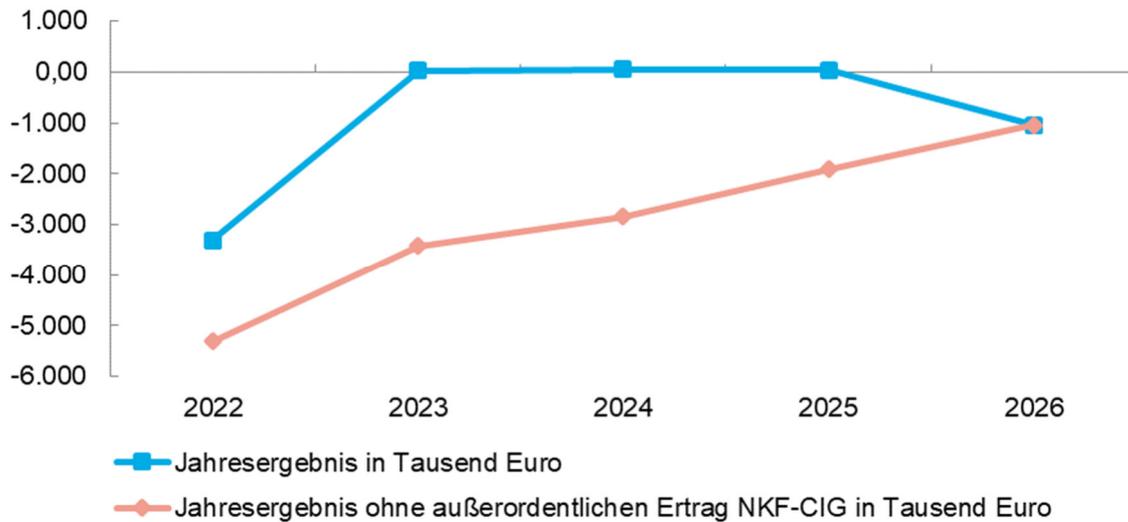
Die konjunkturelle Lage ist in den nächsten Jahren besonders schwer abzuschätzen. Entwickelt sie sich positiv und steigen die konjunkturabhängigen Erträge, wirkt sich dies auch positiv auf das strukturelle Ergebnis aus. Steigen hingegen die Aufwendungen im gleichen oder stärkeren Umfang, etwa durch eine hohe Inflation, kann sich die strukturelle Haushaltssituation weiter verschlechtern.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Kreuzau plant ab 2023 bis 2025 mit knapp positiven Jahresergebnissen. Für 2026 erwartet Kreuzau ein Defizit. Die Planung wird durch hohe allgemeine Risiken bestimmt. Zusätzlich bestehen Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Kreuzau in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Kreuzau** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von rund 1,0 Mio. Euro. Die Planung beinhaltet von 2022 bis 2025 insgesamt 10,3 Mio. Euro durch die Isolierung von Schäden nach dem NKF-CUIG. Durch diese außerordentlichen Erträge werden die originären Plandefizite verringert (rot gekennzeichnete Linie). Ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG verbessern sich die Jahresergebnisse in der Planung stetig, sind aber in allen Jahren negativ. Im Jahr 2026 wird in der Planung keine Isolierung von Schäden mehr angesetzt. Von 2021 bis 2025 wurden insgesamt 11,1 Mio. Euro Schäden nach dem NKF-CUIG isoliert oder die Isolierung ist in Planung. Da ab 2024 in den Ist-Jahresergebnissen keine Schäden nach NKF-CUIG mehr isoliert und keine außerordentlichen Erträge mehr verbucht werden können, werden sich die Jahresergebnisse 2024 und 2025 entsprechend verschlechtern. In den Jahresergebnissen wären dann von 2021 bis 2023 insgesamt 6,25 Mio. Euro außerordentliche Erträge enthalten.

Wenn die Gemeinde die Möglichkeit wählt, diese außerordentlichen Erträge über 50 Jahre abzuschreiben, kommen ab 2026 zusätzliche Abschreibungsaufwendungen in Höhe von jährlich rund 125.000 Euro hinzu. Diese Abschreibungen sind bisher in der Planung noch nicht eingerechnet, so dass sich das Planergebnis 2026 zusätzlich um diesen Betrag verschlechtern würde.

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				
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern)	3.948	4.892	944	4,4
Gewerbesteuer*	9.233 (10.216)	11.200	1.967 (984)	3,9 (1,9)
Gemeindeanteile Einkommensteuer*	9.885 (9.344)	12.402	2.517 (3.057)	4,6 (5,8)
Gemeindeanteile Umsatzsteuer*	1.093 (924)	1.080	-13 (156)	-0,2 (3,2)
Schlüsselzuweisungen*	2.663 (1.954)	3.243	580 (1.289)	4,0 (10,7)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.678	7.323	645	1,9
Privatrechtliche Leistungsentgelte	478	349	-129	-6,1
Sonstige ordentliche Erträge	2.462	1.176	-1.286	-13,7
Übrige Erträge	8.954	4.394	-4.560	-13,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.653	8.091	438	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.882	5.995	-1.887	-5,3
Transferaufwendungen – ohne Gewerbesteuerumlage, allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage	3.554	3.847	293	1,6
Allgemeine Kreisumlage	8.878	9.433	555	1,2
Jugendamtsumlage	8.019	10.110	2.091	4,7
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.127	3.219	92	0,6
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	190	919	729	96
Übrige Aufwendungen	6.056	5.386	-670	-2,3

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

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

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

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

Erträge:

Die Gemeinde Kreuzau hat bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer** die hochgerechneten Ist-Ergebnisse 2021 zugrunde gelegt und darauf die Orientierungsdaten des Landes angewendet. Der Ansatz der **Gewerbesteuer** im Haushalt 2023 wurde auf Basis der für 2023 zu erstellenden Vorausleistungsbescheide gebildet. Die Gemeinde plant für 2026 rund zwei Mio. Euro höhere Gewerbesteuern als 2021. Bezogen auf den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre bleibt Kreuzau unter der jährlichen Steigerungsrate der Orientierungsdaten.

Die Steigerungen bei den **Steuern und ähnliche Abgaben** (ohne Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern) bis 2026 um rund eine Mio. Euro sind in für 2023 beschlossenen Hebesatzerhöhungen der Grundsteuer A und B begründet.

Die **Schlüsselzuweisungen** plant Kreuzau in einer Kombination aus der Fortführung der Basisdaten und Umlagegrundlagen bei den Erträgen sowie der Orientierungsdaten. Die Schlüsselzuweisungen steigen im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2021 um jährlich rund vier Prozent.

Bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** und den **sonstigen ordentlichen Erträgen** plant Kreuzau im Eckjahresvergleich 2021 zu 2026 deutliche Rückgänge. Hier hat es auch in der Vergangenheit Schwankungen gegeben, z.B. durch vermehrte oder geringere Grundstücksverkäufe. Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** steigen um jährlich rund zwei Prozent.

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

Die Gemeinde Kreuzau plant die zukünftigen Erträge nicht zu optimistisch, um den unsicheren konjunkturellen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Bei den meisten betrachteten Positionen ist die Planung rückläufig oder mit nicht zu hohen Steigerungsraten erfolgt. Auch in den Vorjahren sind die tatsächlichen Erträge immer höher ausgefallen als in der Planung vorgesehen.

Ein Risiko sieht die gpaNRW jedoch in der Planung der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Die Landesregierung hat angekündigt, das NKF-CUIG nicht zu verlängern. Nach § 5 Abs. 2 NKF-CUIG dürfen die Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukrainekrieg nur bis zum Jahresabschluss 2023 angesetzt werden. Ab 2024 gibt es diese Möglichkeit für die Ist-Ergebnisse nicht mehr. In der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplanes 2023 durften diese Belastungen noch berücksichtigt werden. Aber da laut Gesetz damit gerechnet werden musste, dass dies in die Ist-Ergebnissen ab 2024 nicht mehr einfließen darf, stellt diese Planung ein zusätzliches Risiko dar.

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

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** plant die Gemeinde Kreuzau auf Basis des vorhandenen Personals. Die Aufwendungen werden mitarbeiterscharf ermittelt. Für 2023 wurden rund 1,4 Mio. Euro geringere Personalaufwendungen als im Haushalt 2022 geplant, da die Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnen der Kindertagesstätten im Jahr 2023 an die AöR Kreismäuse abgegeben worden sind. Bezogen auf das Ist-Ergebnis 2021 plant Kreuzau mit jährlichen Steigerungen von 1,1 Prozent. Wenn man die Planung des Haushaltes 2023 zugrunde legt, in der die Übernahme der Fachkräfte der Kindertagesstätten durch die AÖR schon berücksichtigt ist, so ergibt sich in der mittelfristigen Finanzplanung eine jährliche Steigerung von 2,4 Prozent pro Jahr. Für das Jahr 2024 plant die Gemeinde dabei eine erhebliche Steigerung von über acht Prozent ein und danach ab 2025 rückläufige Personalaufwendungen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung war der Tarifabschluss noch nicht erfolgt. Allerdings war ein hoher Abschluss aufgrund der Inflationsausgleichsforderungen bereits zu erwarten. Im Haushaltsplan 2023 sind auch neue Stellen vorgesehen. Allerdings ist es wegen des Fachkräftemangels nicht sicher, ob immer alle Stellen besetzt werden können. In den vergangenen Jahren waren unter anderem deshalb die Ist-Personalaufwendungen oft niedriger als in der Planung.

Dennoch zeichnet sich durch den aktuell erzielten Tarifabschluss im öffentlichen Dienst bereits jetzt ab, dass die im Jahr 2023 geplanten Personalaufwendungen vermutlich zu niedrig kalkuliert wurden. Aufgrund der Tarifeinigung von April 2023 für die kommunalen Beschäftigten wurde eine Inflationsausgleichszahlung von insgesamt 3.000 Euro beschlossen. Davon wird ein Betrag von 1.240 Euro netto im Juni 2023 ausgezahlt. Von Juli 2023 bis Februar 2024 werden dann monatlich weitere 220 Euro netto bezahlt. Ab März 2024 steigen die Einkommen um einen Sockelbetrag von 200 Euro plus eine Steigerung von 5,5 Prozent. Vor diesem Hintergrund sowie den eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre und neuer geplanter Stellen sieht die gpaNRW in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen bis 2026 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** werden durch die Gemeinde nach dem angemeldeten Bedarf geplant. Sie steigen im Jahr 2023 erheblich an auf geplant 10,4 Mio. Euro. Das ist eine Steigerung von rund 31 Prozent: Die erhebliche Steigerung ist durch die Aufwendungen für die Beseitigung der Hochwasserschäden begründet. Hierfür sind im Jahr 2023 insgesamt rund 3,8 Mio. Euro eingeplant. Diese werden vollständig durch das Land refinanziert. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung 2024 bis 2026 sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen rückläufig geplant. Im Jahr 2026 betragen sie nur noch rund sechs Mio. Euro. Dies liegt deutlich unterhalb der Ist-Ergebnisse in den meisten Jahren seit 2018. Bezogen auf das Ist-Ergebnis 2021 reduzieren sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen jährlich um 5,3 Prozent. Auch aufgrund steigender Energiekosten erscheint diese Planung risikobehaftet. Seit 2018 fielen die tatsächlichen Aufwendungen in diesem Bereich stets höher aus,

als in der mittelfristigen Ergebnisplanung vorgesehen. Die rückläufig geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind aus Sicht der gpaNRW für den Zeitraum 2024 bis 2026 zu niedrig angesetzt und es besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **allgemeine Kreisumlage** plant die Gemeinde Kreuzau anhand der Plandaten des Kreises. Dadurch lagen die Ist- und Plandaten in den vergangenen Jahren nah beieinander. Gleiches gilt für die Jugendamtsumlage. Während die allgemeine Kreisumlage relativ konstant bzw. seit 2020 leicht rückläufig war, ist die Jugendamtsumlage seit 2021 gestiegen. Deshalb plant die Gemeinde für die Jugendamtsumlage weiterhin mit jährlichen Steigerungen von 4,7 Prozent. Die allgemeine Kreisumlage steigt in der Planung um jährlich 1,2 Prozent.

Die bereinigten **Transferaufwendungen** (ohne Gewerbesteuer-, Kreis- und Jugendamtsumlage) steigen in der Planung um jährlich durchschnittlich 1,6 Prozent an. Sie sind maßgeblich geprägt durch Aufwendungen für den Asylbereich.

Die **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** plant die Gemeinde ab dem Haushaltsjahr 2023 mit erheblichen Steigerungen. Während das Ist-Ergebnis im Jahr 2021 bei 190.000 Euro lag, plant Kreuzau ab 2023 mit jährlich über 900.000 Euro. Im Jahr 2026 liegen sie bei 919.000 Euro. Die durch erheblich gestiegene Zinsen deutlich steigenden Zinsaufwendungen betreffen in erster Linie die Liquiditätskredite. Da Kreuzau einen sehr hohen Bestand an Liquiditätskrediten hat, rechnet die Gemeinde mit diesen erheblichen Steigerungen bei den Zinsaufwendungen. Hinzu kommen vermutlich in den nächsten Jahren weitere Liquiditätskredite. Die Planung ist nachvollziehbar.

Insgesamt sieht die gpaNRW bei den Aufwendungen bei den Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zusätzliche hauswirtschaftliche Planungsrisiken.

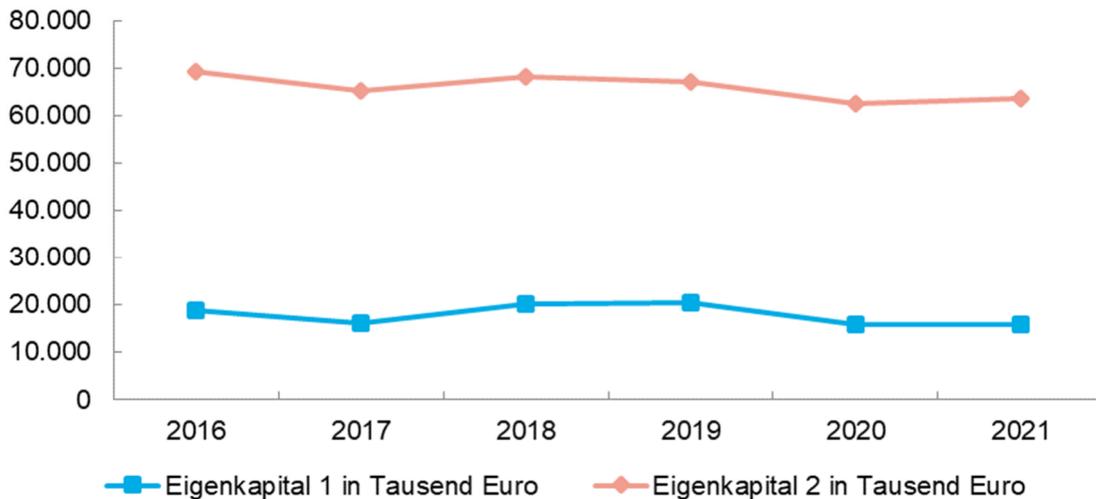
Auch bei den Aufwendungen bestehen zudem allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Insbesondere besteht ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko aufgrund der hohen Liquiditätskredite in Kreuzau auch bei den Zinsaufwendungen. Je nach Zinsentwicklung könnten die Aufwendungen noch erheblich weiter steigen.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Gemeinde Kreuzau ist sehr gering. Es ist im Betrachtungszeitraum weiter gesunken. Realisiert sich die Haushaltsplanung, schreitet der Eigenkapitalverzehr mittelfristig bis 2026 fort. Es besteht die Gefahr, dass das Eigenkapital mittelfristig nahezu aufgebraucht wird. Die Gemeinde muss die Haushaltskonsolidierung dingend weiter priorisieren und ausweiten, um den Eigenkapitalverzehr zu stoppen und eine Überschuldung zu vermeiden.

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 Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021



Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Kreuzau** ist seit Ende 2016 um rund drei Mio. Euro gesunken. Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2015 konnte der Eigenkapitalverzehr deutlich verlangsamt werden. Dennoch reichen die Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum nicht aus, um das Eigenkapital stabil zu halten.

Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Das Eigenkapital 2 ist im gleichen Betrachtungszeitraum in deutlich größeren Umfang gesunken (-5,8 Mio. Euro). Das ist auf den Rückgang von Sonderposten für Beiträge um 4,9 Mio. Euro im Jahr 2020 zurückzuführen. Gleichzeitig sind die Sonderposten für Zuwendungen um 2,0 Mio. Euro gestiegen.

Für das Jahr 2022 plant die Gemeinde mit einem negativen Jahresergebnis von rund 3,3 Mio. Euro. Das Haushaltsjahr 2023 und die beiden Folgejahre sind mit knapp positiven Jahresergebnissen geplant. In 2026 wird wiederum ein Defizit in Höhe von rund 1,0 Mio. Euro erwartet. Insgesamt wird sich somit das Eigenkapital bis 2026 um weitere rund 4,2 Mio. reduzieren, wenn die Planung so eintritt. Im Jahr 2026 wäre dann das Eigenkapital auf ein Drittel des Eigenkapitals von 2011 abgesunken und läge noch bei 11,5 Mio. Euro. Da in der mittelfristigen Planung des Haushaltes 2023 für die Jahre 2024 und 2025 insgesamt 4,85 Mio. Euro außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG eingeplant wurden, wird sich das Eigenkapital um diesen Betrag weiter verringern und läge somit 2026 bei nur noch 6,7 Mio. Euro.

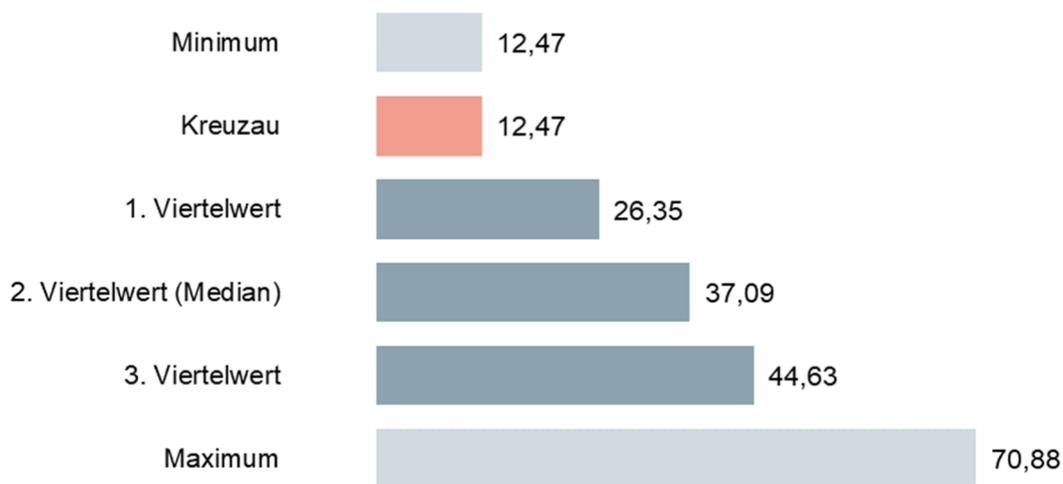
Bei einer Allgemeinen Rücklage von 6,7 Mio. Euro würden die Schwellenwerte nach § 76 GO NRW, ab denen die Gemeinde wieder in die Haushaltssicherung käme, schnell erreicht. Eine einmalige geplante Verringerung der Allgemeinen Rücklage von mindestens 1,7 Mio. Euro oder eine Verringerung in zwei aufeinander folgenden Jahren von jeweils mindestens 335.000 Euro würden bereits ausreichen, um wieder aufsichtsrechtlichen Beschränkungen in Form eines Haushaltssicherungskonzeptes zu unterliegen.

Die Jahresergebnisse werden hierbei auch durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Ohne diese Isolierung der corona- und kriegsbedingten Schäden würde sich das Eigenkapital von 2022 bis 2023 um weitere 5,45 Mio. Euro reduzieren. Im Jahr 2021

sind zusätzlich bereits 800.000 Euro Schäden isoliert worden. Ab 2026 könnte deshalb eine Eigenkapitalverringerung im Nachgang erfolgen. Die Gemeinde Kreuzau hat ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die aktivierten Schäden über bis zu 50 Jahre ab. Der Haushaltsausgleich würde dadurch in Zukunft weiter erschwert. Oder die Gemeinde bucht die aktivierten außerordentlichen Erträge in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Dann wäre nach 2026 nur noch ein Eigenkapital von rund 450.000 Euro vorhanden. Die Gemeinde stände damit 2026 kurz vor einem vollständigen Eigenkapitalverzehr.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Kreuzau hat die geringste Eigenkapitalquote der 45 kleinen kreisangehörigen Kommunen im Vergleich. Dennoch führt die im Vergleich sehr geringe Eigenkapitalquote aktuell zu keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen der Haushaltsbewirtschaftung.

Zieht man die Sonderposten in die Betrachtung mit ein, ordnet sich die Gemeinde etwas besser ein. Die Eigenkapitalquote 2 ist mit 50,28 Prozent höher als der Minimalwert, aber immer noch niedriger als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG verstärken zunächst das Eigenkapital. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquote 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahl	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	11,91	11,91	25,63	36,71	44,28	70,53	45
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	49,96	41,59	61,06	68,41	76,90	85,18	45

Wie auch schon bei den um die außerordentlichen Erträge bereinigten Jahresergebnissen, ändert sich die Position im interkommunale Vergleich beim Eigenkapital nicht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

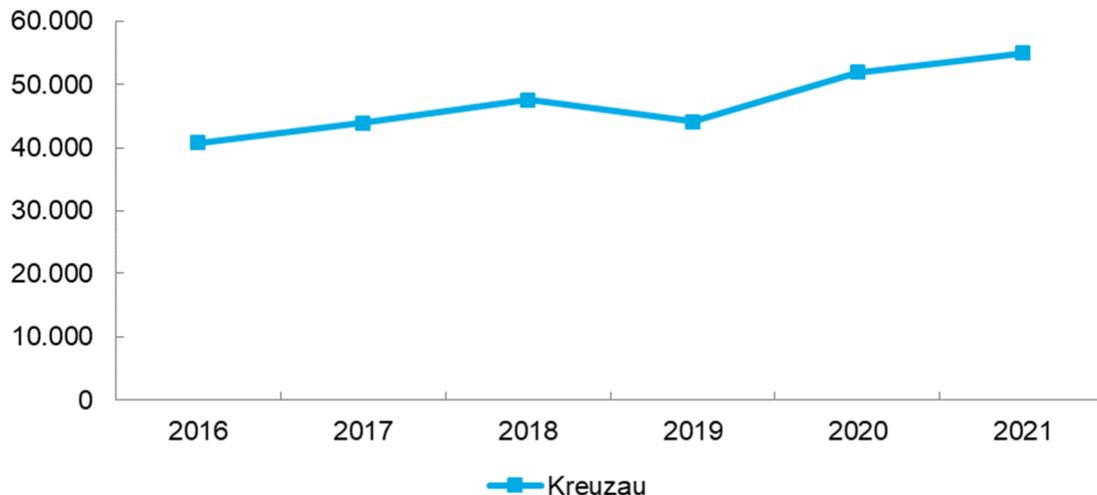
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die bestehenden hohen Verbindlichkeiten vor allem aus Liquiditätskrediten sowie die teilweise hohen Reinvestitionsbedarfe einiger Gebäudearten begrenzen die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde Kreuzau bereits jetzt. Realisiert sich die Haushaltsplanung, kann sich der Handlungsspielraum vor allem durch steigende Liquiditätskredite zukünftig weiter verringern. Hierbei werden sich auch die steigenden Zinsen belastend auf den Haushalt auswirken.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021



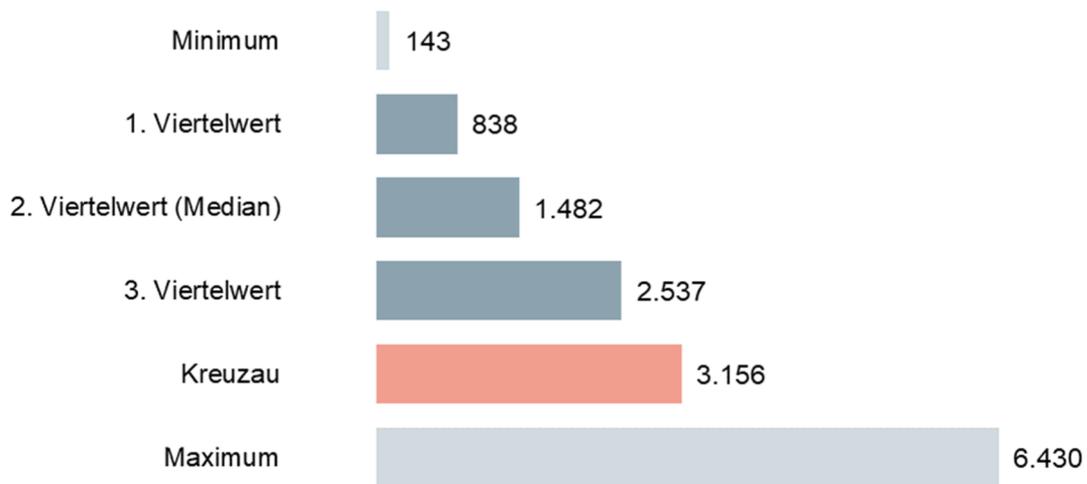
Da auch für die Jahre bis einschließlich 2018 kein Gesamtabchluss erstellt wurde, hat die gpaNRW für alle Jahre von 2016 bis 2021 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

In die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der **Gemeinde Kreuzau** sind neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes auch die Verbindlichkeiten des Wasserwerkes Concordia Kreuzau GmbH und ab 2020 auch die Verbindlichkeiten der Ende 2019 gegründeten Gemeindeentwicklungs- und Dienstleistungsgesellschaft der Gemeinde Kreuzau mbH eingeflossen.

Die Aufschlüsselung der errechneten Gesamtverbindlichkeiten finden sich in Tabelle 5 des Anhangs.

Die so errechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreuzau sind seit 2017 um 14,2 Mio. Euro angestiegen. Vor allem 2020 ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Mit 8,7 Mio. Euro geht hierbei der Großteil auf die gestiegenen Verbindlichkeiten der Gemeinde Kreuzau zurück. Der Kernhaushalt ist auch insgesamt dominierend bei den Gesamtverbindlichkeiten. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten des Wasserwerkes sind von 2016 bis 2021 auch um 5,5 Mio. Euro angestiegen. Im Jahr 2021 betrafen rund 21 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten die Mehrheitsbeteiligungen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur vier der 34 kleinen kreisangehörigen Kommunen im Vergleich haben höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten. Da rund 80 Prozent der Verbindlichkeiten auf den Kernhaushalt entfallen, betrachten wir auch weitere Kennzahlen des Kernhaushaltes im Vergleich.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2021

Kennzahl	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	2.605	0,00	835	1.252	1.860	4.651	45
Investitionskredite je EW in Euro	330	0,00	173	439	1.130	3.751	46
Liquiditätskredite je EW in Euro	1.830	0,00	0,00	19,86	93,03	1.830	46

Während die Gemeinde Kreuzau vergleichsweise niedrige Verbindlichkeiten für Investitionskredite je Einwohner hat und damit zwischen erstem Viertelwert und Median liegt, sind die Liquiditätskredite sehr hoch und bilden je Einwohner den Maximalwert. Den Investitionskrediten steht mit den durchgeführten Investitionen ins Anlagevermögen ein Vermögenswert gegenüber. Inwieweit ein Handlungsbedarf im Vermögen zu erkennen ist, der zu weiter steigenden Krediten führen kann, betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die **Gemeinde Kreuzau** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Im Betrachtungszeitraum seit 2016 erreicht die Gemeinde eine durchschnittliche Investitionsquote von 81 Prozent. Dadurch, dass die Investitionsquote im Durchschnitt unter 100 Prozent lag, wurde das Anlagevermögen von 2016 bis 2021 um rund 1,1 Mio. Euro reduziert. Während die Investitionsquote in den Jahren 2016 bis 2019 jeweils bei unter 40 Prozent lag, stieg sie in 2020 und 2021 auf 153 bzw. 210 Prozent an. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Gemeinde Kreuzau 2020

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50	80	80	15,13	81,09
Verwaltungsgebäude	40	80	80	14,00	82,50
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	40,93	48,84
Schulgebäude	40	80	80	38,47	51,94
Schulsporthallen	40	60	60	10,83	81,94
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	27,49	65,64
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	17,27	78,41

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Abwasserkanäle	50	80	67	39,11	41,63
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	16,25	67,5

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Gemeinde Kreuzau hat für ihre Vermögensgegenstände überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Hierdurch hat sie niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeinde Kreuzau sind teilweise erhöht. Hierbei sind deutliche Unterschiede erkennbar. Vor allem in die **Schulgebäude und Feuerwehrgerätehäuser** sowie in die **Abwasserkanäle** hat die Gemeinde Kreuzau in den vergangenen Jahren investiert. Hier sind die Anlagenabnutzungsgrade maximal in der Nähe von 50 Prozent. Auch ab 2021 ist in die Schulen, die Feuerwehrgerätehäuser sowie die Abwasserkanäle weiter investiert worden oder Investitionen sind in Planung. Bis 2021 sind die Werte des Anlagevermögens bei den Schulen und Abwasserkanälen dennoch rückläufig. Die Wertereduzierung durch Abschreibungen wird somit nur teilweise durch Investitionen aufgefangen.

Bei den **Wohnbauten, Verwaltungsgebäuden, Schulsporthallen, Tageseinrichtungen für Kinder, Gemeinde- und Bürgerhäusern** sowie **Straßen und Wirtschaftswege** liegen die Anlagenabnutzungsgrade deutlich über 50 Prozent. Bereits in 2021 wurden Baumaßnahmen an der Kindertageseinrichtung Thum begonnen und auch umfangreichere Straßenbaumaßnahmen durchgeführt. Die Anlagenwerte für die Kindertageseinrichtungen sind in 2021 deutlich gestiegen. Weitere Straßensanierungen sind in Planung. Ebenso sind weitere Investitionen in **Gemeinde- und Bürgerhäuser** durchgeführt worden und geplant. Auch in **Unterkünfte für Asylbewerber** soll zukünftig verstärkt investiert werden, da die bisher angemieteten Räumlichkeiten durch eigene Containerlösungen ersetzt werden. Zusätzlich werden in einem umgebauten ehemaligen Schulgebäude Asylbewerber untergebracht.

Nicht bei allen geplanten oder durchgeführten Investitionen handelt es sich um eine umfassende Sanierungsmaßnahme der Gebäudesubstanz. Aufgrund des Alters einiger Gebäude können die Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen in den nächsten Jahren dennoch weiter ansteigen. Angesichts der sowieso inflationsbedingt steigenden Aufwendungen können die erforderlichen Aufwendungen in das Vermögen den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

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 Kreuzau in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.043	-2.549	-1.815	-802	80
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.672	-7.514	-2.553	-1.626	-2.234
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-13.715	-10.063	-4.368	-2.428	-2.154
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.739	-648	-640	-602	-546
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.976	-10.711	-5.008	-3.031	-2.699

Die **Gemeinde Kreuzau** plant außer in 2026 im Betrachtungszeitraum mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Es gelingt der Gemeinde somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit sowie die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite sind nach Verbrauch der liquiden Mittel aus Liquiditätskrediten zu finanzieren.

In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes 2016 bis 2021 war Kreuzau zunehmend auf Liquiditätskredite angewiesen. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit war auch im Jahr 2021 negativ. Die Liquiditätskredite hatten am 31. Dezember 2021 einen Stand von rund 31,9 Mio. Euro und waren damit schon vergleichsweise sehr hoch. Realisiert sich die Haushaltsplanung ab 2022 werden diese weiter ansteigen.

In den vergangenen Jahren haben sich vor allem die coronabedingten Ertragsausfälle negativ auf die Liquidität ausgewirkt. In der Ergebnisrechnung konnte die Gemeinde die Ausfälle durch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG ausgleichen. Dies wirkt sich jedoch nur auf die Ergebnisrechnung aus und hat keinen positiven Effekt auf die liquiden Mittel. Auch in der Planung werden weitere 10,3 Mio. Euro als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG veranschlagt, die zwar in den Jahren 2023 bis 2025 zu positiven Jahresergebnissen führen, aber die fehlende Liquidität nicht auffangen können. Die Liquiditätslage der Gemeinde Kreuzau wird sich nach der Planung weiter erheblich verschlechtern.

Aufgrund umfangreicher Investitionsmaßnahmen plant die Gemeinde im Haushalt 2023 mit fünf Mio. Euro zusätzlichen Investitionskrediten. Damit werden Investitionen zum Erhalt des Bilanzvermögens finanziert. Zudem senken die damit finanzierten Sanierungsmaßnahmen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Gleichzeitig steigen aber auch die jährlichen Tilgungsleistungen an. Die Investitionskredite würden sich gegenüber dem Stand zum 31. Dezember 2021 beinahe verdoppeln (2021: 5,7 Mio. Euro). Bei steigenden Tilgungsleistungen müsste auch ein deutlich höherer Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden, um die Tilgungen zu finanzieren. Hinzukommt die zu erwartende Steigerung der aktuell schon sehr hohen Liquiditätskredite und die damit verbundenen Zins- und Tilgungsleistungen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Der Gemeinde Kreuzau gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die teilweise positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem erheblichen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen, wie die Gewerbesteuer, zurück. Die steigenden Aufwendungen, auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen, begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.

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

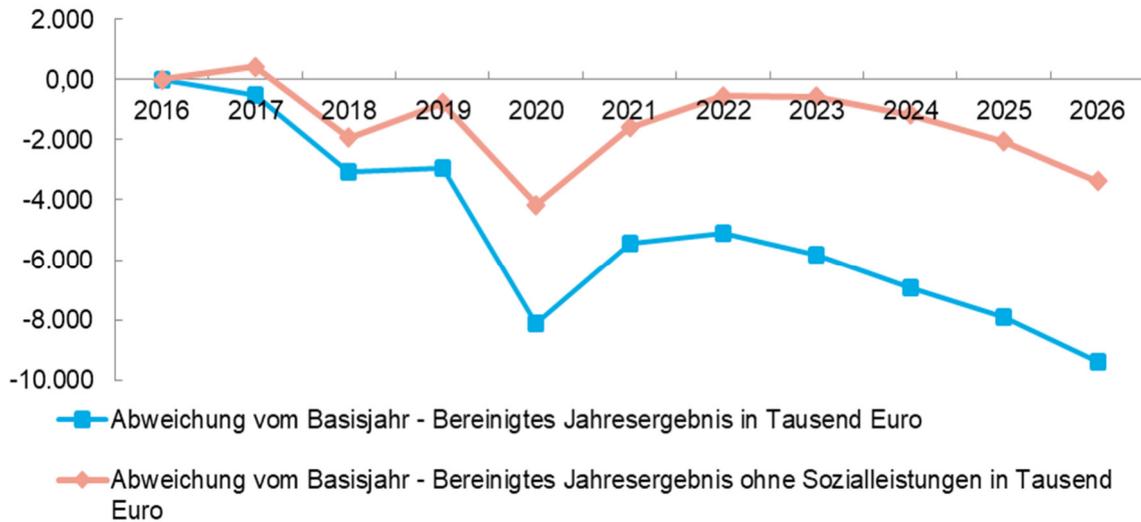
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen sechs und sieben der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigzte Jahresergebnisse Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2026



Insgesamt ist der Trend der bereinigten Jahresergebnisse der Gemeinde Kreuzau nach kurzem Anstieg in den Jahren 2021 und 2022 wieder negativ. Dies bedeutet, dass die Gemeinde die gestiegenen Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch gleichermaßen steigende bereinigte Erträge abfedern konnte. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2016 (Ist) zu 2026 (Plan) um rund 9,4 Mio. Euro. Während die bereinigten ordentlichen Aufwendungen um rund 9,0 Mio. Euro steigen, steigen die bereinigten ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum nur um rund 210.000 Euro. Das Finanzergebnis verschlechtert sich währenddessen um rund 550.000 Euro.

Am stärksten steigen im Eckjahresvergleich 2016 zu 2026

- die Personalaufwendungen (rund 2,0 Mio. Euro),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleitungen (rund 1,2 Mio. Euro) sowie
- die bereinigten Transferaufwendungen¹⁶ (rund 5,4 Mio. Euro).
- Zinsaufwendungen und sonstige Finanzaufwendungen (rund 570.000 Euro)

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 3,8 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -546.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -404.000 Euro
- Jugendamtsumlage: -8,0 Mio. Euro

¹⁶ Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage

Die gestiegenen Aufwendungen der Sozialleistungen sind vor allem auf die Jugendamtsumlage zurückzuführen. Die Jugendamtsumlage wird vom Kreis Düren erhoben und geht unter anderem auf Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zurück. Die Jugendamtsumlage ist von 2016 bis 2021 um rund 3,6 Mio. Euro gestiegen. Bis 2026 wird sie sich laut Planung zusätzlich um 2,0 Mio. Euro erhöhen.

Ohne Berücksichtigung der Produktbereiche 5 und 6 und ohne die Jugendamtsumlage ist der Trend weiterhin negativ. Allerdings verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im Eckjahresvergleich 2017 zu 2025 nur noch um rund 3,4 Mio. Euro. Auch hier fallen insbesondere die steigenden Aufwendungen für Personal und Sach- und Dienstleistungen ins Gewicht.

Bei beiden Linien ist der Verlauf der Kurve identisch. Dieser ist ab 2022, nach Verlassen der Haushaltssicherung, zunächst positiv, danach aber ab 2024 im Verlauf wieder deutlich negativ. Die Schere zwischen den beiden Graphen entwickelt sich im Haushaltsplanungszeitraum tendenziell weiter auseinander. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Kreuzau wird somit vermehrt von sozialen Pflichtaufgaben beeinflusst. Hinzu kommt, wie bei allen Kommunen, die hohe Abhängigkeit von kaum zu beeinflussenden Ertragspositionen. Diese Abhängigkeit machen auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukrainekrieges deutlich. Trotz der Bilanzierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG plant die Gemeinde mit nur knapp positiven und im Zeitverlauf wieder sinkenden Jahresergebnissen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Gemeinde Kreuzau** hat seit 2018 die Hebesätze der Grundsteuer bis 2023 jährlich angehoben. Im Haushaltsplan 2023 sind Hebesätze für die Grundsteuer A von 514 v.H., für die Grundsteuer B von 614 v.H. und für die Gewerbesteuer von 529 v.H. vorgesehen. Während die Hebesätze der Grundsteuer A und B seit 2018 jährlich erhöht worden sind, ist der Hebesatz der Gewerbesteuer seit 2021 konstant. In den Vorjahren wurde auch dieser erhöht.

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

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

	Kreuzau	Kreis Düren	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	489	475	378	294
Grundsteuer B	589	699	602	550
Gewerbesteuer	529	486	456	445

Im Jahr 2021 hatte die Gemeinde Ist-Erträge bei der Grundsteuer B von insgesamt 3.572.740 Euro bei einem Hebesatz von 529 Prozent. Um das Defizit des Haushaltsplanes 2022 von

3.311.985 Euro mit Erträgen aus der Grundsteuer B auszugleichen, müsste der Hebesatz, gerechnet auf Basis des Jahres 2021, auf 1.019 Prozent angehoben werden.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Kreuzau verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Gemeinderat regelmäßig informiert.

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

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

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

Der **Gemeinde Kreuzau** liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation rechtzeitig vor. Sowohl beim Beschluss der Haushaltssatzung als auch der Feststellung des Jahresabschlusses hält die Gemeinde die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorgesehenen Fristen überwiegend ein. Die Fristen sind wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der aufgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Auch unterjährig liegen der Verwaltung und der Politik aktuelle Informationen vor. Die Gemeinde Kreuzau hat ein Finanzcontrolling und ein darauf aufgebautes Berichtswesen installiert. Das Finanzcontrolling erfolgt in einer Stabsstelle Controlling. Die Verwaltung erstellt quartalsmäßig Budgetberichte. Diese beinhalten den Stand und die Entwicklung des jeweiligen Budgets mit Plan-Ist-Abgleich einschließlich einer Hochrechnung zum Jahresende sowie Erläuterungen auf Ebene der Konto- /Kostenstellenkombinationen zu Abweichungen. Außerdem wird die Notwendigkeit von Gegensteuerungsmaßnahmen dort beschrieben. Der Bericht bezieht sich auf die Aufwands- und Ertragskonten. Investitions- und Kreditentwicklungen sind in dem Quartalsbericht nicht dargestellt. Zukünftig soll aber ein Investitionscontrolling aufgebaut werden. Bislang steuert die Gemeinde Kreuzau nicht mit Zielen und Kennzahlen. Auch im Berichtswesen werden diese nicht verwendet.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Kreuzau überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, geringere investive Ermächtigungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kreuzau nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch. Schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Kreuzau nicht.

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 Kreuzau** hat keine schriftlichen Regelungen zu Grundsätzen für Ermächtigungsübertragungen getroffen. Im Betrachtungszeitraum wurden in den Jahren 2019 bis 2021 keine ordentlichen Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen ins Folgejahr übertragen. In den Vorjahren wurden auch nur geringfügige Ermächtigungsübertragungen im Bereich der ordentlichen Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen vorgenommen. Die Gemeinde nimmt möglichst keine Ermächtigungsübertragungen im Bereich der ordentlichen Aufwendungen vor.

Anders sieht es bei den investiven Auszahlungen aus. Hier erfolgen regelmäßig höhere Ermächtigungsübertragungen. Die übertragenen Mittel steigen im Zeitverlauf deutlich an und erreichen in 2021 einen Höchststand von 1,8 Mio. Euro.

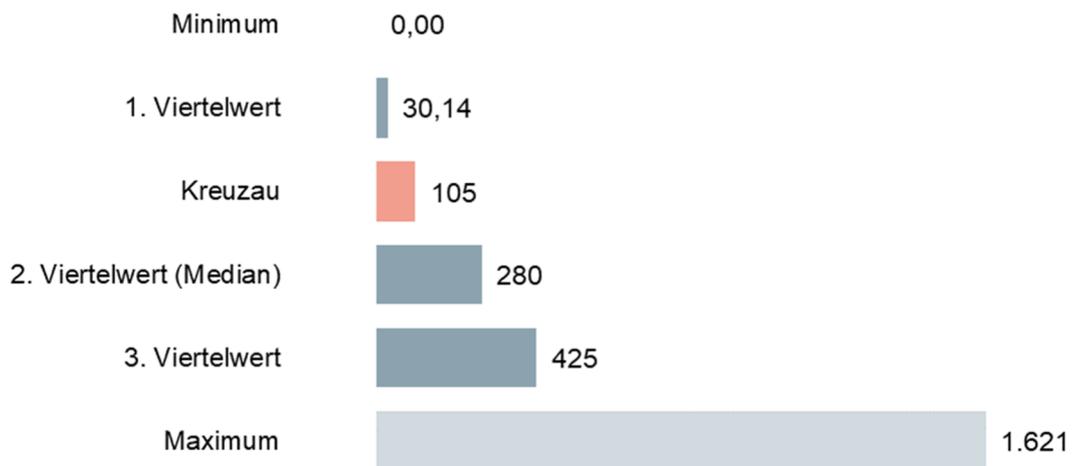
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Gemeinde Kreuzau bei den investiven Auszahlungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Gemeinde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

Investive Auszahlungen Kreuzau 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.050	1.312	2.285	6.398	5.757	9.854
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	29	272	467	224	752	1.822
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,74	20,72	20,43	3,51	13,07	18,49
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.079	1.584	2.752	6.622	6.510	11.676

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,67	17,16	16,97	3,39	11,56	15,61
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	698	873	836	1.336	4.438	7.750
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	64,73	55,08	30,38	20,18	68,17	66,37

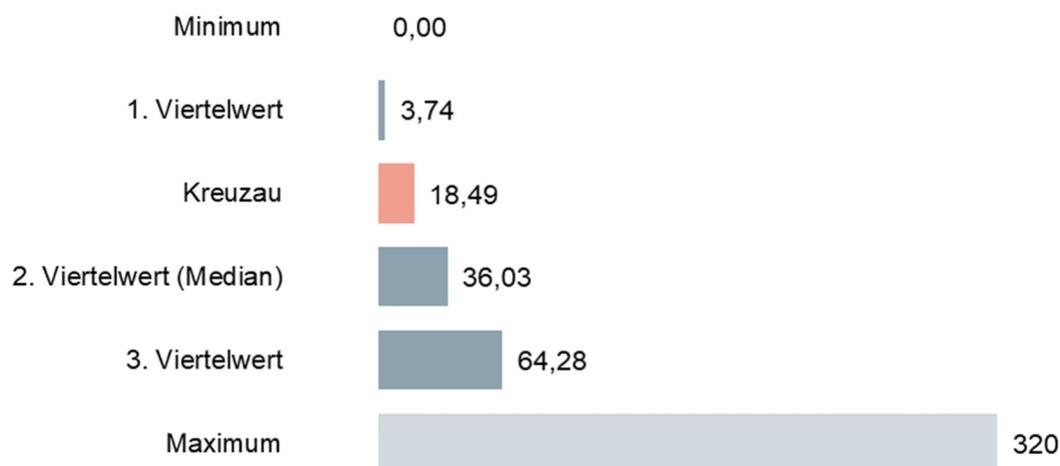
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Gemeinde Kreuzau bei den investiven Auszahlungen in den Jahren 2016 bis 2021 um durchschnittlich 13,2 Prozent. Kreuzau überträgt in 2021 einwohnerbezogen weniger investive Ermächtigungen als der Durchschnitt der zum Prüfungszeitpunkt betrachteten Kommunen.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

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

Die Gemeinde Kreuzau nimmt ihre investiven fortgeschriebenen Ansätze im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 zu rund 51 Prozent in Anspruch. Insgesamt schöpft die Gemeinde Kreuzau im Jahr 2021 ihre fortgeschriebenen investiven Ansätze in höherem Maße aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kreuzau sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Außerdem sollte die Gemeinde verbindliche schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen erstellen.

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 Kreuzau hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.

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 **Gemeinde Kreuzau** akquiriert vor allem im investiven Bereich regelmäßig Fördermittel. Strategische Vorgaben oder politische Beschlüsse zum Fördermittelmanagement gibt es in der Gemeinde Kreuzau nicht. Ebenso gibt es keine zentralen Regelungen zu Abläufen und Prozessen im Bereich des Fördermittelmanagements.

Die Fördermittelakquise ist in Kreuzau dezentral in den betroffenen Fachabteilungen angesiedelt. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren sich eigenständig bei den Fördermittelgebern oder im Internet über aktuelle Förderprogramme. Aufgrund der Nähe zu den fachlichen Themen besteht eine große Chance, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Haushaltsprozess geprüft wird. Jedoch ist eine solche Prüfung nicht vorgeschrieben. Zudem hat sich die Gemeinde Kreuzau einem Fördernetzwerk angeschlossen, das bei der Fördermittelakquise Hilfestellung leistet und nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Es werden durch das Netzwerk regelmäßig Informationen über Förderprogramme an die Kommunen geschickt.

Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Abteilungen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Anlage einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen. Diese sollte auch wichtige Informationen über bereits umgesetzte Fördermaßnahmen enthalten.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nicht vor allem deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kreuzau sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten verschriftlicht werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes regelmäßiges Berichtswesen eingerichtet.

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.

Für die Verwaltung und Bewirtschaftung von Fördermitteln sind in der **Gemeinde Kreuzau** ebenfalls die Fachabteilungen zuständig. Nach der Akquise wird eine Förderakte sowie die Mittelabrufe und Verwendungsnachweise erstellt. Die Informationen über geförderte Maßnahmen liegen der Finanzabteilung zur Buchung und Planung von Sonderposten vor. Die Förderauflagen werden bei der fachlich zuständigen Organisationseinheit verwaltet.

Es gibt aktuell keine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen gesammelt werden. Dies würde die Verwaltung vereinfachen und einen Grundstein für ein fördermittelbezogenes Controlling bilden. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern. Die Gemeinde Kreuzau möchte zukünftig ein zentrales Fördermittelcontrolling aufbauen. Erste Planung dazu laufen bereits.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

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

Auf diesen Daten aufbauend kann ein Berichtswesen eingerichtet werden. Aktuell sind keine regelmäßigen Berichte zum Fortlauf der Projekte oder zur Einhaltung des Budgets vorgesehen. Ab und zu fließen Daten dazu in die Quartalsberichte ein. Dies erfolgt aber nicht regelmäßig, sondern nur bei besonderem Bedarf.

→ Empfehlung

Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Kreuzau verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio der Gemeinde Kreuzau zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	5.743
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	31.890
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	34
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	9
Anzahl der Kreditgeber	8
Anzahl Derivate	0

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

Die **Gemeinde Kreuzau** hat hohe Kreditverbindlichkeiten, die sich in großem Umfang auf Liquiditätskredite beziehen.

Nach eigenen Aussagen verfolgt die Gemeinde Kreuzau ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Fremdwährungskredite oder Derivate hat sie nicht. Die Gemeinde hat jedoch bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Kreuzau dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Kreuzau beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

Die allgemeinen Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse im Finanzbereich sind in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung geregelt. Spezielle Regelungen für das Kreditmanagement enthält diese nicht. Es ist auch kein weiterer Handlungsrahmen für Entscheidungen über

Kredite enthalten. Die Gemeinde Kreuzau hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte jedoch in der Praxis zum Teil schon an. So orientiert sie sich nach eigener Aussage bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite für Investitionen in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Nach eigener Aussage bemüht sich Kreuzau um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Die Gemeinde nimmt grundsätzlich eine Streuung der Anbieter vor, um Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, zu minimieren.

Vor einer Kreditaufnahme holt Kreuzau mehrere Angebote ein. Bei der Angebotsauswertung vergleicht Kreuzau Kreditangebote in unterschiedlichen Varianten. Neben den geforderten Zinssätzen berücksichtigt die Gemeinde bei der Entscheidung beispielsweise unterschiedliche Laufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Gemeinde schriftlich.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Kreuzau, 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.

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.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten 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 Kreuzau 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 Kreuzau in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁸

1.4.5.2 Anlagemanagement

- Die Gemeinde Kreuzau ist wegen ihrer negativen Liquiditätslage seit Jahren auf hohe Liquiditätskredite angewiesen und verfügt somit nicht über Geldmittel für Anlagen. Deshalb gibt es auch keinen schriftlichen Handlungsrahmen zu Geldanlagen.

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

Sollte sich die Liquiditätslage der Gemeinde Kreuzau zukünftig verbessern, ist die Erstellung eines verbindlichen und schriftlichen Handlungsrahmens empfehlenswert.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Kreuzau 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.

¹⁷ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁸ 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.

ger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. 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.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Kreuzau überträgt, gemessen am Haushaltsansatz, geringere investive Ermächtigungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kreuzau nimmt die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen jedoch nur rund zur Hälfte in Anspruch. Schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Kreuzau nicht.	64	E1	Die Gemeinde Kreuzau sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Außerdem sollte die Gemeinde verbindliche schriftliche Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen erstellen.	66
F2	Die Gemeinde Kreuzau hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	67	E2	Die Gemeinde Kreuzau sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Auch Verfahrensabläufe und Standards zur Beantragung von Fördermitteln sollten verschriftlicht werden.	67
F3	Die Bewirtschaftung und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes regelmäßiges Berichtswesen eingerichtet.	68	E3	Die Gemeinde sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	68
F4	Die Gemeinde Kreuzau verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	69	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Kreuzau, 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.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Kreuzau 2015	Kreuzau aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	100,8	98,54	92,28	101	103	108	121	43
Eigenkapitalquote 1	17,8	12,47	12,47	26,35	37,09	44,63	70,88	45
Eigenkapitalquote 2	59,3	50,28	42,18	61,20	68,80	76,90	85,35	45
Fehlbetragsquote	0,5	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	50,8	43,96	13,75	30,56	36,43	44,63	50,24	46
Abschreibungsintensität	9,6	8,06	5,15	8,06	9,23	10,95	13,96	41
Drittfinanzierungsquote	63,6	62,07	37,16	54,38	62,06	70,97	87,20	38
Investitionsquote	82,2	210	49,95	101	137	204	553	43
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	74,1	68,09	68,09	89,55	97,33	102	121	45
Liquidität 2. Grades	8,1	16,09	16,09	54,00	157	264	3.328	45
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	83	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	22,6	11,43	0,18	4,12	5,75	9,38	17,52	45
Zinslastquote	1,2	0,43	0,04	0,20	0,43	0,88	3,15	43
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	56,4	56,28	39,06	51,17	59,04	67,83	76,46	42
Zuwendungsquote	19,1	20,01	9,12	12,38	16,79	24,28	38,65	43
Personalintensität	16,9	17,21	11,18	17,03	18,54	20,43	26,46	43
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,0	17,72	9,42	15,58	17,82	22,00	28,78	43

Kennzahlen	Kreuzau 2015	Kreuzau aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	48,0	47,41	33,29	40,75	44,04	47,95	59,81	43

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) Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2.723	4.137	488	-4.802	35	./.
Gewerbesteuer	6.254	14.838	9.958	10.798	9.233	10.216
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.622	9.083	9.371	9.760	9.885	9.344
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	728	839	942	1.021	1.093	924
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.261	2.795	3.052	0	2.663	1.954
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	923	1.124	1.006	4.180	1.919	1.831
Summe Erträge	17.788	28.680	24.329	25.760	24.791	24.269
Allgemeine Kreisumlage	8.531	8.845	8.983	11.242	8.878	9.296
Steuerbeteiligungen**	900	2.073	1.351	630	633	1.117
Summe Aufwendungen	9.431	10.918	10.334	11.872	9.510	10.413
Saldo	8.357	17.762	13.995	13.887	15.281	13.857

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

**Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 4: Eigenkapital Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	18.710	16.016	20.146	20.526	15.723	15.762
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	18.710	16.016	20.146	20.526	15.723	15.762
Sonderposten für Zuwendungen	26.347	25.995	25.694	25.310	26.536	28.379
Sonderposten für Beiträge	24.285	23.310	22.334	21.359	20.383	19.425
Eigenkapital 2	69.342	65.320	68.175	67.195	62.642	63.566
Bilanzsumme	121.223	119.066	126.658	120.751	122.997	126.432

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	38.857	40.693	36.186	42.687	45.378
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	1.600	2.000
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	5.108	6.847	7.993	10.893	11.613
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	43.965	47.540	44.179	51.979	54.991

*berücksichtigt wurde das Wasserwerk Concordia Kreuzau GmbH und ab 2020 die Gemeindeentwicklungs- und Dienstleistungsgesellschaft der Gemeinde Kreuzau mbH

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreuzau in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-3.529	-2.723	4.137	488	-4.802	35,29	-3.312	33,27	51,67	43,02	-1.041
Gewerbesteuer	5.760	6.254	14.838	9.958	10.798	9.233	9.600	10.600	10.900	11.100	11.200
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.151	8.622	9.083	9.371	9.760	9.885	9.658	10.633	11.101	11.811	12.402
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	584	728	839	942	1.021	1.093	918	976	1.026	1.059	1.080
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.026	1.261	2.795	3.052	0,00	2.663	463	2.269	2.759	2.949	3.243
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	789	923	1.124	1.006	4.180	1.919	959	1.119	1.085	1.153	1.183
Summe der Erträge	16.310	17.788	28.680	24.329	25.760	24.791	21.599	25.597	26.870	28.071	29.108
Allgemeine Kreisumlage	8.186	8.531	8.845	8.983	11.242	8.878	9.099	9.513	9.462	9.403	9.433
Steuerbeteiligungen	1.100	900	2.073	1.351	630	633	635	701	721	734	741
Summe der Aufwendungen	9.286	9.431	10.918	10.334	11.872	9.510	9.734	10.214	10.183	10.138	10.174
Saldo der Bereinigungen	7.025	8.357	17.762	13.995	13.887	15.281	11.865	15.383	16.687	17.934	18.934
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	750	465	1.014	870	585	0,00

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.553	-11.080	-13.626	-13.506	-18.689	-15.995	-15.642	-16.363	-17.505	-18.476	-19.975
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-526	-3.072	-2.953	-8.136	-5.442	-5.089	-5.810	-6.952	-7.922	-9.421

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.553	-11.080	-13.626	-13.506	-18.689	-15.995	-15.642	-16.363	-17.505	-18.476	-19.975
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-96,74	-647	-407	-309	-481	-546	-533	-724	-827	-845	-844
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-582	-390	-605	-586	-413	-404	-744	-323	-350	-221	-208
Jugendamtsumlage	-4.439	-5.044	-5.246	-6.395	-8.199	-8.019	-8.391	-9.318	-9.718	-9.919	-10.110
Saldo aus Sozialleistungen	-5.118	-6.081	-6.258	-7.290	-9.093	-8.969	-9.668	-10.366	-10.894	-10.985	-11.162
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.436	-4.999	-7.368	-6.217	-9.597	-7.026	-5.974	-5.997	-6.611	-7.491	-8.812
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	437	-1.932	-781	-4.161	-1.590	-538	-561	-1.175	-2.055	-3.377

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kreuzau 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 Kreuzau hat zur Durchführung ihrer Vergaben eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Ab Mitte 2023 arbeitet die Gemeinde mit der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH zusammen. Durch die interkommunale Zusammenarbeit erwartet die Gemeinde Synergieeffekte in personeller und finanzieller Hinsicht.

Sie hat in ihrer **Dienstanweisung zum Auftrags- und Vergabewesen** aus dem Jahr 2022 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erstellt die Gemeinde eine neue Dienstanweisung, die die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Kreuzau und der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH regelt.

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

Die Gemeinde Kreuzau hat niemanden mit der Wahrnehmung der Korruptionsprävention beauftragt. Regelungen zur Korruptionsprävention hat sie in ihrer Allgemeinen Geschäftsanweisung festgelegt, diese enthält aber nicht alle wichtigen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Eine **Risiko- und Gefährdungsanalyse** zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Gemeinde noch nicht erstellt. Diese sollte Kreuzau nun wie geplant zeitnah nachholen und ihre Dienstanweisung aktualisieren.

Regelungen im Umgang mit **Sponsoringleistungen** hat die Gemeinde noch nicht getroffen.

Wir haben bei der Gemeinde Kreuzau die **Abweichungen** der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde gehört hier zu den Kommunen mit niedrigen Abweichungsquoten im Vergleich.

Nachträge werden von den Bedarfsstellen bearbeitet und beauftragt. Bei der Organisation des **Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an, da nach unserer Erfahrung aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement.

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienst-anweisung zum Auftrags- und Vergabewesen aus dem Jahr 2022 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind. Ab Mitte 2023 arbeitet die Gemeinde mit der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH zusammen. Eine neue Dienst-anweisung wird in diesem Zusammenhang erstellt.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienst-anweisung 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 Kreuzau hat ihre zentrale Vergabestelle im Dezernat 2 und dort in der Abteilung 2.1 „Bauleitplanung, Wirtschaftsförderung“ angesiedelt.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde im Jahr 2022 eine Dienstanweisung für das Auftrags- und Vergabewesen der Gemeinde Kreuzau erlassen.

Die Dienstanweisung regelt die Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle nicht umfassend, das kann bei den Bediensteten zu Unsicherheiten führen. Hier sollte die Gemeinde Kreuzau, beispielsweise in Form einer Tabelle, die Zuständigkeiten zwischen zentraler Vergabestelle und Bedarfsstelle eindeutig abgrenzen.

→ **Empfehlung**

Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Kreuzau die Zuständigkeiten zwischen zentraler Vergabestelle und Bedarfsstelle in ihrer Dienstanweisung eindeutig abgrenzen.

Der Rat der Gemeinde Kreuzau hat im April 2023 den Beitritt zur interkommunalen Vergabestelle bei der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH mit Sitz in Niederzier beschlossen. Diese Gesellschaft nimmt bereits heute Aufgaben der zentralen Vergabestelle von zehn weiteren Kommunen im Kreis Düren wahr. Durch die interkommunale Zusammenarbeit erwartet die Gemeinde Synergieeffekte in personeller und finanzieller Hinsicht.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erstellt die Gemeinde Kreuzau eine neue Dienstanweisung, die die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Kreuzau und der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH regelt.

Fachsoftware Vergabewesen

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

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

→ **Empfehlung**

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

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.¹⁹

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁰ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²¹ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Kreuzau** lässt ihren Jahresabschluss von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen. Diese sieht sich bei der einmal jährlich stattfindenden Prüfung auch stichprobenhaft einzelne Vergabemaßnahmen ein. Darüber hinaus sind die Prüfenden nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung - wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde Kreuzau - betraut.

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

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

¹⁹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁰ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²¹ 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.

der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

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

→ **Empfehlung**

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

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2012. Diese umfasst nicht alle erforderlichen Regelungen. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

²² 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)

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

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

Die **Gemeinde Kreuzau** hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2012 erlassen. Die vorliegenden Regelungen sind nicht ausreichend, um die Vorgaben des KorruptionsbG zu erfüllen. Zudem sind die Regelungen auch veraltet. Dies hat die Gemeinde bereits erkannt und möchte aus diesem Grund eine neue Dienstanweisung erlassen, die alle wesentlichen Aspekte zu Verbesserung der Korruptionsbekämpfung erhalten soll.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte - wie beabsichtigt - ihre bestehende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zeitnah aktualisieren. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern.

Die gpaNRW hat ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention im November 2022 umfassend überarbeitet. Diese Muster-DA kann die Kommune auf unserer Homepage unter Service – Korruptionsprävention herunterladen.

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

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren sogenannte Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

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

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

→ **Empfehlung**

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

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

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr²³:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,

²³ Aufzählung nicht abschließend

- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

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

→ **Empfehlung**

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

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

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

Die Gemeinde Kreuzau veröffentlicht die Informationen zu den Tätigkeiten der Gremienmitglieder laut eigener Auskunft direkt auf ihrer Homepage im Ratsinformationssystem SDnet. Damit stellen Gemeinde und Gremienmitglieder eine größtmögliche Transparenz gegenüber interessierten Bürgerinnen und Bürgern sicher.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten nach § 49 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Aufstellung der Nebentätigkeiten ist dem Rat jeweils bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Laut Auskunft der Gemeinde erfolgt die entsprechende Erklärung fristgerecht.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁴ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebenden-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

²⁴ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

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

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

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zwischenzeitlich hat der Bundesrat zugestimmt. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstattung ist eine landesgesetzliche Umsetzung noch nicht erfolgt.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, 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 Gemeinde Kreuzau hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Dies 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 Kreuzau** hat Sponsoringleistungen bisher nur im geringen Umfang erhalten. Zum Umgang mit Sponsoringleistungen hat sie noch keine Regelungen verschriftlicht. Um diesen korruptionsgefährdeten Bereich zu regeln, können verbindliche Vorgaben in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie festgelegt werden, die die folgenden Bereiche beinhalten sollte:

- Zur besseren Transparenz und Kontrolle der Sponsoringentscheidungen im Bereich der Kommune sollte sie jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festhalten und den beteiligten Geschäftsbereichen ein entsprechendes Vertragsmuster zur Verfügung stellen.
 - Sponsoringverträge sollten grundsätzlich zeitlich befristet und die maximale Laufzeit regelmäßig auf zwei Jahre beschränkt werden, es sei denn, besondere Umstände sprechen für eine längere Bindung an den Sponsor. Ein Recht zur fristlosen Kündigung sollte in bestimmten Fällen möglich sein.
 - Die anfallenden Nebenkosten sollen grundsätzlich vom Sponsor übernommen und gleichzeitig Haftungsrisiken beschränkt werden.
 - Ausnahmen sind nur für den Fall eigenen Vorsatzes vorzusehen.
 - Eine Haftung der Sponsoringnehmerin für die durch den Sponsor zur Verfügung gestellten Sachmittel ist auszuschließen.
 - Der Sponsor sollte die Sponsoringnehmerin von Haftungsansprüchen freistellen, die durch Mängel der zur Verfügung gestellten Sachmittel ausgehen oder durch von diesen möglicherweise ausgehenden Gefahren verursacht werden.
 - Es sollte festgelegt werden, wer die Entscheidungen über die Genehmigung/den Abschluss eines Sponsoringvertrages trifft und in welcher Form die Öffentlichkeit informiert wird.
- **Empfehlung**
Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Kreuzau verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.

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.²⁵ 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 Kreuzau vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Kreuzau zu den Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Abweichungsquote reduziert werden.

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

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

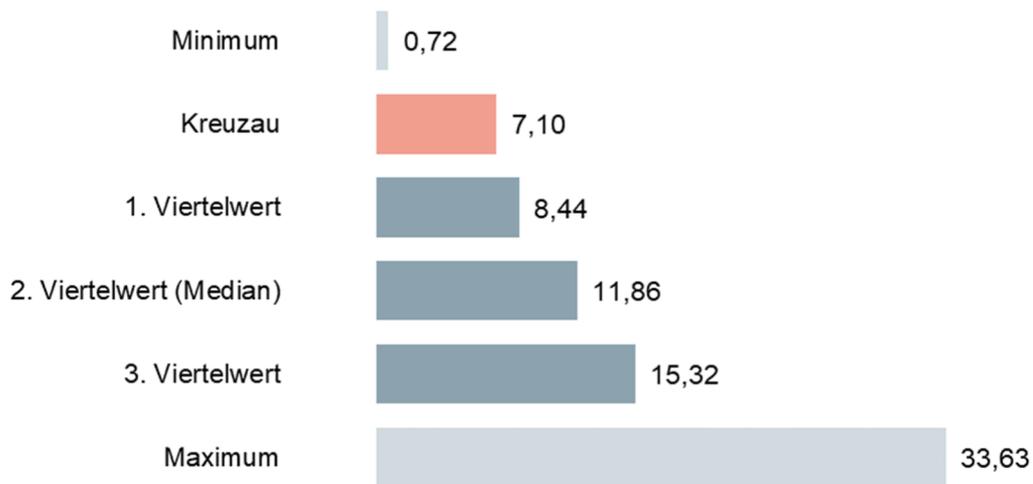
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.932.075	
Abrechnungssummen	2.122.394	
Summe der Unterschreitungen	-1.841	-0,09
Summe der Überschreitungen	192.161	9,95

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Kreuzau fünf Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 36.650 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Kreuzau damit wie folgt ein.

²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von 7,10 Prozent liegt die Gemeinde Kreuzau im Vergleichsjahr 2021 unter dem ersten Viertelwert und gehört damit zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit niedrigen Abweichungsquoten.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote mit 9,83 Prozent ebenfalls im niedrigen Bereich, allerdings leicht oberhalb des ersten Viertelwertes (2020: 9,72 Prozent).

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

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

→ **Empfehlung**

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

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachabteilungen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

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

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

In ihrer Dienstanweisung für das Auftrags- und Vergabewesen hat die Gemeinde Kreuzau keine Regelungen zum Umgang mit Auftragserweiterungen und Nachträgen getroffen. Damit ist eine rechtssichere und standardisierte Vorgehensweise erschwert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragserweiterungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Damit kann sie den Umgang der Bedarfsstellen vereinheitlichen und die Rechtssicherheit erhöhen.

Wir haben bei der überörtlichen Prüfung in den Kreisen, Städten und Gemeinden die Erfahrung gemacht, dass die Fachabteilungen mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmten Wertgrenzen durch eine zentrale Stelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen zentral begleiten lassen.

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

→ **Empfehlung**

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

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Gangel 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 Gangel 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 2022 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Kreuzau hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienstanweisung zum Auftrags- und Vergabewesen aus dem Jahr 2022 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind. Ab Mitte 2023 arbeitet die Gemeinde mit der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH zusammen. Eine neue Dienstanweisung wird in diesem Zusammenhang erstellt.	81	E1.1	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Kreuzau die Zuständigkeiten zwischen zentralen Vergabestelle und Bedarfsstelle in ihrer Dienstanweisung eindeutig abgrenzen.	82
			E1.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.	82
F2	Die Gemeinde Kreuzau beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht.	83	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der von ihr selbst durchgeführten Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Kreuzau die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	84
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Kreuzau verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2012. Diese umfasst nicht alle erforderlichen Regelungen. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	84	E3.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte - wie beabsichtigt - ihre bestehende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zeitnah aktualisieren. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte die angedachte Schwachstellenanalyse zeitnah durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	86
			E3.3	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.	87
			E3.4	Die Gemeinde Kreuzau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	88
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Kreuzau hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	88	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Kreuzau verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.	89
Nachtragswesen					
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Kreuzau zu den Vergleichskommunen mit niedrigen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Abweichungsquote reduziert werden.	90	E5	Die Gemeinde Kreuzau sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	92
F6	Die Gemeinde Kreuzau bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachabteilungen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	92	E6.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsweiterungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Damit kann sie den Umgang der Bedarfsstellen vereinheitlichen und die Rechtssicherheit erhöhen.	92
			E6.2	Die Gemeinde Kreuzau sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen zentral begleiten lassen.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	93
Maßnahmenbetrachtung				
F7	Die Gemeinde Kreuzau dokumentiert den Vergabeprozess überwiegend ausführlich und nachvollziehbar. Fehlende Regelung in der Dienstanweisung Vergabewesen führen bei der Behandlung von Auftragsweiterungen und Nachträgen zu Handlungsunsicherheiten. Die Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit Nachtragsverfahren werden nicht beachtet.		E7.1 Die Gemeinde Kreuzau sollte die Ausführungsfristen ihrer Bauvorhaben realistisch festlegen. Dadurch besteht die Möglichkeit, zukünftig die Anzahl der Angebote zu erhöhen.	
			E7.2 Zur besseren Nachvollziehbarkeit sollte die Gemeinde Kreuzau die Gründe für Nachtragsleistungen grundsätzlich dokumentieren.	
			E7.3 Bei festgestellten Mängeln im Rahmen der Schlussabnahme sollte die Gemeinde Kreuzau auch die Mängelbeseitigung dokumentieren und in der Bauakte hinterlegen.	
			E7.4 Die Gemeinde Kreuzau sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht in Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kreuzau 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 Digitalisierungsoffensive der Gemeinde Kreuzau startete 2020. Die vollständige Ausstattung mit Endgeräten soll bis 2025 erfolgen. Die Aufwendungen werden überwiegend aus Fördermitteln finanziert. Ab 2026 erfolgen die Ersatzbeschaffungen aus dem Gemeindehaushalt, sofern keine anderen Finanzierungsquellen gefunden werden können.

Die Steuerungsprozesse mit der Erstellung von Medienkonzepten, technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK), Beschaffungsplanungen, IT-Prozesse und Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse sind praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Gemeinde werden damit sehr gut gelöst.

Der IT-Betrieb in den Schulen ist vollständig auf das Gebietsrechenzentrum kdVz Rhein-Erft-Rur ausgelagert. Es kommen moderne IT-Service-Management-Methoden zum Einsatz, die Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind verbindlich und 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. Daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen sollten konsequent umgesetzt werden.

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.

- Der Steuerungsprozess der Medienentwicklung ist gut umgesetzt. Medienkonzepte, technisch pädagogische Einsatzkonzepte, Beschaffungsplanungen, IT-Prozesse und Support sowie Verwaltungs- und politische Prozesse sind praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Gemeinde werden damit sehr gut gelöst.

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-Support²⁶, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.

²⁶ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Kreuzau** ist Schulträger von drei Grundschulen und einer weiterführenden Schule. Darüber hinaus unterhält sie gemeinsam mit der Gemeinde Nideggen den Sekundarschulverband Kreuzau-Nideggen. Wir haben den Schulzweckverband auf Wunsch der Gemeinde Kreuzau in die Betrachtung miteinbezogen. Die Werte fließen nicht in die Vergleichswerte der übrigen Kommunen ein. Es wurde nur der Standort Kreuzau berücksichtigt.

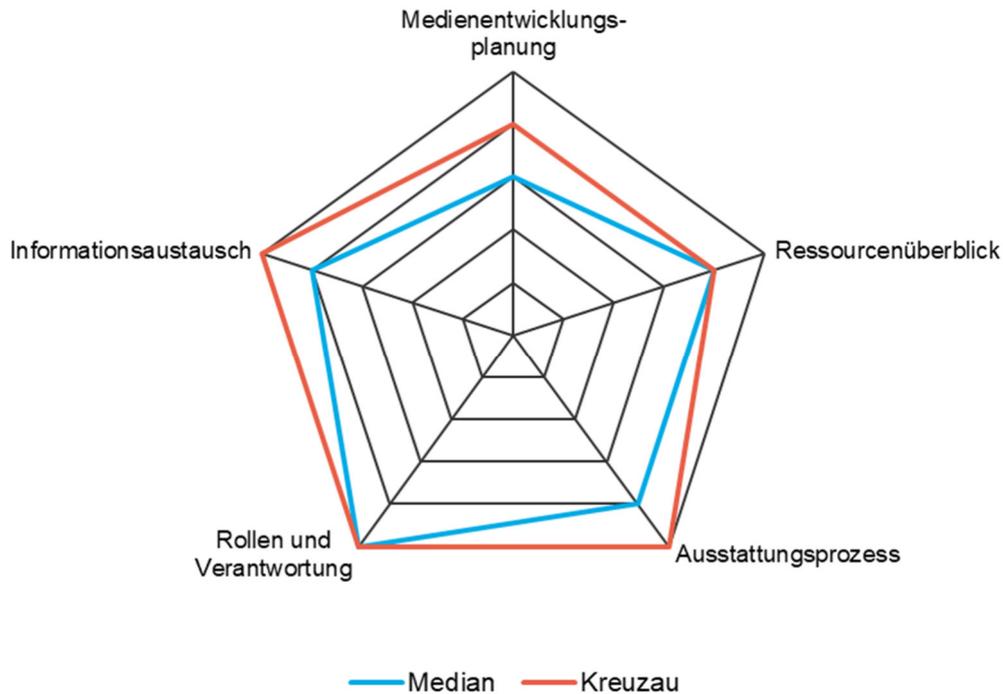
Schulen der Gemeinde Kreuzau im Schuljahr 2021/2022

Schule	Klassen	Schüler/innen
Katholische Grundschule Stockheim	4	94
Katholische Grundschule an der Rur	9	203
Grundschulverbund Kreuzau und Drove	14	280
Gymnasium Kreuzau	14	592
Sekundarschule Kreuzau/Nideggen (Schulzweckverband) - davon nur Standort Kreuzau ²⁷	18	462
Summe	59	1.631

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

²⁷ Die Sekundarschule Kreuzau-Nideggen (Schulzweckverband) hat insgesamt 27 Klassen und 681 Schülerinnen und Schüler.

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



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

Die Schulen der Gemeinde Kreuzau sowie der Schulzweckverband haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten und technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK) beschrieben. Die Medienkonzepte werden kontinuierlich fortgeschrieben. Die Gemeinde Kreuzau hat zwar keinen explizit benannten Medienentwicklungsplan, die pädagogischen Einsatzkonzepte sind aber in Beschlussvorlagen und Kostenkalkulationen eingeflossen. Diese bilden die Grundlagen für die Beschaffungen und enthalten konkrete Zeit- und Finanzierungspläne. Die Gemeinde Kreuzau verfügt über einen umfassenden Überblick über die eingesetzten finanziellen Ressourcen und eingesetzten IT-Systeme.

Es gibt verschiedene Arbeitsgruppen und Gremien für die IT-Ausstattung an den Schulen, die je nach Bedarf tagen, wie u.a. der Arbeitskreis „Gute Schule.“ Es gibt sogar Arbeitskreise bzw. Arbeitsgruppen unter Beteiligung der kdVz.

Die Ausstattungsstrategie der Gemeinde Kreuzau sieht vor, dass jede Schülerin und jeder Schüler im Endausbau perspektivisch über ein mobiles Endgerät verfügt. Der Arbeitskreis „Gute Schule“ hat hierzu eine Digitaloffensive für alle Schulen der Gemeinde Kreuzau vorgeschlagen. Die Umsetzung erfolgt aus Mitteln der Förderprogramme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt NRW.“ Bis 2025 werden die Aufwendungen überwiegend aus den Fördermitteln finanziert. Ab 2026 erfolgen die Ersatzbeschaffungen aus dem kommunalen Haushalt, sofern nicht weitere Finanzierungsquellen gefunden werden können. Die tatsächlichen Beschaffungen und Umsetzungen erfolgen entsprechend der vorliegenden Planung.

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 Vorgehensweise sind somit standardisiert und erprobte Praxis. Der First- und Second-Level-Support ist Sache des Gebietsrechenzentrums. Die Ausstattungs- und Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind überschaubar.

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 Kreuzau hat ein gut strukturiertes Projekt „Schulen ans Netz.“ Die eigenen Ziele werden im Planungshorizont bis 2025 voraussichtlich erreicht. Die Ausstattung ist modern. Es 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 1.850 Schülerinnen und Schülern inkl. Sekundarschule Kreuzau-Nideggen handelt es sich um ein großes Schulumfeld. Die Umsetzung der Digitalisierung ist eine entsprechend große Herausforderung für die **Gemeinde Kreuzau**.

Alle Schulen sind mit ausreichend dimensionierten „Fibre to the Home“-Anschlüssen (FTTH) mit Verbindungsgeschwindigkeiten zwischen 250 Mbit/s und 1 Gbit/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. Die ältesten Geräte sind ca. drei Jahre im Einsatz. Die Geräte werden nach Planungsvorgaben alle fünf Jahre ausgetauscht. Die eingesetzte Hardware ist homogen. Die Gemeinde nutzt den Warenkorb der kdVz Rhein-Erft-Rur.

Nachfolgend betrachten wir, wie weit die Umsetzung fortgeschritten ist.

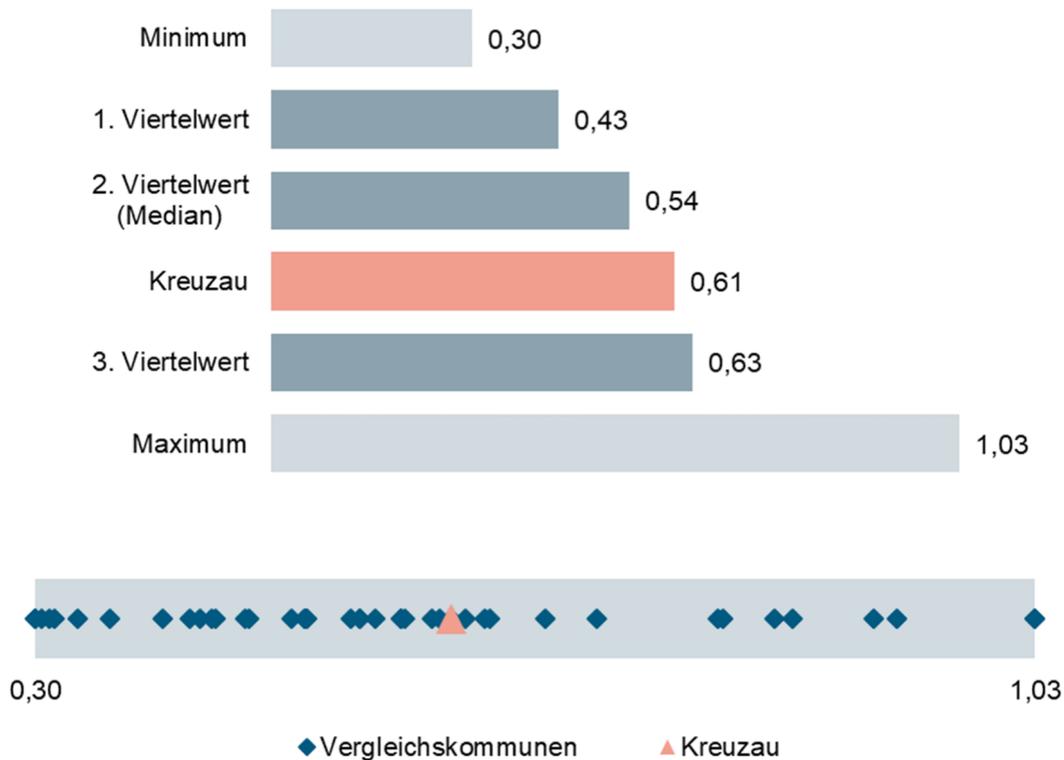
IT Endgeräte in den Schulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Schule	Schüler/innen	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schulform
Grundschulen	577	350	0,61
Weiterführende Schulen	592	318	0,54
Schulzweckverband nur Standort Kreuzau	462	257	0,56

Ausgehend von den selbst gesteckten Zielen, wonach jede Schülerin und jeder Schüler über ein digitales Eingabegerät verfügen soll, befindet sich die Gemeinde Kreuzau mitten in der Ausstattungsphase. Die vollständige Umsetzung soll bis Ende 2025 erfolgen. Im Hinblick auf den Start der Digitalisierungsoffensive in 2020 ist die Umsetzung bis 2025 realistisch.

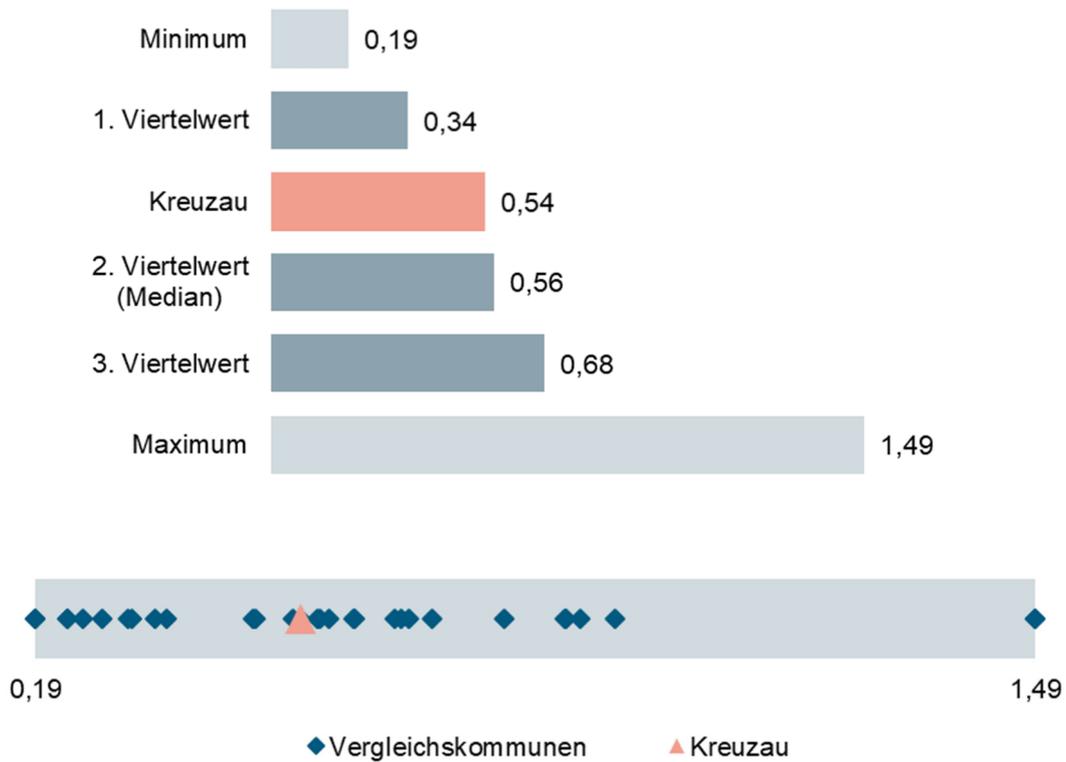
Aktuell teilen sich in den beiden Schulformen etwa zwei Schüler bzw. Schülerinnen ein Endgerät. Bei den Grundschulen liegt die Gemeinde damit nahe am 3. Viertelwert. Das bedeutet, dass fast 75 Prozent der geprüften Gemeinden weniger IT-Geräte je Schüler und Schülerin einsetzen, als die Gemeinde Kreuzau. In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die verteilen sich wie folgt:

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



Bei den weiterführenden Schulen betrachten wir nur die gemeindlichen Schulen ohne Zweckverband. Hier erreicht die Gemeinde Kreuzau den 2. Viertelwert und liegt damit im Mittel der geprüften Kommunen. In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die verteilen sich wie folgt:

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



Auch bei Berücksichtigung des Schulzweckverbandes würde sich die Positionierung mit 0,56 Endgeräten je Schülerin und Schüler nicht wesentlich verändern. Der Umsetzungsstatus ist ähnlich weit fortgeschritten.

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

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Kreuzau	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	0,26	0,00	0,05	0,21	0,65	1,67	39

Geräteart	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bildschirme	1,15	0,00	0,00	0,04	0,47	1,90	39

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

Geräteart	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,05	0,00	0,00	0,51	0,93	2,31	28
Beamer	1,55	0,00	0,26	0,56	1,34	2,60	28
Großformatige Bildschirme	0,77	0,00	0,00	0,04	0,17	1,84	28

Präsentationsgeräte im Schulzweckverband am Standort Kreuzau je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	2,00	0,00	0,00	0,51	0,93	2,31	28
Beamer	0,16	0,00	0,26	0,56	1,34	2,60	28
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,04	0,17	1,84	28

Die Gemeinde setzt in den Schulen unterschiedliche Präsentationsgeräte ein. In den Grundschulen werden überwiegend großförmige Bildschirme eingesetzt, im Zweckverband überwiegend interaktive Whiteboards und im Gymnasium Beamer und großförmige Bildschirme. Die Quote aller Präsentationsgeräte liegt deutlich über 1,00 und damit über 100 Prozent. Da es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt, ist ein höherer Wert realistisch. Kreuzau positioniert sich im interkommunalen Vergleich zwischen dem 3. Viertelwert und dem Maximalwert. Den Schulen der Gemeinde Kreuzau steht rechnerisch für jede Klasse im Schuljahr 2021/22 mindestens ein großförmiger Monitor, Beamer oder Präsentationsgerät zur Verfügung. Damit ist eine moderne Unterrichtsgestaltung in den Schulklassen möglich.

Die Gemeinde Kreuzau hat das komplette IT-Service-Management an das Gebietsrechenzentrum 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 verbindlich 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 BSI²⁸-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kreuzau 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 Kreuzau** 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



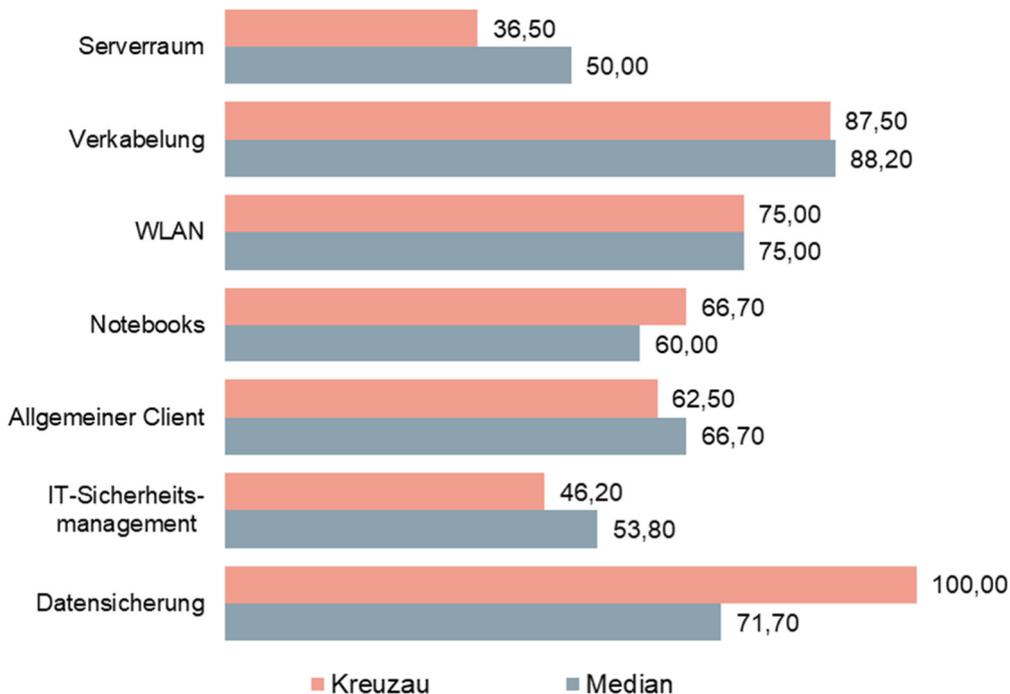
Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen bei einem Zielwert von 100 Prozent eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger

²⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Kreuzau liegt mit 59,2 Prozent etwa unter dem Median.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die Ausprägungen sind schulformabhängig etwas unterschiedlich. Die Grundschulen erreichen einen Gesamterfüllungsgrad von etwa 57 Prozent und die weiterführende Schule 62 Prozent. Der Schulzweckverband liegt bei etwa 65 Prozent.

In fast allen geprüften Bereichen erreicht die Gemeinde Kreuzau Wertungen deutlich über 60 Prozent. Teilweise werden sehr hohe Ausprägungen vorgefunden. 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 Kreuzau 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 Kreuzau bereits im Prüfungsverlauf kommuniziert.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kreuzau weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	106	E1	Die Gemeinde Kreuzau 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 Kreuzau 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

Die Gemeinde Kreuzau war im Vergleichsjahr 2021 für vier ordnungsbehördliche Bestattungen zuständig, wobei sie in zwei Fällen die Bestattung selbst durchgeführt hat. Damit hat Kreuzau eine höhere Falldichte als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Rechtmäßigkeit der Abläufe ist gewährleistet. Die Gemeinde Kreuzau hält die bestattungrechtlichen Fristen ein und die bestattungspflichtigen Angehörigen werden sachgerecht ermittelt. Bei der Art der Bestattung berücksichtigt die Kommune neben eventuell vorliegenden Willensbekundungen insbesondere wirtschaftliche Aspekte.

Hierbei hat die Gemeinde Kreuzau allerdings höhere Aufwendungen für die durchgeführten Bestattungsfälle als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Vergleichsjahr 2021 erzielt die Ordnungsbehörde nur eine anteilige Kostenerstattung. Erträge aus dem Nachlass kann die Gemeinde Kreuzau nicht vereinnahmen. In Zusammenhang mit den erhöhten Aufwendungen verbleibt der Kommune daher ein vergleichsweise hoher Fehlbetrag.

Um den Fehlbetrag zu senken, sollte die Gemeinde Kreuzau die Markterkundung bei den Bestattungsunternehmen ausweiten. Darüber hinaus sollte die Ordnungsbehörde künftig auch kostenpflichtige Erben über das Nachlassgericht ermitteln und eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung des eigenen Aufwandes erheben.

Schriftliche Verfahrensstandards verhelfen – gerade bei geringen Fallzahlen – zu einer schnellen Übersicht bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall. Auch die Nachvollziehbarkeit im Fall einer gerichtlichen Überprüfung wird erleichtert. Deshalb sollte Kreuzau schriftliche Verfahrensstandards für das Aufgabenfeld der ordnungsbehördlichen Bestattung festlegen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

- Die Gemeinde Kreuzau hat im Vergleich eine erhöhte Falldichte bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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 Kreuzau 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 Kreuzau** gibt es eine Seniorenpflegeeinrichtung. Weitere Einrichtungen wie Krankenhäuser oder ein Hospiz sind nicht vorhanden. In dem betrachteten Prüfzeitraum von 2019 bis 2021 sind keine neuen Einrichtungen hinzugekommen. Wenn im Gemeindegebiet eine oder mehrere der benannten Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörige größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kreuzau 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	0	4

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

In 2019 und 2021 hat die Gemeinde Kreuzau jeweils zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle selbst durchgeführt. In den restlichen Fällen konnten zeitnah bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden, die die Bestattung selbst übernommen haben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kreuzau mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

2019	2020	2021
1,14	0,00	1,15

Bei leicht rückläufiger Einwohnerzahl bleibt die Kennzahl 2019 und 2021 vergleichsweise konstant.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,15	0,00	0,00	0,70	1,33	5,74	38

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannweite der Kennzahl. Die Gemeinde Kreuzau hat mehr ordnungsbehördliche Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

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 Kreuzau 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.

Der **Gemeinde Kreuzau** sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt. Sie hält die vorgegebenen Fristen ein. Durch eine Rufbereitschaft stellt die Gemeinde sicher, dass das beauftragte Bestattungsunternehmen Verstorbene auch an den Wochenenden oder an Feiertagen zur Kühlung in eine Leichenhalle transportieren kann.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Kreuzau beginnt unverzüglich nach Kenntnis über einen Bestattungsfall mit der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei nutzt sie bestehende Handlungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse dokumentiert die Gemeinde entsprechend.

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

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

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

Die **Gemeinde Kreuzau** ermittelt die bestattungspflichtigen Angehörigen durch folgende Maßnahmen:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung zuständig war,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern Verstorbene Sozialleistungen bezogen haben,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in der Verstorbene zuletzt gelebt haben,
- sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem Betreuer,
- sofern Verstorbene eine eigene Wohnung innehatten, ermittelt die Ordnungsbehörde innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Befragung der Nachbarschaft,
- Recherche im Internet (u.a. soziale Medien),
- Kontaktaufnahme mit dem Nachlassgericht.

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte von Verstorbenen geht die Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Ordnungsbehörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie über den Todesfall zu informieren. Wenn bestattungspflichtige Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben, lässt die Verwaltung die Benachrichtigung bzw. Ermittlung vor Ort bei Bedarf im Zuge der Amtshilfe vornehmen. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Behörde in der Fallakte. Wenn bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, prüft die Gemeinde, ob diese die Beisetzung durchführen werden.

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Ordnungsbehördliche Bestattungen erfolgen in der Gemeinde Kreuzau grundsätzlich als Urnenbestattung. Bei hinterlegter Willensbekundung wird die Bestattung im Rahmen der finanziellen Angemessenheit durchgeführt.

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

einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Gemeinde Kreuzau** ermittelt eine eventuelle Willensbekundung über die Bestattungsart durch die Durchsuchung von Räumlichkeiten, eine Befragung von Verwandten, Bekannten, Nachbarn, Betreuern sowie sonstiger bekannter Kontaktpersonen.

Bei hinterlegter Willensbekundung agiert die Ordnungsbehörde im Rahmen der finanziellen Angemessenheit. Liegt keine Willensbekundung vor, wählt die Gemeinde Kreuzau als ortsübliche Bestattung die Einäscherung mit anschließender Beisetzung der Urne.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Kreuzau berücksichtigt bei der Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme die erforderlichen Handlungsschritte.

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.

In den ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen des Jahres 2019 konnte die **Gemeinde Kreuzau** keine kostenerstattungspflichtigen Angehörigen ermitteln. Insofern sind die jeweiligen Bestattungen nicht als Ersatzvornahme durchgeführt worden. Die Ordnungsbehörde ist in eigener Zuständigkeit zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr tätig geworden. In 2021 hat die Ordnungsbehörde in einem der beiden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle eine Ersatzvornahme vorgenommen.

Grundsätzlich sieht die Gemeinde Kreuzau bei Ersatzvornahmen folgenden Ablauf vor:

- Benachrichtigung der verpflichteten Person,
- Anhörung mit Androhung der Ersatzvornahme,
- Erstellen des Bescheides zur Kostenerstattung.

Nach § 55 Abs. 2 VwVG NRW kann der Verwaltungszwang ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet werden, wenn das zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist. Wenn die Gemeinde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte

sie den Angehörigen die Festsetzung der Ersatzvornahme zusätzlich durch einen Verwaltungsakt mitteilen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab. Ansonsten ist ein weiterer Verwaltungsakt nicht zwingend erforderlich.

Bei Urnenbestattungen wird zunächst nur die Einäscherung vorgenommen. Die Beisetzung der Urne erfolgt innerhalb des zulässigen Zeitraumes von sechs Wochen. Das gibt der Gemeinde zeitlichen Raum, weiterhin Angehörige zu ermitteln und ihnen die Beisetzung aufzugeben.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Ermittlung von kostenpflichtigen Erben erfolgt nicht. Auch eine Verwaltungsgebühr setzt die Ordnungsbehörde nicht fest.

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.

Wenn die **Gemeinde Kreuzau** eine Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, ist vorgesehen, dass die Aufwendungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen erstattet werden. Sind bestattungspflichtige Angehörige nicht vorhanden oder können diese die Kosten nicht tragen, hat die Gemeinde auch die Möglichkeit, die Kosten auf privatrechtlichem Wege über eventuelle Erben geltend zu machen. Das wird von der Gemeinde Kreuzau bislang nicht gemacht.

Die öffentlich-rechtliche Pflicht für die Bestattung eines Verstorbenen ist nicht zwangsläufig identisch mit der privatrechtlichen Pflicht, die Beerdigungskosten zu tragen. Gemäß § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) trägt der Erbe die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Erbe ist entweder die Person, die der Verstorbene in einer letztwilligen Verfügung (z.B. in einem Testament) bedacht hat. Falls die letztwillige Verfügung fehlt, gilt die gesetzliche Erbfolge. Mehrere Erben haften gesamtschuldnerisch gemäß § 2058 BGB. Hierzu sollte die Gemeinde Kreuzau eine Anfrage an das Nachlassgericht stellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte eventuell kostenpflichtige Erben über das Nachlassgericht ermitteln, wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, bzw. diese die Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung nicht tragen können.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30

und 360 Euro²⁹. Eine entsprechende Verwaltungsgebühr ist in der Gemeinde Kreuzau bislang nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Ordnungsbehörde sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung ihres eigenen Aufwandes erheben.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Falldichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.

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 Kreuzau** hat aufgrund der geringen Fallzahl bislang keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. Notwendige Standards, wie z.B. das Vieraugenprinzip bei Wohnungsbegehungen, hält die Gemeinde Kreuzau ein. Die Gemeinde dokumentiert die jeweiligen Abläufe in der Fallakte.

Vorteile von festgelegten Verfahrensstandards sind eine schnelle Übersicht im Vertretungsfall sowie bei fehlender Routine. Darüber hinaus dienen Verfahrensstandards einer guten Nachvollziehbarkeit für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung. Deshalb sollte die Gemeinde Kreuzau entsprechende Standards verschriftlichen. Gegebenenfalls kann die Gemeinde hierbei mit einer Checkliste und einem Arbeitsablaufdiagramm arbeiten. Hierin sollten alle erforderlichen Arbeitsschritte (Abläufe, Zuständigkeiten, Ansprechpartner, Fristen) dargestellt werden. Auch notwendige Formulare und ggf. Vordrucke, wie standardisierte Bescheide, sollten hinterlegt sein. Im

²⁹ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zuvor zwischen 25 und 300 Euro.

Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Arbeitshilfe fortgeschrieben werden.

Folgende Standards/Prozesse sollte die Ordnungsbehörde schriftlich definieren:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Gemeinde Kreuzau hat einen höheren Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

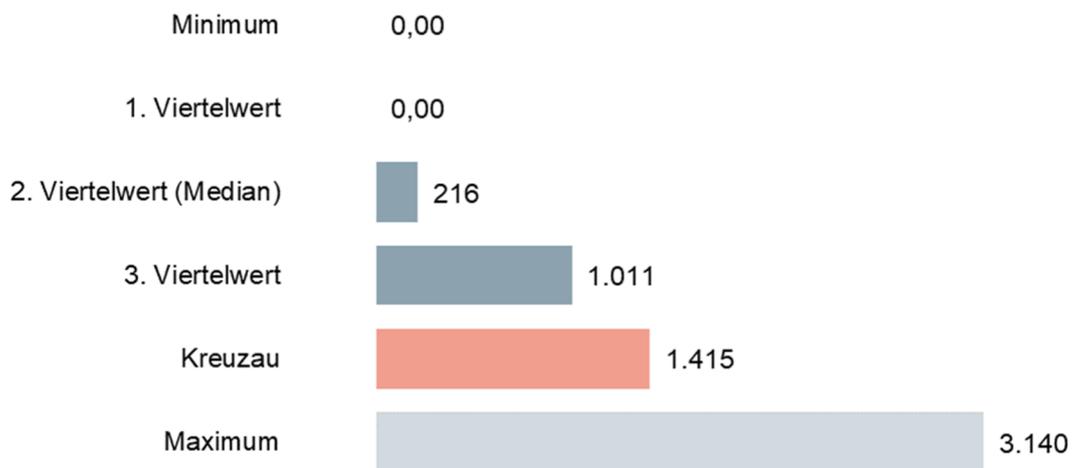
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

2019	2020	2021
1.410	0,00	1.415

In 2019 konnte die **Gemeinde Kreuzau** anteilig Aufwendungen für eine der beiden durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen aus dem Nachlass decken. In 2021 sind in einem Fall anteilig Kosten von bestattungspflichtigen Angehörigen erstattet worden. Die verbleibenden Aufwendungen hat die Gemeinde Kreuzau als Fehlbetrag zu tragen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



*Mehrfachnennung bei 0

Rund 75 Prozent der Kommunen haben einen geringeren Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Gemeinde Kreuzau. Hiervon gelingt es 25 Prozent der Kommunen, ihre Aufwendungen komplett zu refinanzieren. In 2021 gab es in Kreuzau einen Bestattungsfall ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In einem anderen Fall sind die Aufwendungen nur anteilig erstattet worden. Insofern ergibt sich ein hoher Fehlbetrag, den die Gemeinde Kreuzau selbst zu tragen hat.

4.6.2 Aufwendungen

→ Feststellung

Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Gemeinde Kreuzau vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

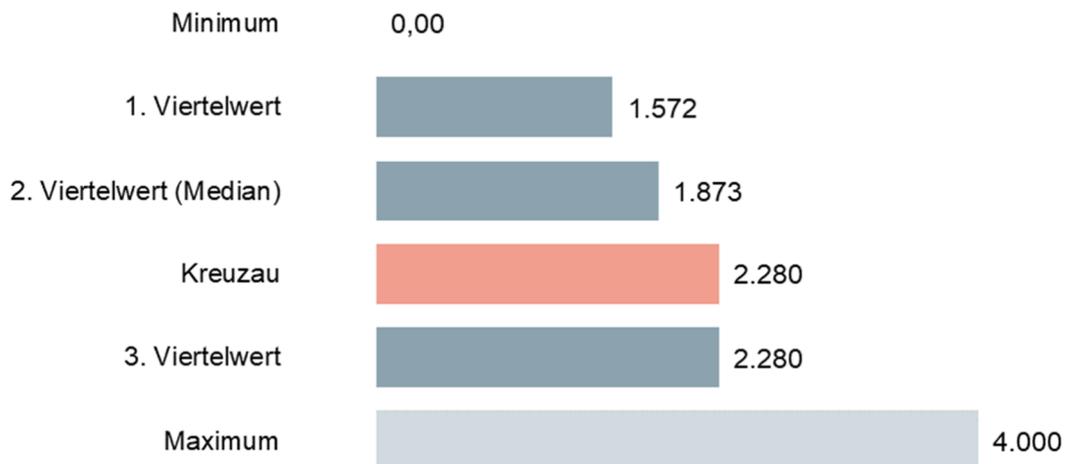
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kreuzau in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.090	0,00	4.560
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.045	0,00	2.280

Die Aufwendungen erhöhen sich aufgrund von Preissteigerungen 2021 im Vergleich zu 2019.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die **Gemeinde Kreuzau** stellt im Vergleich den dritten Viertelwert. Obwohl die Kommune die ordnungsbehördlichen Bestattungen grundsätzlich in kostengünstigster Form als Feuerbestattung durchführen lässt, sind die Aufwendungen im Vergleich recht hoch. Die Bestattungen werden von ortsansässigen Unternehmen durchgeführt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte eine Markterkundung bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen durchführen. Hierdurch kann die Gemeinde gegebenenfalls die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen verringern und damit auch einen möglichen Fehlbetrag reduzieren.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

- ➔ Die Gemeinde Kreuzau erzielt 2021 mehr Kostenerstattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Allerdings reichen die Kostenerstattungen nicht aus, um den entstandenen Fehlbetrag zu decken.

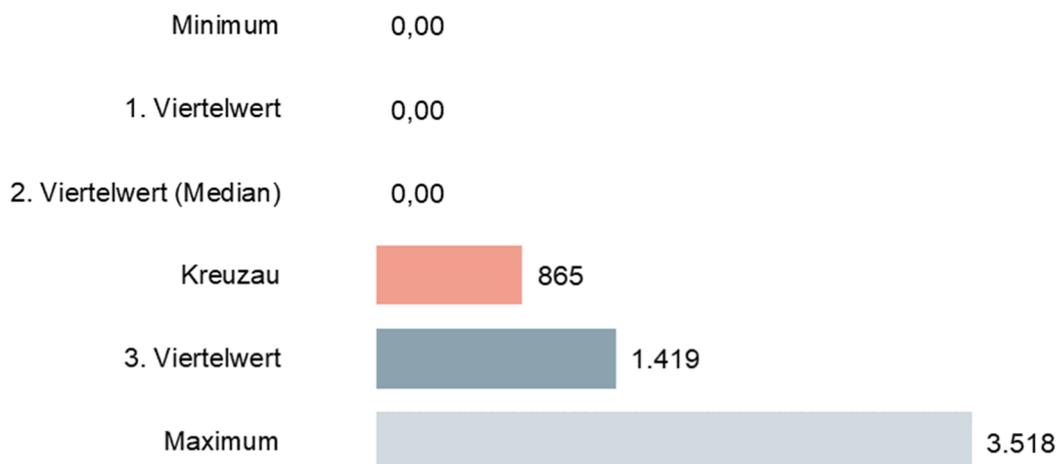
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kreuzau 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	1.730
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	865

Die **Gemeinde Kreuzau** konnte lediglich in 2021 eine Kostenerstattung erzielen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



*Mehrfachnennung bei 0

Die Gemeinde Kreuzau kann die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr nur anteilig durch Kostenerstattungen decken. Dennoch gibt es auch Kommunen, die keine Kostenerstattungen vereinnahmen können. Die vereinnahmten Kostenerstattungen verringern den Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Kreuzau erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Ermittlung von kostenpflichtigen Erben erfolgt nicht. Auch eine Verwaltungsgebühr setzt die Ordnungsbehörde nicht fest.	116	E1.1	Die Gemeinde Kreuzau sollte eventuell kostenpflichtige Erben über das Nachlassgericht ermitteln, wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, bzw. diese die Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung nicht tragen können.	116
			E1.2	Die Ordnungsbehörde sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung bzw. Minderung ihres eigenen Aufwandes erheben.	117
Verfahrensstandards					
F2	Die Gemeinde Kreuzau hat keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Aufgrund der geringen Fall-dichte entscheidet die Kommune einzelfallbezogen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.	117	E2	Die Gemeinde Kreuzau sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbe-hördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.	118
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Ge-meinde Kreuzau vergleichsweise hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbe-trag aus.	120	E3	Die Gemeinde Kreuzau sollte eine Markterkundung bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen durchführen. Hierdurch kann die Gemeinde gegebenenfalls die Aufwendungen für die ordnungsbe-hördlichen Bestattungen verringern und damit auch einen möglichen Fehlbetrag reduzieren.	121

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Kreuzau hält mit zehn kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich ein sehr breites Angebot für ihre Bürgerinnen und Bürger vor. Jeder Ortsteil hat einen eigenen Friedhof. Die kommunalen Friedhöfe werden in Kreuzau gut angenommen. Trotzdem gibt es eine Konkurrenzsituation zu anderen Kommunen.

Der generelle Wandel der Nachfrage von Sargbestattungen zu Urnenbestattungen zeigt sich in Kreuzau sehr deutlich. In 2021 liegt der Anteil der Urnenbestattungen bereits bei über 80 Prozent. Um auch weiter konkurrenzfähig zu bleiben, sollte die Gemeinde die Einrichtung weiterer pflegeleichter bzw. pflegefreier Bestattungsformen (wie beispielsweise Urnennischen, Urnenstele oder Urnenbestattungen an Bäumen) ins Auge fassen. Das kann die Nachfrage für die eigenen kommunalen Friedhöfe noch weiter erhöhen.

Die Gemeinde Kreuzau weist im interkommunalen Vergleich bislang die größte Friedhofsfläche auf. Obwohl die Gemeinde seit mehreren Jahren die Friedhofsflächen gezielt plant und strukturiert belegt, zeigen die Friedhöfe deutliche „Flickenteppiche“. Das resultiert daraus, dass die Flächenplanung der 80er Jahre auf Sargbestattungen ausgelegt war. Durch die verstärkte Nachfrage nach Urnenbestattungen ergeben sich inzwischen deutliche Flächenüberhänge, die sich auch zukünftig weiter vergrößern werden.

Darüber hinaus ist nur ein sehr geringer Anteil der Friedhofsfläche auch tatsächlich belegt. Der Anteil der belegten Friedhofsfläche liegt in Kreuzau nur bei rund sechs Prozent. Damit stellt die Gemeinde im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Eine deutliche Verdichtung der Bestattungsfläche wird die Gemeinde nur durch eine Schließung bzw. Teilschließung von Friedhöfen erreichen. Das erfordert eine langfristige Planung, für die bereits jetzt notwendige Schritte eingeleitet werden müssten.

Die Pflege und Unterhaltung der vielen Friedhöfe ist entsprechend kostenintensiv, zumal auch auf jedem Friedhof eine Trauerhalle vorhanden ist. Deshalb erzielt Kreuzau im interkommunalen Vergleich derzeit auch nur einen geringen Kostendeckungsgrad. Ziel der Gemeinde Kreuzau sollte es sein, die Spanne der Unterdeckung zu verringern, um den städtischen Haushalt zu entlasten.

Für eine Verringerung der Aufwendungen ist Transparenz erforderlich. Die Bildung von Kennzahlen hilft dabei, Entwicklungen im Zeitvergleich zu beurteilen. Die Gemeinde Kreuzau sollte jährlich eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik erstellen. Die Bestattungsflächen und die Grün- und Wegeflächen sollten langfristig geplant werden. Hierfür ist eine Digitalisierung sinnvoll. Das vereinfacht die Planung und erleichtert die strategische Steuerung. Zielsetzungen in der Planung sollte die Gemeinde Kreuzau über Kennzahlen erläutern und durch ein Berichtswesen für die Entscheidungsträger transparent machen.

Für Friedhöfe mit geringer Frequentierung sollte die Gemeinde Maßnahmen ergreifen. Grabfelder sollten weiter komprimiert und Wegzuführungen, Wasserstellen und Vegetationsarten in Außenbereichen zurückgebaut und pflegearm gestaltet werden. Gegebenenfalls können auch Teilbereiche abgetrennt, nicht bewirtschaftet oder veräußert werden. Trauerhallen mit geringer Frequentierung könnten ebenfalls anderweitig genutzt (z.B. für Konzerte oder als Kunstraum) oder teilweise umgestaltet werden (z.B. als Kolumbarium). Die Ausdehnung der Öffentlichkeitsarbeit auf die Trauerhallen kann sich zudem positiv auf die Nachfrage auswirken.

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

5.3 Örtliche Strukturen

- Die Gemeinde Kreuzau hat im Vergleich eine Vielzahl kommunaler Friedhöfe mit einem hohen Flächenverbrauch.

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	10	1	1	3	5	14	22
Kommunale Friedhofsfläche in qm	92.517	24.560	38.537	46.158	66.273	92.517	22
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,31	1,54	2,79	3,47	4,79	6,77	22
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	82,08	44,44	75,48	84,73	94,82	109	22
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,88	1,26	1,99	2,37	3,23	5,74	22
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	78,34	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	1.876	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108

*Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhalten die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 Einwohner.

In der **Gemeinde Kreuzau** gibt es ausschließlich kommunale Friedhöfe. Der alte Friedhof in Thum ist zum 31. Dezember 2020 entwidmet worden. Bereits im Jahr 1988 ist in Thum ein „neuer“ Friedhof eingerichtet worden. Auch der alte Friedhof in Untermaubach ist geschlossen worden. Der Ratsbeschluss zur Schließung datiert vom 25. Februar 2016. Es sind nur noch Zusatzbelegungen bei bestehenden Wahlgräbern möglich. Für den Ortsteil ist im Jahr 2002 ebenfalls ein „neuer“ Friedhof angelegt worden.

Von der Anzahl der kommunalen Friedhöfe positioniert sich Kreuzau in der Nähe des Maximalwertes. Die gpaNRW hat sechs der zehn kommunalen Friedhöfe während der überörtlichen Prüfung besichtigt. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht ein.

Durch die Vielzahl der Friedhöfe erzielt Kreuzau bei der Friedhofsfläche derzeit den Maximalwert. Einwohnerbezogen gehört Kreuzau zu dem Viertel der Kommunen mit der größten Friedhofsfläche.

Rund 82 Prozent der Sterbefälle werden in Kreuzau auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Die Bürgerinnen und Bürger haben grundsätzlich eine enge Bindung an die Kommune und möchten auch hier beigesetzt werden. Allerdings liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen noch unter dem Median der Vergleichskommunen.

Das Bestattungsangebot der Gemeinde umschließt außer Urnennischen/Kolumbarien und Urnenbestattungen an Bäumen alle Bestattungsformen. Es gibt somit grundsätzlich gute Wahlmöglichkeiten bei der Form der Bestattung. Trotzdem befindet sich die Kommune in einer Konkurrenzsituation. Im Nachbarort befindet sich eine Begräbniskirche und im Umfeld mehrere Bestattungswälder, die ebenfalls in Anspruch genommen werden.

Bedingt durch die große kommunale Friedhofsfläche und den unterdurchschnittlichen Anteil der kommunalen Bestattungen liegt die Zahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche vergleichsweise niedrig.

Die kommunalen Friedhöfe haben durch ihre Grünflächen auch einen Erholungswert für die Bevölkerung. Zwar liegt Kreuzau sowohl bei dem Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche als auch bei der Erholungs- und Grünfläche je Einwohner bei den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten Kennzahl; dennoch sind die vorhandenen Flächen für den Erholungswert als ausreichend anzusehen. Die Friedhöfe müssen diesen Zweck insofern nicht unbedingt erfüllen.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- In der Gemeinde Kreuzau ist die Friedhofsverwaltung zentral in den Kommunalen Diensten organisiert. Das vermeidet Schnittstellen und ermöglicht Synergien in der Arbeit.

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

Der Bereich Friedhofswesen ist in der **Gemeinde Kreuzau** zentral bei den Kommunalen Diensten in der Abteilung 2.2 angegliedert. Von hier aus werden die Aufgaben rund um die Friedhöfe koordiniert und gesteuert. Innerhalb der Kommunalen Dienste sind die einzelnen Aufgaben und

Arbeitsschritte klar voneinander abgegrenzt. Die Sachbearbeitung erfolgt im Rahmen einer Vollzeit-Stelle, die durch zwei Teilzeitkräfte besetzt ist. Die praktische Umsetzung wird durch die Vollzeit-Stelle eines Friedhofswarts durchgeführt. Auch diese Vollzeit-Stelle üben zwei Mitarbeiter in Teilzeit aus.

Die Kommunikation zwischen Sachbearbeitung und Friedhofswart findet in der Regel täglich statt. Weitere Organisationseinheiten – wie beispielsweise der Bauhof - werden bei Bedarf eingebunden. Insofern ist eine klare Aufgabenverteilung der Friedhofsverwaltung gewährleistet.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Kreuzau arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Ein Controlling wird im Rahmen der Haushaltsüberwachung durchgeführt.

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

Die **Gemeinde Kreuzau** hat keine konkreten Zielsetzungen für die Gestaltung ihrer Friedhöfe formuliert. Gleichwohl beschäftigt sich die Kommune mit dem Grabwahlverhalten und den vorhandenen Flächen.

Im Haushalt ist als allgemeines Ziel das Vorhalten von Bestattungsmöglichkeiten festgelegt. Im Rahmen des Haushaltscontrollings wird dreimal pro Jahr abgefragt, ob Abweichungen bei den veranschlagten Haushaltsmitteln absehbar sind. Abweichungen sind zu begründen und mögliche Gegenmaßnahmen aufzuführen.

Die Gemeinde Kreuzau sollte darüber hinaus konkrete Ziele für das Friedhofswesen fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Gemeinde ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Kennzahlen können Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Hierfür kann die Gemeinde die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend hierzu könnten die Kennzahlen friedhofsbezogen erhoben und ausgewertet werden.

Ein kontinuierliches Berichtswesen, das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert, ist in Kreuzau nicht vorhanden. Für den jährlichen Verwaltungsbericht werden lediglich die Fallzahlen der Bestattungen abgefragt. Um alle Entscheidungsträger regelmäßig und frühzeitig in die Entwicklungen im Friedhofsbereich einzubinden, sollte die Gemeinde Kreuzau ein Berichtswesen erstellen. In dem Bericht sollte die Gemeinde jährlich wesentliche Ziele, Kennzahlen und Entwicklungen darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings beinhaltet das Verfahren keine Verknüpfung zu einem geografischen Informationssystem.

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 Kreuzau** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Mit Hilfe der Fachsoftware kann die Gemeinde Kreuzau Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten.

Allerdings stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen digitalen Pläne der Friedhöfe zur Verfügung. Es liegen handgezeichnete eingescannte Lagepläne vor. Eine Verknüpfung zu einem geografischen Informationssystem ist nicht vorhanden. Notwendige Informationen zu den Grün- und Wegeflächen werden durch die Friedhofswärter an die Friedhofsverwaltung geliefert.

Für die langfristige Planung der Bestattungen und die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen sollte die Gemeinde Kreuzau über digitale Ansichts- und Auswertungsmöglichkeiten verfügen. So könnten Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Zusammen mit den Informationen der Friedhofswärter aus der Vor-Ort-Besichtigung ermöglicht das einen ganzheitlichen Blick auf die Situation der Friedhöfe. Die Friedhofsverwaltung wird hiermit aktiv in der Steuerung und Organisation unterstützt.

Zwar ist ein digitales Programm in der Anschaffung auch mit Kosten verbunden; es ist aber davon auszugehen, dass den Aufwendungen langfristig Einsparungen gegenüberstehen, da die Steuerung und Planung hiermit deutlich vereinfacht wird. Das ist gerade wegen der Vielzahl der Friedhöfe sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Friedhofsverwaltung sollte mit digitalen Möglichkeiten ausgestattet sein, um Informationen zu den Bestattungen und den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen schnell und einfach virtuell abzurufen. Das ermöglicht eine gute Transparenz und erleichtert die langfristige Planung.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Gemeinde Kreuzau betreibt eine gute Öffentlichkeitsarbeit für ihre Friedhöfe. Allerdings werden die Trauerhallen hierbei nicht einbezogen.

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 kommunalen Friedhöfe der **Gemeinde Kreuzau** werden grundsätzlich gut angenommen. Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen liegt bei 82 Prozent (siehe Strukturkennzahlen Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen). Dennoch positioniert sich Kreuzau hiermit noch unter dem Median der Vergleichskommunen. Es besteht eine Konkurrenzsituation zu anderen Friedhöfen. Deshalb ist es wichtig, dass sich Interessierte frühzeitig mit den angebotenen Leistungen der Gemeinde Kreuzau beschäftigen können.

Die Gemeinde Kreuzau hat im Oktober 2020 eine Broschüre über die Friedhöfe neu aufgelegt. Die Broschüre enthält Informationen zu den Friedhöfen, zu Bestattungsformen, Gebühren und Ansprechpartnern. Sie ist bildlich gut aufbereitet und verdeutlicht die verschiedenen Angebote der Kommune. Die Broschüre kann über die Homepage der Gemeinde heruntergeladen werden. Auf der Homepage sind auch notwendige Formulare hinterlegt und es gibt weitere Informationen zur Friedhofssatzung, Gebührensatzung und zu Ansprechpartnern. Pflegefreie Grabstätten werden noch einmal gezielt beschrieben. Zusätzlich werden regelmäßig Artikel im Amtsblatt der Gemeinde veröffentlicht.

Durch die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde Kreuzau werden die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde gut über die vorhandenen Angebote auf den kommunalen Friedhöfen informiert.

Zusätzlich zu den Informationen über die Bestattungsformen könnte die Gemeinde Kreuzau auch ihre Trauerhallen gezielt vorstellen und bewerben. Wie im weiteren Berichtsverlauf dargestellt wird, liegt die Nutzungsintensität der Trauerhallen an den Bestattungen nur bei 30 Prozent. Die Nutzungsintensität liegt im Median der Vergleichskommunen doppelt so hoch (siehe auch Ziffer 5.5.3 Trauerhallen).

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kreuzau sollte auch ihre Trauerhallen in die Friedhofsbroschüre aufnehmen, um diese aktiv zu bewerben. Gegebenenfalls kann hierdurch die Wahrnehmung in der Bevölkerung verbessert und die Nutzungsintensität der Trauerhallen gesteigert werden.

Nach Aussage der Gemeinde plant diese zukünftig, ein Faltblatt über die Trauerhallen in ihren Flyer aufzunehmen.

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 Kreuzau erreicht keine vollständige Deckung der gebührenrelevanten Aufwendungen.

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

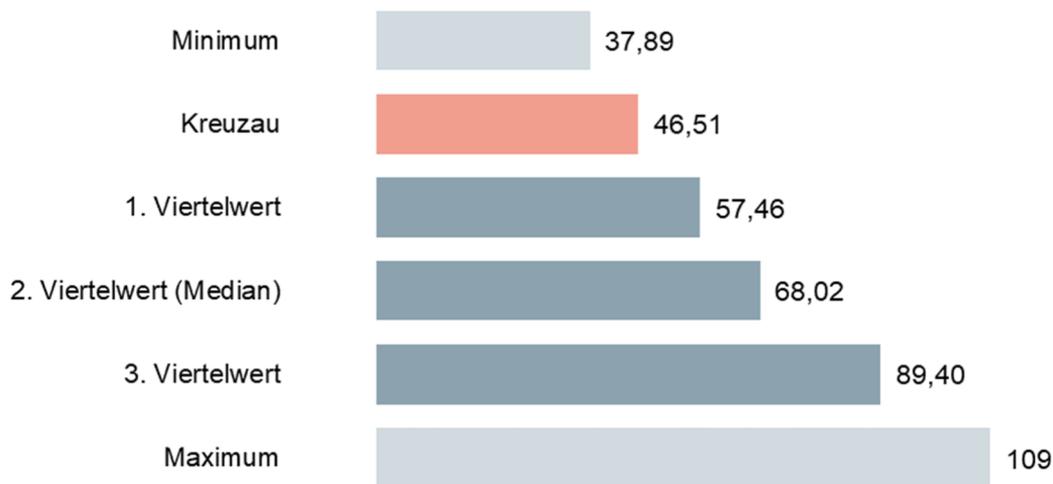
Die Gebührensatzung der **Gemeinde Kreuzau** ist zuletzt im Juli 2017 geändert worden³⁰. Die Kalkulation der Betriebs- und Unterhaltungskosten liegt bis zum Jahr 2019 vor³¹.

Die gebührenrelevanten Erlöse liegen 2021 bei 254.152 Euro. Die Gesamtaufwendungen betragen 546.406 Euro.

³⁰ Gebührensatzung der Gemeinde Kreuzau für das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 18. Dezember 2001 in der Fassung der 9. Änderungssatzung vom 10. Juli 2017

³¹ Gemeinde Kreuzau, Kalkulation der Betriebs- und Unterhaltungskosten

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Kreuzau erzielt im Vergleich einen niedrigen Kostendeckungsgrad.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
65,30	69,21	49,53	46,51

Der Kostendeckungsgrad ist seit 2020 deutlich zurückgegangen. Ursächlich hierfür sind in erster Linie gestiegene Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

In dem Betrachtungszeitraum waren die vereinnahmten Gebühren regelmäßig nicht auskömmlich, um die gebührenfähigen Kosten im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens zu decken. Diese Unterdeckung muss aus dem städtischen Haushalt ausgeglichen werden.

Die Kosten je Quadratmeter Friedhofsfläche betragen in Kreuzau 5,91 Euro. Damit stellt die Gemeinde den Median. Insofern sind die Aufwendungen im Vergleich nicht auffällig. Wie bereits beschrieben, werden die Friedhöfe mit einem Anteil der Bestattungen an den Sterbefällen von 82 Prozent grundsätzlich gut angenommen, so dass entsprechende Gebühreneinnahmen erzielt werden. Insofern ist die Vielzahl der kommunalen Friedhöfe mit den damit verbundenen hohen Flächen sowie der niedrige Kostendeckungsgrad der Trauerhallen (siehe Ziffer 5.5.3) ausschlaggebend für den niedrigen Kostendeckungsgrad.

→ **Empfehlung**

Ziel der Gemeinde Kreuzau sollte es sein, mit den Gebühreneinnahmen die Nachfrage nach den Bestattungen stabil zu halten und dennoch einen hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.

5.5.2 Grabnutzung

→ **Feststellung**

Bei der Gebührenkalkulation arbeitet die Gemeinde Kreuzau mit Äquivalenzziffern. Die verstärkte Nachfrage nach Urnenbestattungen spiegelt sich in den Gebührensätzen aber nicht wider.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³² angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Der Wandel der Bestattungskultur hat auch Auswirkungen auf die Gebührenerträge. Eine Kommune sollte daher die Nachfrage bei der Definition der Gebührenhöhe berücksichtigen. Ein Instrument für die Anpassung an die Nachfrage ist die individuelle Bewertung der Vorteile einer Grabart über die Äquivalenzziffernkalkulation. Hierdurch wird sichergestellt, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren entfällt.

Die **Gemeinde Kreuzau** arbeitet bereits mit Äquivalenzziffern³³. Für die Höhe der Äquivalenzziffern sind nach Auskunft der Gemeinde folgende Kriterien ausschlaggebend³⁴:

- Auswahl der Grabstätte innerhalb der ausgewiesenen Grabfelder,
- Möglichkeit, die Nutzungsrechte zu verlängern,
- Möglichkeit der zusätzlichen Beisetzung,
- Pflegeaufwand unterteilt nach gärtnerisch gepflegten Anlagen und pflegefreien Grabstätten.

Für die Ermittlung der Grabnutzungsgebühr wird die Nutzungsdauer des Grabes mit der Äquivalenzziffer (dividiert durch 100), der Grabfläche und der Gebühr für einen Quadratmeter Grabfläche pro Jahr multipliziert.

Für die einzelnen Bestattungsarten ergeben sich hierdurch unterschiedliche Gebührensätze. Innerhalb der Bestattungsarten gibt es bei der Gemeinde Kreuzau folgende Maßstäbe³⁵:

³² Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

³³ Gemeinde Kreuzau, Kostenträgerrechnung Nutzungsrechte (Grabnutzungsgebühr)

³⁴ Gemeinde Kreuzau, Erläuterung der Äquivalenzzahlen

³⁵ Gebührensatzung der Gemeinde Kreuzau für das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 18. Dezember 2001 in der Fassung der 9. Änderungssatzung vom 10. Juli 2017

- Bei normalen Wahlgräbern sowie bei normalen Reihengräbern und bei Reihengräbern im Bestattungsgarten sind die Gebührensätze für Sarg- und Urnenbestattungen identisch.
- Bei Rasengräbern sind die Reihengräber für Sargbestattungen 1.300 Euro teurer als Reihengräber für Urnenbestattungen. Gleiches gilt für anonyme Bestattungen in Rasengräbern.
- Bei Wahlgräbern im Bestattungsgarten sind die Sargbestattungen 700 Euro teurer als Urnenbestattungen.

Der Trend geht in Kreuzau seit Jahren in Richtung pflegearme/pflegefreie Bestattungsformen (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren). Die Gemeinde Kreuzau könnte die Gebühr entsprechend der Nachfrage kalkulieren, indem sie den Vorteil des geringeren Pflegeaufwandes bei Urnengräbern für die Bürgerinnen und Bürger stärker bewertet. Diese Vorgehensweise haben wir bei einigen der bislang geprüften Kommunen vorgefunden. Das Resultat ist, dass Urnenbestattungen teilweise teurer sind als Sargbestattungen. Damit entspricht die Gebühr dem Nachfrageverhalten.

Allerdings hat sich die Gemeinde Kreuzau bewusst dazu entschieden, bei normalen Reihen- und Wahlgräbern keine Differenzierung der Gebühren vorzunehmen, um die Auswahl einer Sarg- oder Urnenbestattung nicht durch die Gebührengestaltung zu beeinflussen. Gleiches gilt für Reihengräber im Bestattungsgarten.

Bei Wahlgräbern im Bestattungsgarten und bei Rasengräbern sind die Bestattungen im Sarg teurer als Urnenbestattungen. Hier könnte die Gemeinde Kreuzau - unter Berücksichtigung ihrer Maßgabe, das Wahlverhalten nicht durch die Gebührenfestlegung zu beeinflussen - zumindest eine Angleichung der Gebühren für Urnenbestattungen ins Auge fassen. Das führt dazu, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren entfällt.

→ **Empfehlung**

Die Kostenträgerrechnung für die Grabnutzungsgebühren sollte die Gemeinde Kreuzau entsprechend dem Nachfrageverhalten modifizieren. Die pflegearme bzw. pflegefreie Nutzung von Urnengräbern sollte stärker gewichtet werden. Das verhindert die Gebührenspreizung zwischen Sarg- und Urnengräbern. Hierdurch kann die Gemeinde die Kostendeckung positiv beeinflussen.

Nach Aussage der Friedhofsverwaltung soll eine entsprechende Anpassung im Rahmen der nächsten Gebührenkalkulation erfolgen.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

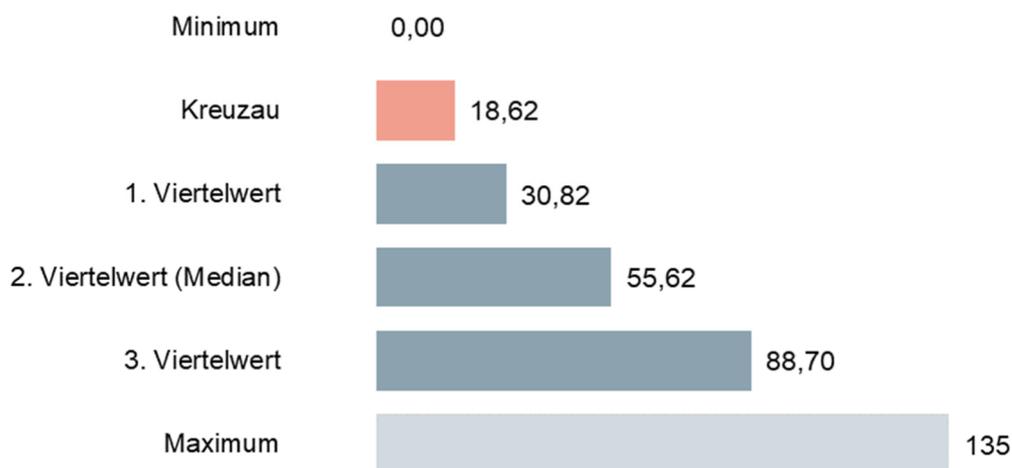
Die Trauerhallen werden in Kreuzau nicht so stark frequentiert wie die Friedhöfe. Obwohl der Aufwand für die einzelnen Trauerhallen vergleichsweise gering ist, ergibt sich in der Summierung der zehn Trauerhallen ein erhöhter Gesamtaufwand, der nur zu einem geringen Anteil durch Erlöse gedeckt wird. Das wirkt sich nachteilig auf den Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus.

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

Die **Gemeinde Kreuzau** hält auf allen kommunalen Friedhöfen Trauerhallen vor. Die Gebührensätze werden unterschieden nach einer Drei-Tages-Nutzung (250 Euro) oder einer Drei-Stunden-Nutzung zur Verabschiedung (90 Euro)³⁶. Insbesondere die Drei-Stunden-Nutzung wird verstärkt angenommen. Langfristige Überlegungen zum Bestand oder der Sanierung der Trauerhallen gibt es derzeit nicht.

Für die Trauerhallen liegen die Erlöse im Betrachtungsjahr 2021 bei 7.010 Euro und die Aufwendungen bei 37.650 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



Es zeigt sich eine große Spannweite in der Kennzahl. Neben Kommunen, die keine Gebühren für ihre Trauerhallen erheben, gibt es auch Kommunen, die ihre Hallen an Bestatter vermieten oder einer zusätzlichen Nutzung zuführen (z.B. als Konzertraum) und hierfür Einnahmen erzielen. Die Gemeinde Kreuzau erreicht nur einen geringen Kostendeckungsgrad für ihre Trauerhallen.

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

³⁶ Gebührensatzung der Gemeinde Kreuzau für das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 18. Dezember 2001 in der Fassung der 9. Änderungssatzung vom 10. Juli 2017, § 5 Ziffer 3.



In 2020 lag der Kostendeckungsgrad in Kreuzau mit rund 25 Prozent etwas höher.

Beim Aufwand je Trauerhalle positioniert sich Kreuzau mit einem Aufwand von 3.765 Euro je Halle bei dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen. Die Aufwendungen je Halle sind also nicht erhöht. Der geringe Kostendeckungsgrad ergibt sich durch die Summierung der Kosten für die zehn Trauerhallen in Verbindung mit den Erlösen aus den Nutzungen. In 2021 liegt der Anteil der Nutzungen der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen bei rund 30 Prozent.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2021

Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,46	11,11	33,79	61,95	79,64	136	22

Die Trauerhallen in Kreuzau werden im Vergleich weniger genutzt als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Maximalwert des Vergleiches wird durch eine anderweitige Nutzung von Trauerhallen erzielt. Auffällig ist, dass die Trauerhallen deutlich weniger genutzt werden als die Friedhöfe. Ein Grund hierfür sind beispielsweise Konkurrenzangebote oder Beisetzungen ohne Trauerfreiern.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kreuzau 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

→ Feststellung

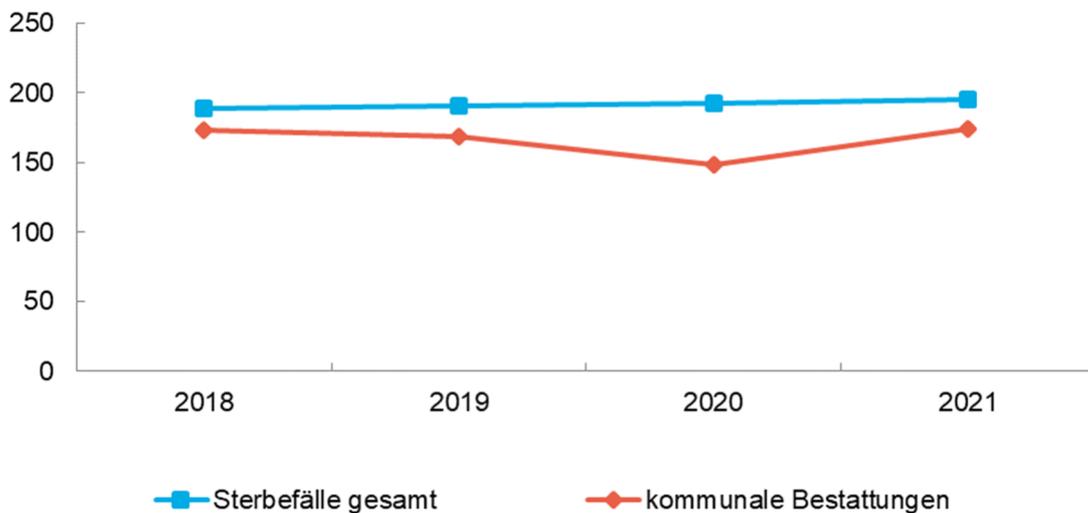
Die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Kreuzau nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen ist hoch. Es ist wichtig, die Entwicklung friedhofsbezogen nachzuhalten und das Angebotsspektrum entsprechend ausrichten.

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

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

Die Einwohnerzahl liegt in **Kreuzau** 2021 bei 17.422 Einwohnern. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf 16.786 Einwohner verringern wird. Das entspricht rund vier Prozent. Die Zahl der Einwohner ab 80 Jahren wird sich laut den Prognosewerten demgegenüber von 1.366 Einwohnern in 2021 auf 1.604 Einwohner 2040 erhöhen. Das entspricht einer Steigerung von rund 17 Prozent. Trotzdem geht die Gemeindemodellrechnung nur von einem leichten Anstieg der Sterbefälle aus (2021 – 195 Sterbefälle / 2039 – 215 Sterbefälle).

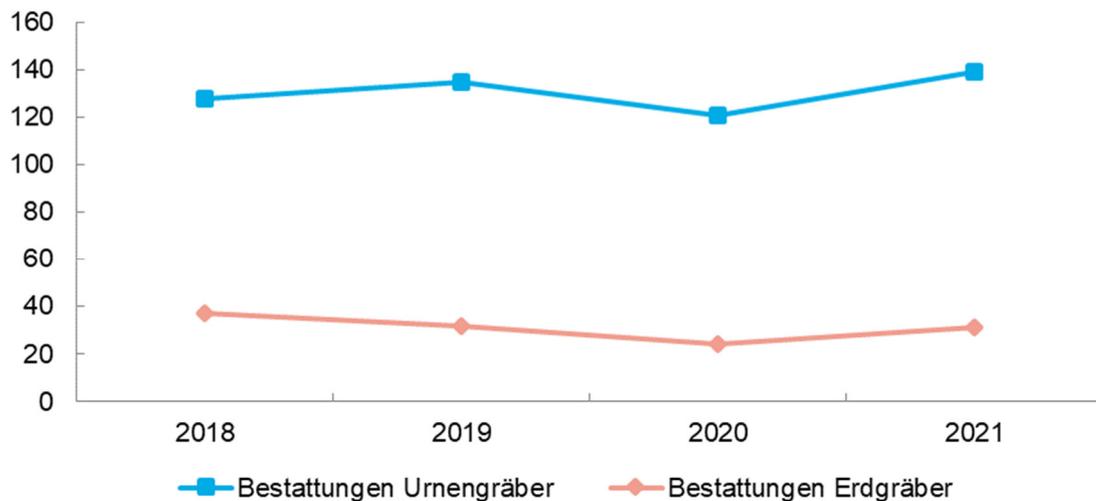
Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Auffällig ist die Entwicklung im Jahr 2020. Im Vergleich zu den anderen Jahren sind hier weniger kommunale Bestattungen in Kreuzau zu verzeichnen. Ein Grund hierfür können Konkurrenzangebote aus Nachbarkommunen sein.

Die Gemeinde Kreuzau bietet außer Urnennischen/Kolumbarien sowie Urnengräbern an Bäumen alle Bestattungsformen an. Der Grund dafür, dass die Gemeinde diese beiden Bestattungsformen nicht anbietet, liegt nach Aussage der Friedhofsverwaltung in den großen Freiflächen auf den Friedhöfen. Die Gemeinde möchte vermeiden, dass die bereits jetzt schon vorhandenen „Flickenteppiche“ noch größer werden, wenn zusätzlich weitere platzsparende Bestattungsformen eingerichtet werden. Allerdings wird dieser Trend in Kreuzau nicht aufzuhalten sein. Bereits seit mehreren Jahren liegt die Anzahl der Urnenbestattungen weit über der Anzahl der Erdbestattungen.

Entwicklung Erd- und Urnenbestattungen in Prozent



→ Empfehlung

Durch die Vielzahl der Urnenbestattungen werden auch weiterhin große Teile der in früheren Jahren auf Sargbestattungen ausgelegten Friedhofsflächen leer bleiben. Insofern sollte die Gemeinde Kreuzau langfristig Strategien für die ungenutzten Flächen entwickeln.

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

Kennzahlen	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	17,82	17,82	32,98	41,47	45,42	62,37	22
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	80,46	37,63	51,21	55,87	65,78	80,46	22

Die Nachfrageverlagerung von Sarg- zu Urnenbestattungen ist in der Gemeinde Kreuzau besonders deutlich. Kreuzau hat im Vergleich den höchsten Anteil an Urnenbestattungen.

Insbesondere die pflegefreien Bestattungsarten werden in der Gemeinde Kreuzau sehr gut angenommen. Die Kommune hat für die gpa-Prüfung eine Bestattungsstatistik nach Bestattungsarten und Ortsteilen erstellt. Hiernach sind pflegefreie Urnengrabstätten in 2021 am stärksten nachgefragt worden.

Wie bereits dargestellt, liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen 2021 bei rund 82 Prozent. Gegebenenfalls kann der Anteil der kommunalen Beisetzungen noch weiter gesteigert werden, wenn weitere pflegearme bzw. pflegefreie Bestattungsformen angeboten werden. Insbesondere Urnenbestattungen an Bäumen werden in anderen Kommunen gut angenommen. Aber auch die Einrichtung von Kolumbarien könnte die Gemeinde Kreuzau ins Auge fassen, um den Bürgerinnen und Bürgern das volle Spektrum der Bestattungsmöglichkeiten anzubieten.

Folgende Vorteile können sich hierdurch ergeben:

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

→ **Empfehlung**

Die Friedhofsverwaltung sollte Überlegungen zu der weiteren Einrichtung pflegearmer/pflegefreier Grabformen treffen. Hierdurch kann die Gemeinde dem veränderten Nachfrageverhalten weiter entsprechen. Gegebenenfalls können im Rahmen der langfristigen Planung noch mehr Flächen komprimiert, pflegearm gestaltet oder einer anderen Nutzung zugeführt werden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kreuzau hat nur einen geringen Anteil belegter Bestattungsfläche auf ihren Friedhöfen. Der überwiegende Anteil der Flächen besteht aus unbelegter Bestattungsfläche und Grün- und Wegeflächen.

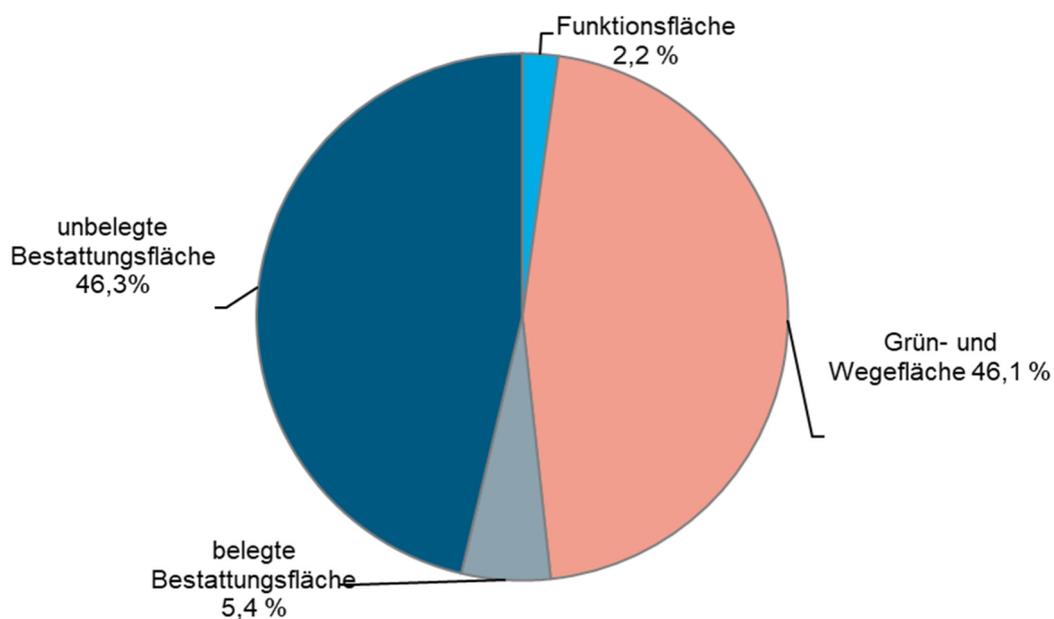
Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert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

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt

sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Bei der **Gemeinde Kreuzau** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

Aufteilung der Friedhofsfläche in Prozent



Ein hoher Anteil der Friedhofsfläche besteht in der Gemeinde Kreuzau aus Grün- und Wegeflächen. Diese betrachtet die gpaNRW separat im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen dargestellt haben.

Die Bestattungsfläche liegt insgesamt bei 52 Prozent. Von der gesamten Friedhofsfläche sind nur rund sechs Prozent belegte Bestattungsfläche. Damit stellt die Gemeinde Kreuzau im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Der Anteil der belegten Bestattungsfläche liegt bei den anderen Gemeinden im Schnitt bei rund 14 Prozent.

Der geringe Anteil der belegten Fläche resultiert in Kreuzau aus der Vielzahl der kommunalen Friedhöfe. Eine deutliche Reduzierung der unbelegten Bestattungsfläche wird die Gemeinde Kreuzau nur durch eine Schließung von Friedhöfen erreichen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	10,44	10,44	21,14	36,93	45,58	89,33	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	8,59	8,59	20,10	32,52	42,02	84,60	15
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	1,85	1,01	1,81	2,55	4,19	5,56	15

Die Kennzahlen zeigen, dass die Gemeinde Kreuzau auch im interkommunalen Vergleich noch große Kapazitäten an unbelegter Bestattungsfläche hat. Der Anteil der belegten Erdgräber an der Bestattungsfläche bildet im Vergleich den Minimalwert. Bei der Standardfläche der belegten Urnengräber positioniert sich die Gemeinde Kreuzau geringfügig über dem ersten Viertelwert.

→ Empfehlung

Aufgrund der großen unbelegten Bestattungsflächen, die künftig noch weiter steigen werden, ist eine langfristige Planung der Friedhofsflächen in der Gemeinde Kreuzau erforderlich.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Da die Gemeinde Kreuzau entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Hierfür ist Transparenz über das Grabwahlverhalten notwendig.

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.

In den 80er Jahren war die Friedhofsplanung der **Gemeinde Kreuzau** in erster Linie auf Sargbestattungen ausgelegt. Deshalb waren die Flächenverbräuche der Friedhöfe entsprechend groß. Besonders in Kreuzau ist der deutliche Wandel zu Urnenbestattungen zu spüren (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren). Das führt zu großen unbelegten Flächen.

Hinzu kommen Fehlplanungen in der Vergangenheit. So sind in zurückliegenden Jahren beispielsweise Randfelder mit Gräbern belegt worden, während im Innenbereich der Friedhöfe

Leerstände zu verzeichnen sind. Zwar plant die Friedhofsverwaltung die Friedhofsflächen in den letzten Jahren besser, trotzdem ist die Friedhofsplanung ein sehr langwieriger Prozess, in dem bereits jetzt die Weichen für eine generelle zukünftige Ausrichtung zu stellen sind.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Kreuzau

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	9
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	42
Neukäufe Urnengräber 2021	100
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	4

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 in der **Gemeinde Kreuzau** 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.

Bei den Erdgräbern stehen den neun Neukäufen insgesamt 42 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit 33 Erdgräber an die Gemeinde Kreuzau zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Zu berücksichtigen ist, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt noch eine große Anzahl freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der angenommenen Neukäufe noch deutlich höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der steigenden Nachfrage nach Urnengräbern auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren zunehmen werden.

Sollten bei Wahlgräbern Nutzungsrechte verlängert werden, reduziert sich die Zahl der freiwerdenden Grabstellen entsprechend.

Die Vielzahl der örtlichen Friedhöfe führt dazu, dass die Belegzahlen der einzelnen Friedhöfe teilweise gering bleiben werden und die freien Flächen wachsen. Die Gemeinde Kreuzau sollte daher das Grabwahlverhalten friedhofsbezogen auswerten. Es sollte eine jährliche Bestattungstatistik erstellt werden. Hieraus lassen sich 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.

Das Problem der Gemeinde Kreuzau besteht in der großen Anzahl der bestehenden „Flickenteppiche“. Aufgrund bestehender Nutzungsrechte gibt es große Flächen, auf denen nur vereinzelt Gräber zu finden sind. Die Gemeinde versucht, die Flickenteppiche durch eine mittelfristige Planung zu vermeiden. Hierfür hat die Friedhofsverwaltung selber entworfene Belegungspläne erstellt. Um die Planung zu unterstützen, sollten digitale Pläne der Friedhöfe in der Friedhofssoftware hinterlegt werden (siehe auch Empfehlung Ziffer 5.4.3 Digitalisierung).

Ziel der Gemeinde sollte es sein, bewusst Flächen freizuziehen, um diese in Gänze einer pflegearmen oder pflegefreien Nutzung (Rasen, Blühwiesen) zuzuführen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb. Bereits 2017/2018 sind Teilflächen auf den Friedhöfen zu Wildblumenflächen umgewandelt worden. Diese Bestrebungen sollte die Gemeinde Kreuzau weiter fortführen.

Die Grabfelder sollten möglichst komprimiert werden. Gegebenenfalls kann die Kommune nur bestimmte Bereiche zur Bestattung frei geben. Um einen Anreiz zu geben, könnten diese Bereiche besonders ansprechend gestaltet werden. Gut umgesetzt hat die Gemeinde Kreuzau das beispielsweise mit den Bestattungsgärten auf den Friedhöfen Kreuzau, Obermaubach und Stockheim. Hier werden in einem schönen von der Gemeindeverwaltung gepflegten Ambiente Erd- und Urnenbestattungen in Reihen- und Wahlgräbern angeboten. Das entspricht der Nachfrage und ermöglicht eine Verdichtung von Kernzonen. Aufgrund der großen Nachfrage wird der Begräbnisgarten in Kreuzau derzeit bereits erweitert.

→ **Empfehlung**

Das friedhofsbezogene Bestattungsverhalten sollte die Gemeinde Kreuzau jährlich auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Kreuzau hat grundsätzlich Transparenz über die Flächenverbräuche der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen. Allerdings liegen diese Informationen nicht in digitalisierter Form vor.

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.

In der **Gemeinde Kreuzau** gibt es derzeit keine konkrete langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Notwendige Arbeiten erfolgen im Rahmen aktueller Gegebenheiten.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Kreuzau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	46,13	14,45	40,97	47,72	55,75	82,24	16
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	30,17	30,17	42,62	50,79	60,13	87,10	14
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	69,83	12,90	39,87	49,21	57,38	69,83	14

Insbesondere der Anteil der Wegeflächen ist auf den Friedhöfen der Gemeinde Kreuzau stark ausgeprägt. Die Gemeinde hat breite Zugangswege auf den Friedhöfen angelegt.

Bei dem Anteil der Grünfläche an der Grün- und Wegefläche stellt Kreuzau derzeit im Vergleich den Minimalwert. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt in Kreuzau bei rund 78 Prozent (siehe Strukturkennzahlen Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen). Insofern müssen die Friedhöfe nicht unbedingt der Grünerholung dienen. Durch eine weitere Konzentration der Bestattungsflächen sowie geringere Flächenverbräuche durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen wird sich der Anteil der Grünfläche künftig weiter erhöhen.

Eine gute Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine effektive Steuerung, eine langfristige Planung und eine Senkung von Kosten. Grundsätzlich sind der Gemeinde Kreuzau die Strukturen der Grün- und Wegeflächen durch die Pflegearbeiten des Baubetriebshofes sowie Begehungen der Friedhofswarte und der Bauhofleitung bekannt. Allerdings sind die Flächen nicht digitalisiert. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung zu Ziffer 5.4.3 Digitalisierung verwiesen. Die Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe sollten digitalisiert werden. Das vereinfacht die Planung und bildet die Grundlage für die strategische Steuerung.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegefläche liegen in Kreuzau unter dem Median der Vergleichskommunen. Eine langfristige Planung der Flächen und Pflegestandards kann weiter dabei helfen, Kosten zu senken.

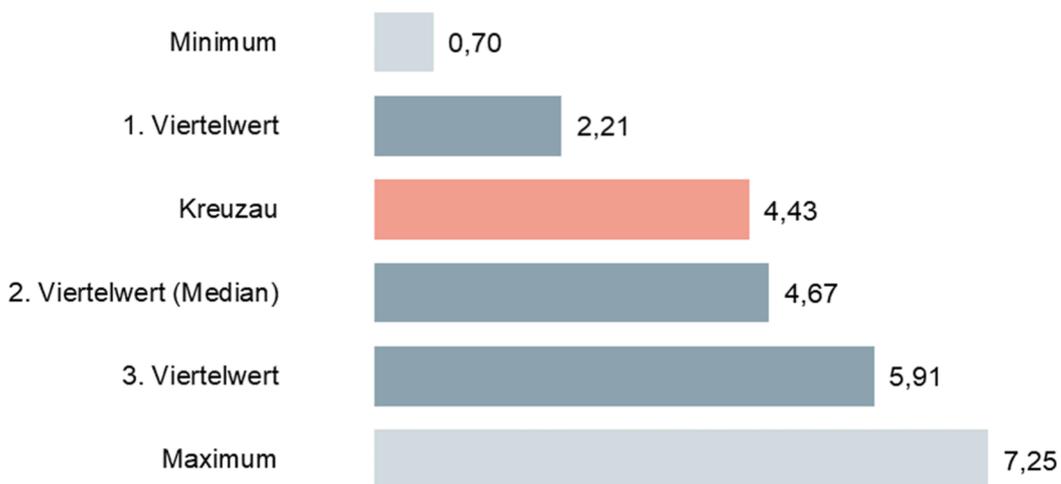
Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflächen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie auch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

Für die Grünpflege des Friedhofes **Kreuzau** hat die Gemeinde einen Dienstleistungsvertrag mit einer gemeinnützigen GmbH geschlossen. Pflegestandards sind definiert worden. Die Einhaltung der Pflegestandards wird durch die Friedhofswarte und den Leiter des Baubetriebshofes kontrolliert. Auf den restlichen Friedhöfen übernimmt der Baubetriebshof die Pflegearbeiten.

Bei der Wildkrautbekämpfung auf den Friedhofswegen arbeitet die Gemeinde Kreuzau mit einer Gartengestaltungsfirma zusammen. Die zu pflegenden Flächen und die jährlichen Arbeitsgänge hat die Gemeinde definiert. Auch hier erfolgen Kontrollen regelmäßig durch die Friedhofswarte und den Leiter des Baubetriebshofes.

Der Anteil der Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege an den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen liegt in Kreuzau bei rund 35 Prozent und damit am Median der Vergleichsstädte. Insgesamt gesehen stellt der Bereich der Grün- und Wegepflege eine wichtige Stellschraube zur Reduzierung von Aufwendungen und damit zu einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades dar.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Es zeigt sich eine deutliche Spannweite der Kennzahl. Die Kennzahl variiert in Abhängigkeit der vorhandenen Strukturen, der Beschaffenheit der Wege und der Grünanlagen, der vereinbarten Pflegestandards, des Pfl egeturnus, sowie der jeweiligen Leistungskonditionen. Die Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegeflächen liegen in der Gemeinde Kreuzau nah am Median.

Um die Unterhaltsaufwendungen nicht weiter steigen zu lassen, sollte sich die Gemeinde Kreuzau bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung daran orientieren, wie stark die Bestattungsf lächen genutzt werden. So könnten z.B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z.B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprechender gestaltet sein. Hierdurch kann gegebenenfalls auch die Nachfrage – und damit die gezielte Belegung der Innenbereiche - entsprechend gesteuert werden.

Auch bei den Wegepflegeleistungen sollte sich die Gemeinde Kreuzau auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentrieren. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplitterte Wege) sollten sukzessive zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken und/oder Rasentragschichten.

Die Gemeinde Kreuzau hat in der Vergangenheit bereits Maßnahmen zur Umgestaltung der Wegeflächen durchgeführt. So wurden wassergebundene Wegeflächen in Rasenwege umgewandelt, weil der Pflegeaufwand hierdurch sinkt. Mit Blick auf den Umwelt- und Naturschutz wird bei der Unkrautbekämpfung auf den Wegen keine Chemie eingesetzt. Die Wege werden acht bis zehnmal im Jahr mit heißem Wasser behandelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kreuzau sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung der Friedhöfe auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Kreuzau arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Ein Controlling wird im Rahmen der Haushaltsüberwachung durchgeführt.	128	E1	Die Gemeinde Kreuzau sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen noch besser gesteuert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und regelmäßig über ein Berichtswesen dargestellt werden.	129
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings beinhaltet das Verfahren keine Verknüpfung zu einem geografischen Informationssystem.	129	E2	Die Friedhofsverwaltung sollte mit digitalen Möglichkeiten ausgestattet sein, um Informationen zu den Bestattungen und den Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen schnell und einfach virtuell abzurufen. Das ermöglicht eine gute Transparenz und erleichtert die langfristige Planung.	129
F3	Die Gemeinde Kreuzau betreibt eine gute Öffentlichkeitsarbeit für ihre Friedhöfe. Allerdings werden die Trauerhallen hierbei nicht einbezogen.	130	E3	Die Gemeinde Kreuzau sollte auch ihre Trauerhallen in die Friedhofsbrochure aufnehmen, um diese aktiv zu bewerben. Gegebenenfalls kann hierdurch die Wahrnehmung in der Bevölkerung verbessert und die Nutzungsintensität der Trauerhallen gesteigert werden.	130
Gebühren					
F4	Die Gemeinde Kreuzau erreicht keine vollständige Deckung der gebührenrelevanten Aufwendungen.	131	E4	Ziel der Gemeinde Kreuzau sollte es sein, mit den Gebühreneinnahmen die Nachfrage nach den Bestattungen stabil zu halten und dennoch einen hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.	133
F5	Bei der Gebührenkalkulation arbeitet die Gemeinde Kreuzau mit Äquivalenzziffern. Die verstärkte Nachfrage nach Urnenbestattungen spiegelt sich in den Gebührensätzen aber nicht wider.	133	E5	Die Kostenträgerrechnung für die Grabnutzungsgebühren sollte die Gemeinde Kreuzau entsprechend dem Nachfrageverhalten modifizieren. Die pflegearme bzw. pflegefreie Nutzung von Urnengräbern sollte stärker gewichtet werden. Das verhindert die Gebührenspreizung zwischen Sarg- und Urnengräbern. Hierdurch kann die Gemeinde die Kostendeckung positiv beeinflussen.	134

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Trauerhallen werden in Kreuzau nicht so stark frequentiert wie die Friedhöfe. Obwohl der Aufwand für die einzelnen Trauerhallen vergleichsweise gering ist, ergibt sich in der Summierung der zehn Trauerhallen ein erhöhter Gesamtaufwand, der nur zu einem geringen Anteil durch Erlöse gedeckt wird. Das wirkt sich nachteilig auf den Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus.	134	E6	Die Gemeinde Kreuzau 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.	136
Friedhofsflächen					
F7	Die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Kreuzau nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen ist hoch. Es ist wichtig, die Entwicklung friedhofsbezogen nachzuhalten und das Angebotsspektrum entsprechend ausrichten.	137	E7.1	Durch die Vielzahl der Urnenbestattungen werden auch weiterhin große Teile der in früheren Jahren auf Sargbestattungen ausgelegten Friedhofsflächen leer bleiben. Insofern sollte die Gemeinde Kreuzau langfristig Strategien für die ungenutzten Flächen entwickeln.	138
			E7.2	Die Friedhofsverwaltung sollte Überlegungen zu der weiteren Einrichtung pflegearmer/pflegefreier Grabformen treffen. Hierdurch kann die Gemeinde dem veränderten Nachfrageverhalten weiter entsprechen. Gegebenenfalls können im Rahmen der langfristigen Planung noch mehr Flächen komprimiert, pflegearm gestaltet oder einer anderen Nutzung zugeführt werden.	139
F8	Die Gemeinde Kreuzau hat nur einen geringen Anteil belegter Bestattungsfläche auf ihren Friedhöfen. Der überwiegende Anteil der Flächen besteht aus unbelegter Bestattungsfläche und Grün- und Wegeflächen.	139	E8	Aufgrund der großen unbelegten Bestattungsflächen, die künftig noch weiter steigen werden, ist eine langfristige Planung der Friedhofsflächen in der Gemeinde Kreuzau erforderlich.	141
F9	Da die Gemeinde Kreuzau entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Hierfür ist Transparenz über das Grabwahlverhalten notwendig.	141	E9	Das friedhofsbezogene Bestattungsverhalten sollte die Gemeinde Kreuzau jährlich auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.	143
Grün- und Wegeflächen					
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegefläche liegen in Kreuzau unter dem Median der Vergleichskommunen. Eine langfristige Planung der Flächen und Pflegestandards kann weiter dabei helfen, Kosten zu senken.	144	E10	Die Gemeinde Kreuzau sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung der Friedhöfe auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten. Die Pflege und Unterhaltung sollte insbesondere auf intensiv genutzte Kernbereiche der Friedhöfe konzentriert werden. Pflegeintensive Vegetation und Wegflächen für Randbereiche sollten sukzessive zurückgebaut werden.	146

→ 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