

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Altenberge  
2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Altenberge	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Altenberge	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Altenberge	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Altenberge	32
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	56

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>76</b>
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	78
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	81
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	83
2.5	Sponsoring	85
2.6	Nachtragswesen	86
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	90
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>94</b>
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
3.3	IT an Schulen	95
3.3.1	IT-Steuerung	96
3.3.2	Stand der Digitalisierung	100
3.3.3	IT-Sicherheit	104
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>110</b>
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	111
4.4	Rechtmäßigkeit	113
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	114
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	114
4.4.3	Art der Bestattung	116
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	116
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	117
4.5	Verfahrensstandards	117
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	119
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	119
4.6.2	Aufwendungen	120
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	121

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>124</b>
5.1	Managementübersicht	124
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	125
5.3	Örtliche Strukturen	125
5.4	Friedhofsmanagement	127
5.4.1	Organisation	127
5.4.2	Steuerung	127
5.4.3	Digitalisierung	129
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	129
5.5	Gebühren	130
5.5.1	Kostendeckung	130
5.5.2	Grabnutzung	132
5.5.3	Trauerhallen	133
5.6	Friedhofsflächen	134
5.6.1	Einflussfaktoren	134
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	136
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	138
5.7	Grün- und Wegeflächen	140
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	140
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	142
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
	<b>Kontakt</b>	<b>147</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Altenberge

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Gemeinde Altenberge hat sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. In den Jahren 2015 bis 2022 erzielt die Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt, nur im Jahr 2016 gelingt lediglich ein fiktiv ausgeglichener Haushalt. Durch die Jahresüberschüsse baut Altenberge sein Eigenkapital bis 2021 auf 51,70 Mio. Euro und davon die Ausgleichsrücklage auf 15,62 Mio. Euro auf.

Diese positive Entwicklung der vergangenen Jahre setzt sich nach den Plandaten nicht fort. Der Haushaltsplan ab 2023 weist negative Jahresergebnisse aus. Angesichts einer aktuell hohen Inflationsrate, steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken geht die Gemeinde davon aus, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Treten die Planungen so ein, verringert sich das im Vergleich bisher überdurchschnittliche Eigenkapital und die Ausgleichsrücklage wird bis 2026 zu mehr als fünfzig Prozent aufgezehrt.

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Altenberge sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2021 unterdurchschnittlich. Aufgrund anstehender Investitionen erhöhen sich die Kreditverbindlichkeiten erheblich.

Trotz der positiven Jahresergebnisse mit angewachsener Ausgleichsrücklage und der Reduzierung der Kreditverbindlichkeiten in den letzten Jahren besteht aufgrund der negativen Planergebnisse und dem geplanten ansteigenden Schuldenstand damit ein Handlungsbedarf.

Die relevanten Haushaltsinformationen zur **Haushaltssteuerung** liegen der Verwaltung und auch der Politik durch die unterjährigen Berichte zur Finanzsituation und Haushaltsprognosen vor.

Die Gemeinde Altenberge nutzt investive **Ermächtigungsübertragungen** auf Folgejahre in vergleichsweise geringem Umfang. Allerdings gelingt es der Gemeinde im Betrachtungszeitraum

nicht, das jährliche Investitionsvolumen voll auszuschöpfen. So nimmt die Gemeinde Altenberge ihre investiven Haushaltsansätze nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil in Anspruch. Wir empfehlen die Haushaltstransparenz zu erhöhen, indem sich die Haushaltsplanungen noch stärker am realisierbaren Bedarf orientieren.

Das **Fördermittelmanagement** ist in der Gemeinde Altenberge dezentral organisiert. Strategische oder operative Festlegungen hat Altenberge bisher jedoch nicht schriftlich fixiert. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Gemeinde mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich festhält. Um an zentraler Stelle einen steuerungsrelevanten Gesamtüberblick über Fördermaßnahmen und -möglichkeiten zu gewinnen, sollte Altenberge zudem eine zentrale Förderdatei oder -datenbank einrichten.

Die Gemeinde Altenberge sollte sowohl für ihr **Kreditmanagement** als auch für ihr **Anlagenmanagement** jeweils einen Handlungsrahmen mit strategischen und operativen Verfahrensregelungen konkretisieren und festhalten.

Das **Vergabewesen** der Gemeinde Altenberge ist insgesamt gut organisiert. Die Verwaltung regelt die Vergabe über Dienstanweisungen, die die Abläufe und Verantwortungen festlegen. Zudem verfügt die Verwaltung für die Durchführung der Ausschreibungen und der Submission über eine Submissionsstelle. Es fehlt bisher noch an einheitlichen Standards für die Bearbeitung von Nachträgen und an einem zentralen Nachtragsmanagement. Es bestehen noch weitere geringe Verbesserungsmöglichkeiten wie Verwendung standardisierter Vordrucke und die ausschließliche Bieterkommunikation durch die Submissionsstelle. Bei getätigten Auftragsvergaben und Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen empfehlen wir eine regelmäßige und verbindliche Prüfung vorzusehen.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde Altenberge Verhaltensregeln für die Beschäftigten in einer Dienstanweisung geregelt. Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW für die Erfassung der Nebentätigkeiten des vorherigen Bürgermeisters noch geringes Optimierungspotenzial. Auch wenn die Gemeinde Altenberge Sponsoringleistungen bisher nur selten in Anspruch nimmt, verfügt sie über ein Regelwerk, welches regelmäßig aktualisiert wird.

Die Ausstattung an **Informationstechnik an Schulen** der Gemeinde Altenberge befindet sich auf einem guten Niveau und die Verwaltung hat durch ihr pragmatisches Handeln viel erreicht. Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch einen Medientwicklungsprozess optimiert werden.

Es bestehen noch Optimierungsansätze in den IT-Steuerungsprozessen sowie den IT-Sicherheitsstrukturen. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge. Außerdem fällt auf, dass die Gemeinde Altenberge weniger Personalressourcen für das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers vorhält als andere Vergleichskommunen. Die Gemeinde sollte das Personal neu bemessen, um die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sicherzustellen.

In der Gemeinde Altenberge sind bisher nur vereinzelt **ordnungsbehördliche Bestattungen** erforderlich. Die örtliche Ordnungsbehörde hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW im Prüfzeitraum ein und fordert die entstandenen Kosten im Rahmen der Kostenerstattung ein. Zukünftig sollte sie im Falle einer Ersatzvornahme eine Verwaltungsgebühr erheben. Die Abläufe laufen routiniert ab, da erfahrenes Personal die Fälle bearbeitet.

Sinnvoll wäre dennoch eine schriftliche Festlegung von Standards bzw. Bereithaltung unterstützender Werkzeuge wie Prozessabläufe oder Checklisten. Diese Empfehlung setzt die Verwaltung bereits um, zumal zukünftig neue Verwaltungskräfte die sporadisch auftretenden Fälle bearbeiten.

Strategische Ziele hat Altenberge für das **Friedhofswesen** kaum definiert. Gleichwohl werden die Entwicklungen beobachtet sowie neue Bestattungsformen bedarfsgerecht entwickelt und angeboten. Seit den 2010-er Jahren verändert sich die bevorzugte Bestattungskultur und in Altenberge erfolgen nun mehr Urnen- als Erdbestattungen. Damit einhergehende bereits bestehende und weiter zu erwartende Flächenüberhänge sollten von der Gemeinde Altenberge in einer Friedhofsplanung oder einem Masterplan berücksichtigt und gestaltet werden.

Bei der Grünflächen- und Wegeunterhaltung auf dem Friedhof fehlt es an einer den aktuellen Begebenheiten angelehnten Leistungsbeschreibung mit Pflegeflächen und Pflegestandards. Aus diesem Grund und dem zu lang zurückliegenden Zeitpunkt der letztmaligen Vergabe der Leistung muss die Gemeinde hier die Daten überarbeiten und im Falle einer Erfüllung durch Externe die Leistung neu ausschreiben. Die regelmäßige Ausschreibung ist gesetzlich vorgeschrieben.

Durch die bei der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software und den erfassten Flächendaten liegen der Gemeinde Altenberge grundlegende steuerungsrelevante Daten vor. Die Gebührens-kalkulation erfolgt durch ein externes Unternehmen. Der Friedhof weist 2021 einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad auf und die Trauerhalle erzielt sogar eine Kostendeckung. Die Gemeinde Altenberge sollte zukünftig Nachkalkulationen sicherstellen.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Altenberge

### 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.

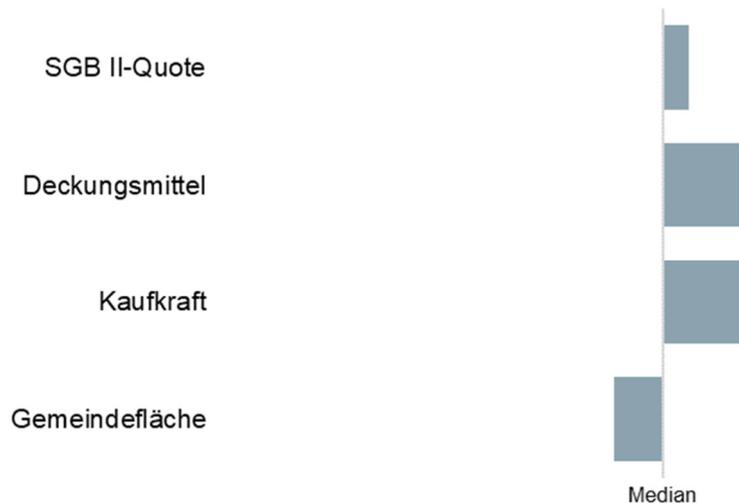
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Altenberge. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir

aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

### Interkommunaler Vergleich

#### Strukturmerkmale Altenberge 2021



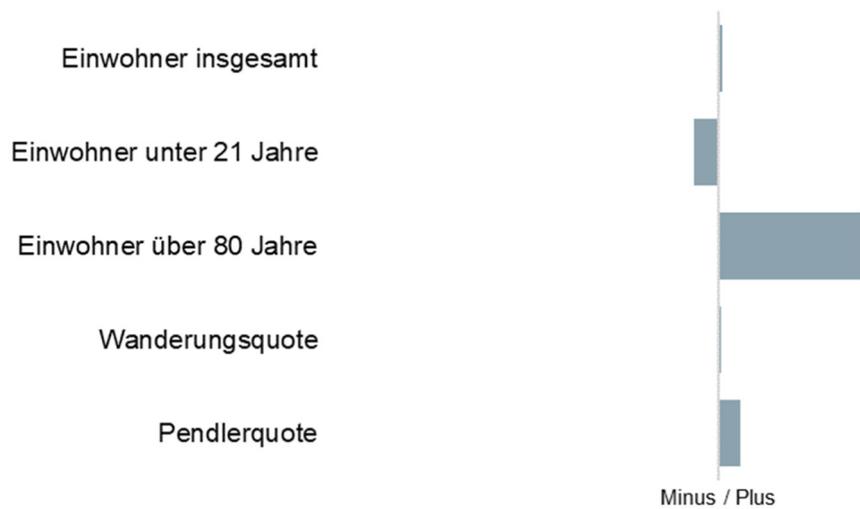
Die durchschnittlichen Deckungsmittel sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichsgruppe und die Gemeinde Altenberge hat damit eine gute finanzielle Grundausstattung. Die Bevölkerung verfügt über eine durchschnittliche höhere Kaufkraft. Andererseits liegt die SGB II-Quote über dem Median des Segments, so dass dieser Bevölkerungsteil nicht direkt von der grundsätzlich guten Einkommensstruktur in Altenberge profitiert.

### 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.

<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

## Strukturmerkmale Altenberge 2021



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.

In den letzten fünf Jahren ist die Einwohnerzahl bei einem leichten Anstieg stabil geblieben. Zu- und Fortzüge halten sich ausweislich der Wanderungsquote nahezu in der Waage; es gibt nur leichte Zugewinne durch Zuzüge. Generell ist Altenberge aufgrund der Nähe zu Münster ein beliebter Wohnort. Es zeigen sich bei der Entwicklung in den letzten fünf Jahren Verschiebungen in der Altersstruktur. So sinkt der Anteil der unter 21-Jährigen, während der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren deutlich angewachsen ist.

Die Verwaltung geht weiter von einer stabilen Einwohnerentwicklung aus. So ist die Grundschule auf eine stabile Fünfklassigkeit ausgerichtet, wobei die Schülerzahlen einige Jahre voraussichtlich eine Sechsklassigkeit erfüllen. Dies ist bei der Planung bereits berücksichtigt.

Aufgrund der Gewerbestruktur mit vielen bzw. relevanten Gewerbebetrieben weist Altenberge eine positive Pendlerquote auf. Altenberge ist damit als Arbeitsort relevant, da es mehr Einpendler als Auspendler gibt. Zudem begünstigt die Gewerbestruktur hohe Gewerbesteuererträge.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen durch die gpaNRW getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Handlungsempfehlungen werden in der Verwaltung und Politik beraten. Sie fließen in die weitere Arbeit der Verwaltung ein und Empfehlungen wurden in die weitere Arbeit der Gemeinde

übernommen. Dies gilt z.B. für die in der letzten Prüfung empfohlene Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs. Diese Leistung wird nun regelmäßig ausgeschrieben

## 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 auszugleichen<sup>2</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine

<sup>3</sup> 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)

einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Altenberge wurde im Zeitraum Juli 2022 bis Juni 2023 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Gemeinde Altenberge hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2021 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgelegen. Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Altenberge überwiegend die Daten des Jahres 2021. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Altenberge berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stephanie Höpker
Finanzen	Isabel Petermann
Vergabewesen	Marion Engbers
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Stephanie Höpker
Friedhofswesen	Stephanie Höpker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 22. August 2023 informierten wir die den Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfungsergebnisse.

Herne, den 18. Oktober 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Höpker

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Gemeinde Altenberge hat keine verbindlichen Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Ihre fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen schöpft die Gemeinde in 2021 nur zu 25,12 Prozent aus.	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln.
		E1.2	Das Ziel der Gemeinde Altenberge sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realisierbar ist.
F2	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Altenberge ist dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde Altenberge bisher nicht festgelegt.	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte verbindliche Regelungen etablieren und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festlegen.
F3	Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Altenberge dezentral. Ein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet.	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte eine zentrale Fördermitteldatei einrichten, um an zentraler Stelle einen Überblick zu gewinnen oder diesen zu verbessern. In diese Datei sollte die Gemeinde die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte spätestens ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.
F4	Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Altenberge, 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	
F5	Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E5	Die Gemeinde Altenberge sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen der Gemeinde Altenberge ist gut organisiert. Die gpaNRW sieht nur noch geringes Verbesserungspotenzial.	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte regelmäßig einen standardisierten Vordruck zur Dokumentation der Einleitung eines Vergabeverfahrens nutzen. Dieser Vordruck sollte auch die auf dieser Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten insbesondere mehr Handlungssicherheit bei der Wahl der zulässigen Vergabeart und Form der Angebotsabgabe sowie der Prüfung des Vorliegens einer Binnenmarktrelevanz.
		E1.2	Die Gemeinde Altenberge sollte ihren Bediensteten einen standardisierten Vordruck zur Abwicklung von Direktaufträgen zur Verfügung stellen. Bei Direktaufträgen mit Fördermittelbezug sollte Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle vorsehen. Damit könnte die Gemeinde die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation von Direktaufträgen optimieren und ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.
		E1.3	Die Gemeinde Altenberge sollte die gesamte Bieterkommunikation und die Auftragsvergabe durch die Submissionsstelle durchführen lassen.
F2	Die Gemeinde Altenberge hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Altenberge im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, um Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Gemeinde Altenberge sollte bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen.
		E3.2	Die Gemeinde Altenberge sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass ausgeschiedene Hauptverwaltungsbeamte, die vom § 8 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG erfasst werden, von dieser Regelung Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Altenberge nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat sie getroffen. Diese werden derzeit aktualisiert. Einzelne Regelungen sollten dabei noch ergänzt werden.	E4	Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag Regelungen zur Begrenzung von Haftungsrisiken aufnehmen. Zudem sollte sie in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag auch auf die Veröffentlichung der Daten hinweisen.
F5	Die Gemeinde Altenberge hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	E5.1	Die Gemeinde Altenberge sollte stets ihre standardisierten Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen nutzen. Sie sollte zudem ein einheitliches und standardisiertes Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen einführen. Ferner sollte die Gemeinde Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle bei Auftragsänderungen vorsehen. Damit kann sie die bestehenden Rahmenbedingungen für eine einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Nachträgen weiter ausbauen.
		E5.2	Die Gemeinde Altenberge sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Altenberge ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E6.1	Die Gemeinde Altenberge sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.
		E6.2	Die Gemeinde Altenberge sollte in der Niederschrift über den Öffnungstermin sämtliche beteiligte Vertreter des Auftraggebers angeben.
		E6.3	Die Gemeinde Altenberge sollte darauf achten, dass an der Aufstellung der Vergabeunterlagen beteiligte Dritte die einheitlichen und standardisierten Vordrucke der Gemeinde verwenden.
		E6.4	Die Gemeinde Altenberge sollte darauf achten, dass sie auch die fachgerechte Erledigung von offenen Restarbeiten schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Der Gemeinde Altenberge fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schule(n) auf Grundlage einer aktuellen und konkreten schulischen Medienkonzeption in einem

Feststellung		Empfehlung	
			Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Die besondere Situation der geplanten Zusammenlegung der beiden Schulen ist dabei besonders zu berücksichtigen.
		E1.2	Die Gemeinde Altenberge sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schule(n) verbindlich beschreiben. Außerdem sollte sie in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.
		E1.3	Die Gemeinde Altenberge sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.
		E1.4	Die Gemeinde Altenberge sollte durch die Einrichtung eines interdisziplinären Arbeitsgremiums die verbindliche und systematische Kommunikation aller Beteiligten regeln. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sowie die Definition und fortlaufende Evaluation von Standards.
F2	Um die Betreuung der Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht der Gemeinde Altenberge vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Altenberge weisen Optimierungsansätze und mithin ein Risikopotenzial auf.	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dies sollte auch bautechnische Aspekte für das neue bzw. zu sanierende Schulgebäude beinhalten. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollten durch die Gemeinde Altenberge konsequent und zeitnah umgesetzt werden.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Eine Verwaltungsgebühr für die Ersatzvornahme einer ordnungsbehördlichen Bestattung erhebt die Gemeinde Altenberge bisher nicht.	E1	Die Gemeinde Altenberge sollte im Falle einer Ersatzvornahme die Möglichkeit einer Verwaltungsgebühr nutzen, um hierdurch entstandene Aufwendungen abzumildern.
F2	Die Gemeinde Altenberge verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen.	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	<p>Eine strategische Friedhofsplanung besteht in Altenberge nicht in schriftlicher Form. Anlassbezogen bzw. im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung werden einzelne strategisch relevante Maßnahmen wie Umstrukturierungen von Flächen und Einrichtung neuer Grabformen von der Verwaltung entwickelt und der Politik zur Entscheidung vorgelegt.</p> <p>Für das Friedhofswesen sind im Haushalt allgemeine Ziele definiert. Eine Konkretisierung und Steuerung einer Zielerreichung für das Friedhofswesen über Kennzahlen erfolgt bisher nicht.</p>	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte strategische Ziele insbesondere hinsichtlich der langfristigen Umgestaltung und Nutzung von Bestattungsf lächen erarbeiten.
		E1.2	Die Friedhofsverwaltung und Kämmerei sollten für den Friedhof geeignete Kennzahlen entwickeln und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden und strategische Maßnahmen entwickelt werden.
F2	Die Gemeinde Altenberge führt bisher keine regelmäßigen Nachkalkulationen durch.	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte die erforderliche Nachkalkulation bei den Friedhofsgebühren sicherstellen.
F3	Die angebotenen neuen Bestattungsformen wie Urnenstelen und pflegefreie Gräber nimmt die Altenberger Bevölkerung gut an. Im Bereich der Erdgräber bestehen bereits heute Flächenüberhänge. Aufgrund des Wandels mit überwiegenden Urnenbestattungen verstärken sich diese Überhänge bei den Erdgrabfeldern und können zu höheren Unterhaltungskosten führen.	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer langfristigen Friedhofsplanung insbesondere die Entwicklung der freien und zukünftig freiwerdenden Flächen der Erdwahlgräber beobachten und steuern. Ziel der Verwaltung sollte sein, die belegten Grabstellen auf zusammenhängenden Flächen zu konzentrieren und einer verstärkten Lückenbildung entgegen zu wirken. Aufgrund der erst langfristig wirkenden Maßnahmen sollte die Gemeinde bereits jetzt die dafür notwendigen Entscheidungen treffen, um den notwendigen mittel- und langfristigen Gestaltungsspielraum bei der Friedhofsplanung zu sichern.
F4	Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen besteht kein aktuelles Leistungsverzeichnis mit Fortschreibung von aktuellen Flächendaten und die Festlegung von Pflegestandards. Die extern vergebenen Unterhaltungsleistungen wurden lange nicht ausgeschrieben. Insoweit besteht bisher nur eine eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit.	E5.1	Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbundenen Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen. Zudem sollte sie die mit der Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten verbundenen Aufgaben verbindlich regeln. Im Falle einer weiteren Aufgabenerfüllung durch Dritte sind die Leistungen neu auszuscribeiben.
F5	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind erhöht. Zum Teil liegt das an einem Unterhaltungsstau bei den Wegeflächen, die schrittweise instandgesetzt werden.	E5.2	Die Gemeinde Altenberge sollte aufgrund der erhöhten Kosten ein regelmäßiges Controlling für die Grün- und Wegeflächen aufbauen. Sie sollte finanzielle Auswirkungen von erfolgten Maßnahmen (Umgestaltung von Wegen und Grünflächen, Vergabe) nachvollziehen, Kostentreiber ausmachen und regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung überprüfen.

## 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 Aspekte<sup>4</sup> 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 Besonderheiten<sup>5</sup> 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 Altenberge nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

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

<sup>5</sup> 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)

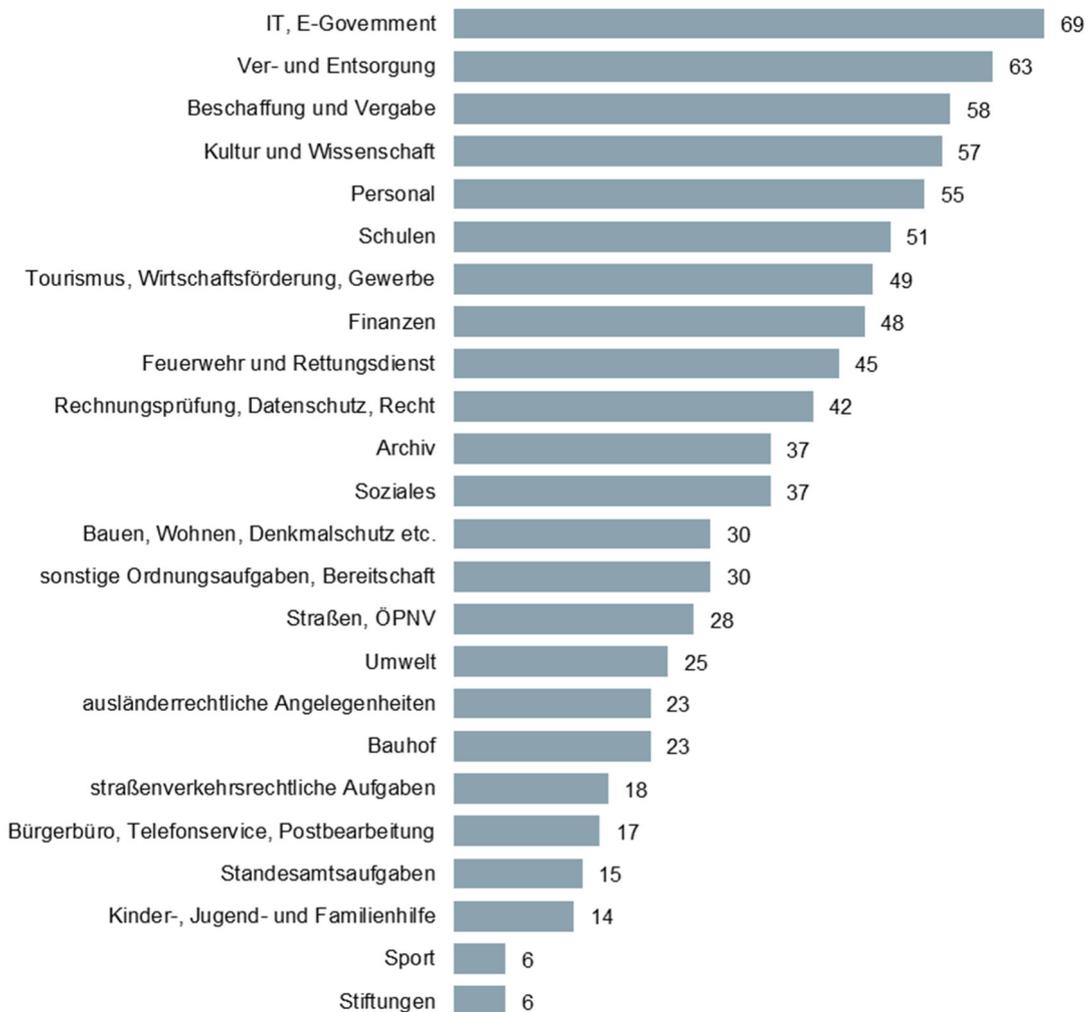
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 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

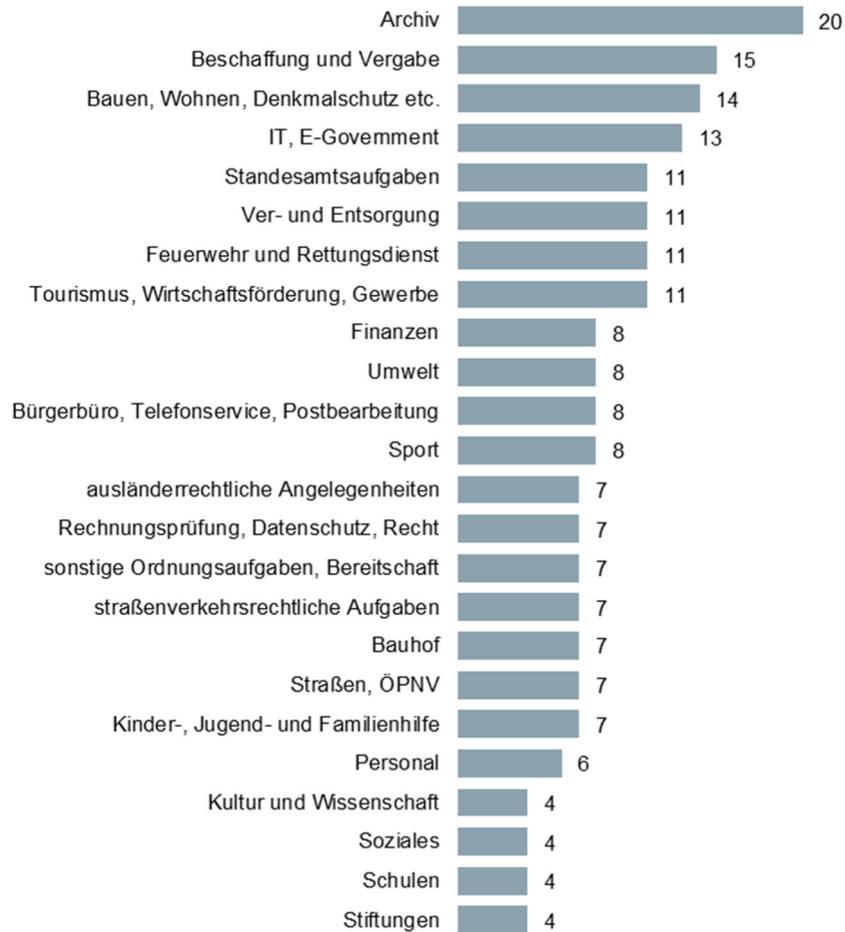


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 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 Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen, Denkmalschutz.

### 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



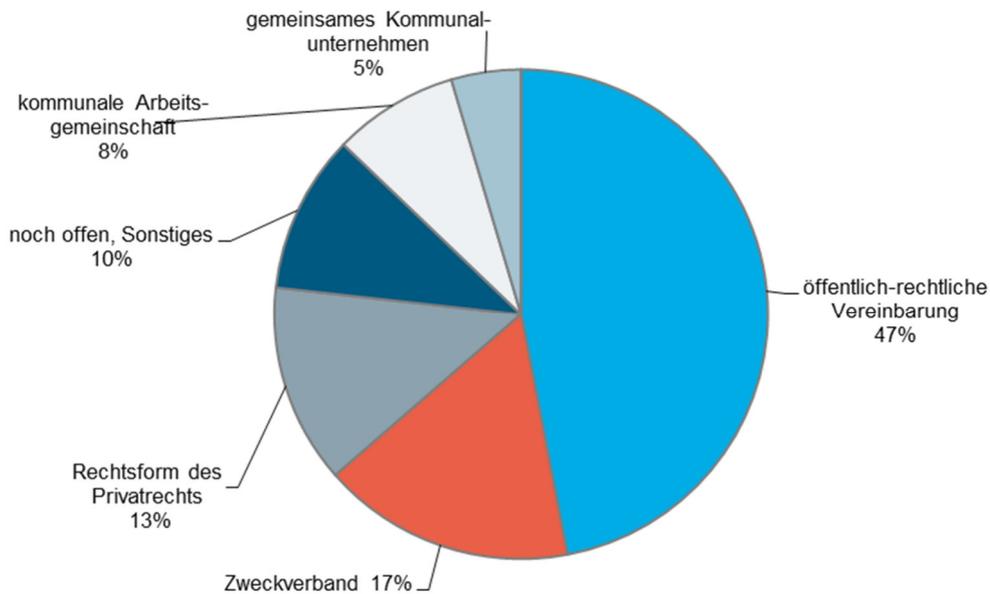
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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



Fast 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. die Akzeptanz in der Bürgerschaft 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 Altenberge

Die Gemeinde Altenberge hat sich bereits mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und mehrere erfolgreiche Zusammenarbeiten umgesetzt. Die Gemeinde Altenberge steht weiteren IKZ-Projekten grundsätzlich offen gegenüber. Damit handelt es sich um eine in Altenberge fest etablierte und erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung.

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

- insbesondere in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie, Personalabrechnung, betriebliches Eingliederungsmanagement, Aufgaben der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und
- im Bildungsbereich durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule und der Zusammenarbeit im Rahmen der Schul-IT.

Aktuell ist die Umstrukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit in der IT in der Umsetzung. Die bisher vom Zweckverband GKV Altenberge erfolgte EDV-Betreuung erfolgt zukünftig über den Kreis Steinfurt. In der Gemeinde Altenberge verbleibt die Steuerung der IT insbesondere auch bei Entscheidung über Anschaffungen und den zu den zu nutzenden Anwendungen. Auch die Serveradministration und der Systembetrieb erfolgen zukünftig durch den Kreis.

Vorrangige Ziele in Altenberge sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Dies sind die von den meisten befragten Kommunen genannten vorrangigen Ziele für eine Zusammenarbeit.

Sämtliche aktuellen Kooperationen sind auskunftsgemäß erfolgreich und generieren in Altenberge Vorteile für die kommunale Aufgabenerledigung. Besonderen Erfolg hat die Abwicklung der Zahlungsabwicklung/Vollstreckung und IT-Betreuung bzw. auch die Kooperation zur Schul-IT. Diese Kooperationen sind durch einen Zweckverband organisiert.

Chancen für IKZ-Projekte sieht die Gemeinde Altenberge insbesondere beim Ausbau der Digitalisierung, dem Abbau des Fachkräftemangels und durch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. Rechtliche Unsicherheiten wie insbesondere die Umsatzsteuerproblematik sind aus Sicht der Gemeinde derzeit Risiken bei einer Zusammenarbeit. Auch wertet Altenberge die mit einer Zusammenarbeit häufig verbundenen Formalitäten als hinderlich.

Klare Zielvorgaben, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen und Kooperation auf Augenhöhe stehen für Altenberge als Erfolgsfaktoren an vorderer Stelle.

Über den klassischen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit hinaus nutzt die Gemeinde Altenberge auch weitere Formen wie z.B. das LEADER-Projekt Steinfurter Land.

## 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 und weitere Gespräche im Rahmen der Prüfung 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 77 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 Altenberge.

#### 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:

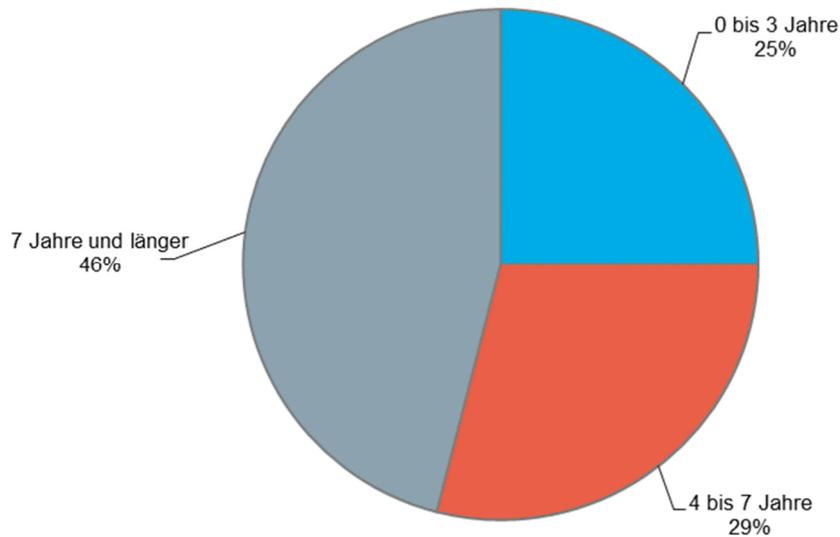
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

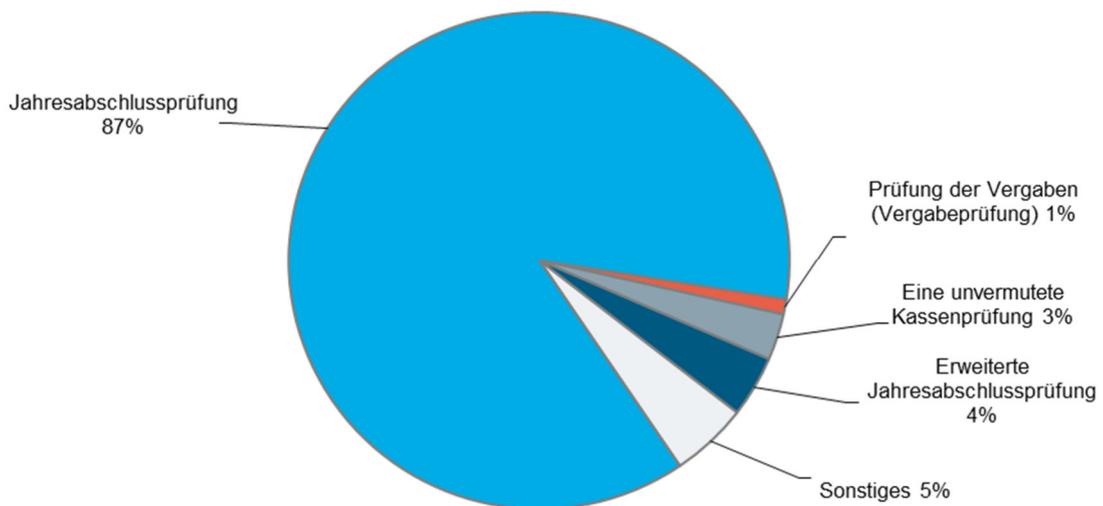
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 46 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

### Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,<sup>7</sup> 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 720<sup>8</sup> 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.

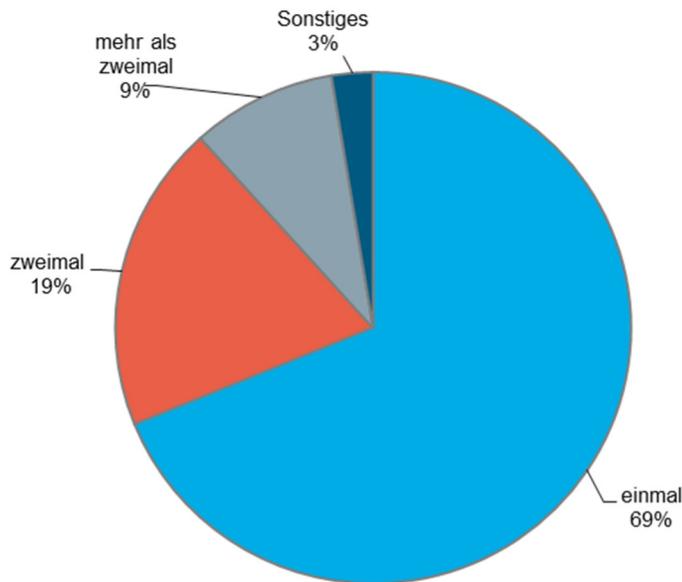
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

### Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien<sup>9</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

### 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Altenberge

In der **Gemeinde Altenberge** werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt.

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

Die Gemeinde Altenberge wechselt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in jeder Legislaturperiode und achtet zudem auch innerhalb dieses Zeitraums auf eine Prüferrotation.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Gemeinde Altenberge. 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 Altenberge tagt regelmäßig ein Mal pro Jahr. Im Jahr 2021 erfolgten auch aufgrund der Pandemieauswirkungen zwei Sitzungen. 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 Altenberge 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.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Altenberge** sind seit 2015 überwiegend positiv. In der Planung muss die Gemeinde jedoch Defizite ausweisen. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Altenberge sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich, jedoch plant Altenberge aufgrund anstehender Investitionen eine erhebliche Erhöhung der Kreditverbindlichkeiten. Die zusätzliche Bewältigung der Auswirkungen des Ukraine-Krieges, etwa stark gestiegene Energiepreise oder die Unterbringung von Kriegsflüchtlings, stellen sich als beachtliche Herausforderung für den Gemeindehaushalt dar. Es besteht daher **Handlungsbedarf** zur Verbesserung der Haushaltssituation der Gemeinde Altenberge.

Die Gemeinde Altenberge unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. In 2021 stützen hohe Steuererträge und die Gewerbesteuerzuschusszahlung das Jahresergebnis. In der Modellrechnung zum **strukturellen Ergebnis** nivelliert die gpaNRW Schwankungen und Sondereffekte im Jahresergebnis. Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Altenberge ist im Haushaltsjahr 2021 deutlich negativ.

In den **Planjahren** ab 2023 weist Altenberge Defizite aus. Ohne die geplanten außerordentlichen Erträge bis 2025 nach dem NKF-CUIG<sup>10</sup> wären diese nochmals höher. Es handelt sich bei den außerordentlichen Erträgen um einen bloß bilanziellen Effekt, der zu Belastungen in zukünftigen Haushaltsjahren führt. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung mit hohen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Mit den seit 2015 erzielten Jahresergebnissen hat die Gemeinde Altenberge ihr **Eigenkapital** steigern und die Ausgleichsrücklage stärken können. Im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquoten weist Altenberge eine leicht überdurchschnittliche Quote auf. Die geplanten Defizite bis 2026 würden die Ausgleichsrücklage zu mehr als fünfzig Prozent aufzehren.

<sup>10</sup> 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).

Die **Verbindlichkeiten** der Gemeinde Altenberge haben sich zuletzt reduziert. Vor allem die Kreditverbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind seit 2019 gesunken. Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten konnte Altenberge weitestgehend abbauen. Für die kommenden Haushaltsjahre plant Altenberge jedoch umfangreiche Investitionsmaßnahmen. Die Gemeinde Altenberge wird zur Finanzierung auf die Aufnahme neuer Kredite angewiesen sein.

## Haushaltssteuerung

Die **Analyse der Jahresergebnisse** zeigt, dass die Gemeinde Altenberge 2015 bis 2021 einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren kann. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Altenberge werden in Zukunft jedoch nicht ausreichen, um die Aufwandssteigerungen auszugleichen. Es sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung dennoch einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Mit Blick auf das strukturelle Haushaltsdefizit, steigende Verbindlichkeiten und haushaltswirtschaftliche Risiken sollte sich die Gemeinde Altenberge weiterhin darum bemühen, die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft zu sichern. Es muss Ziel der Gemeinde sein, den Haushaltsausgleich auch in Zukunft zu erreichen.

Um den gemeindlichen Haushalt in diesem Sinne zu steuern, sind die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf möglichst aktuelle Haushaltsinformationen angewiesen. Die Entscheidungsträger werden von der Gemeinde grundsätzlich quartalsweise über die wesentlichen unterjährigen Entwicklungen und Haushaltsprognosen unterrichtet. Die relevanten **Informationen zur Haushaltssteuerung** liegen somit vor.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellen die **Ermächtigungsübertragungen** dar. Die Gemeinde Altenberge macht von diesem Instrument Gebrauch, hat jedoch bisher keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen festgelegt. Auch wenn die Gemeinde Altenberge vergleichsweise weniger investive Ermächtigungen überträgt, nimmt sie im Prüfungszeitraum nur einen vergleichsweise geringen Anteil ihrer investiven Haushaltsansätze tatsächlich in Anspruch. Dies relativiert den erzielten Transparenzgewinn in der Haushaltsplanung, welcher eigentlich durch den zurückhaltenden Einsatz von Ermächtigungsübertragenen erzielt wird.

Ein Mittel zur Verbesserung der Haushaltssituation stellt die konsequente Akquise von Fördermitteln dar. Durch deren gezielten Einsatz kann die Gemeinde Altenberge die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen mindern und Liquiditätszuflüsse generieren. Zu diesem Zweck akquirieren die Fachbereiche der Gemeinde Altenberge Fördermittel dezentral. Strategische oder operative Festlegungen, beispielsweise im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie, hat Altenberge bisher jedoch nicht schriftlich fixiert. Den strategischen Zielen ihres **Fördermittelmanagements** kann die Gemeinde mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich festhält. Um an zentraler Stelle einen personenunabhängigen Gesamtüberblick über Fördermaßnahmen und -möglichkeiten zu gewinnen, sollte Altenberge zudem die Einrichtung einer zentralen Förderdatei oder -datenbank prüfen.

Soweit die Gemeinde Investitionen nicht aus eigener Kraft oder Drittmitteln finanzieren kann, ist sie auf die Aufnahme von Krediten angewiesen. Im Rahmen ihres **Kredit- und Anlagemanagements** hat die Gemeinde Altenberge strategische Ziel- oder operative Verfahrensvorgaben

bisher nicht schriftlich festgelegt. Einen solchen Handlungsrahmen kann Altenberge beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Ihre Vorgaben kann die Gemeinde dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken.

## 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 Altenberge ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Altenberge 2015 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Jahresabschlüsse bis 2014 berücksichtigt. Der Jahresabschluss 2015 war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht festgestellt. Die Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2015.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Altenberge erreicht seit 2015 überwiegend den originären Haushaltsausgleich. Sie unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

#### Haushaltsstatus Altenberge 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X							X

Die **Gemeinde Altenberge** kann seit 2015 den Haushaltsausgleich erreichen. In 2016 und nach der Planung 2023 ist der Haushalt fiktiv ausgeglichen.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Altenberge 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	822	-781	814	2.355	1.915	2.536	1.775
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	7.009	6.228	7.042	9.397	11.312	13.848	15.624
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	35.961	36.161	36.149	36.071	36.202	36.067	36.071
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,85	positives Ergebnis				

\*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet und damit im jeweilige Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Altenberge in Tausend Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	526	-2.807	-1.693	-2.105	-1.625
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	16.150	13.343	11.650	9.545	7.920
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	36.071	36.071	36.071	36.071	36.071
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	5,38	3,43	4,41	3,56

\* Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet und damit im jeweilige Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

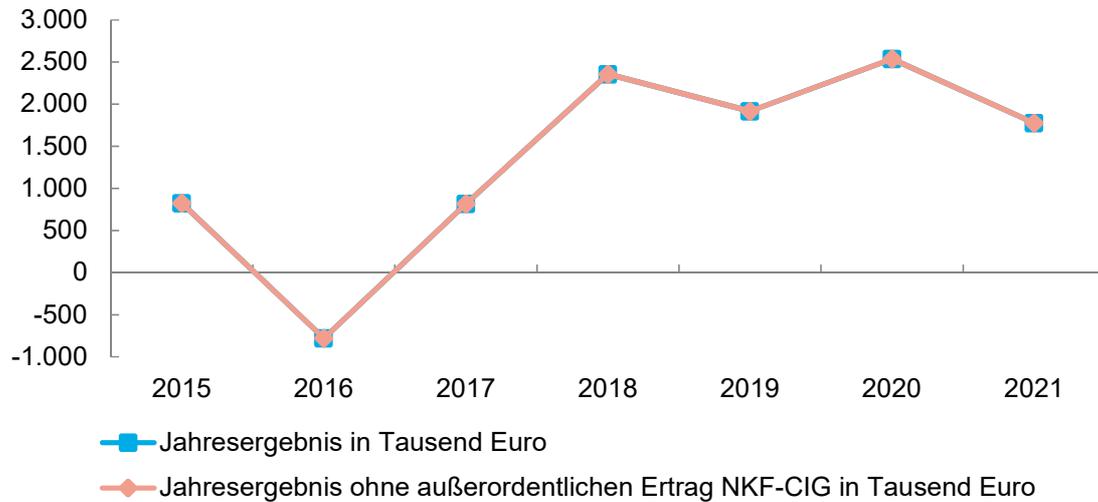
Im Jahresabschluss 2021 kann die Gemeinde Altenberge einen Jahresüberschuss von rund 1,78 Mio. Euro ausweisen. Für die Planjahre bis 2026 plant Altenberge überwiegend Defizite. Bei planmäßigem Verlauf wird sich die Ausgleichsrücklage bis 2026 um mehr als 50%, auf 7,92 Mio. Euro, reduzieren.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

➔ Die Jahresergebnisse der Gemeinde Altenberge sind seit 2015 überwiegend positiv. Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse 2021 ordnet sich Altenberge knapp oberhalb des Median ein. Strukturell ist das Jahresergebnis 2021 jedoch defizitär.

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

### Jahresergebnisse Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2021



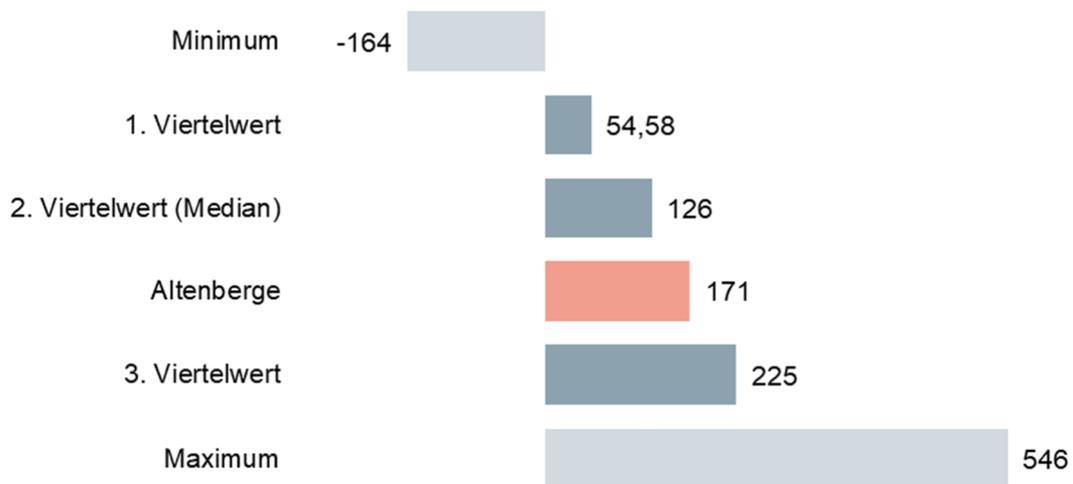
Die **Gemeinde Altenberge** hat im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2016 Jahresüberschüsse erzielt. Von 2015 bis 2021 hat die Gemeinde ihre Ausgleichsrücklage damit um insgesamt 8,62 Mio. Euro erhöhen können. Die Finanzsituation der Gemeinde Altenberge hat sich damit im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW weiter verbessert.

Die Gemeinde profitiert von einer guten Ertragslage, die insbesondere aus den Gewerbesteuererträgen und den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer resultiert. Schlüsselzuweisungen erhält die Gemeinde im Betrachtungszeitraum daher nicht. In 2021 erzielt die Gemeinde Gewerbesteuererträge in Höhe von 10,78 Mio. Euro. Sie liegen damit deutlich über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

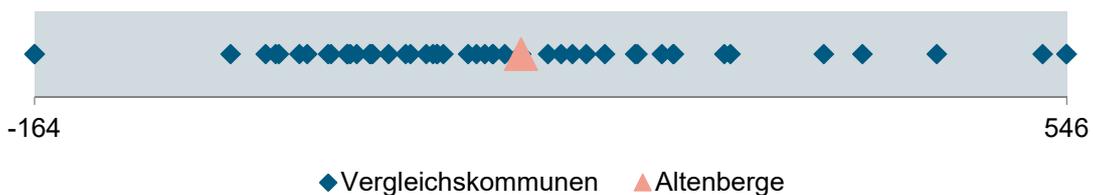
Haushaltsbelastungen durch die Covid-19-Pandemie haben sich in 2020 und 2021 für die Gemeinde Altenberge, jeweils summiert betrachtet, nicht ergeben. In beiden Jahren führte die Schadenermittlung durch die Gemeinde zu einem positiven Ergebnis. In den Jahresabschlüssen hat Altenberge folglich keine Schäden durch außerordentliche Erträge kompensiert sowie keine Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG ausgewiesen.

Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse ordnet sich die Gemeinde Altenberge oberhalb des Median ein. Die Gemeinde Altenberge gehört 2021 daher zu derjenigen Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Jahresergebnissen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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, die Altenberge in 2021 verbucht hat, in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte haben das Jahresergebnis 2021 nicht beeinflusst.

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 Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro“ Altenberge 2021

Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.775
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	-18.548
Saldo Sondereffekte	0
<b>= Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro</b>	<b>-16.773</b>
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	+12.490
<b>= Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro</b>	<b>-4.282</b>

Nach der Modellrechnung liegt das strukturelle Ergebnis 2021 der Gemeinde Altenberge 6,06 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis.

Altenberge profitiert trotz der COVID-19-Pandemie von überdurchschnittlich guten Rahmenbedingungen. In 2021 trägt neben den Gewerbesteuererträgen auch die einmalige Gewerbesteuerausgleichszahlung in Höhe von 3,70 Mio. Euro zur guten Ertragslage der Gemeinde bei. Die bereinigten Erträge 2021 liegen rund 5,84 Mio. Euro über dem Durchschnitt der Erträge seit 2017.

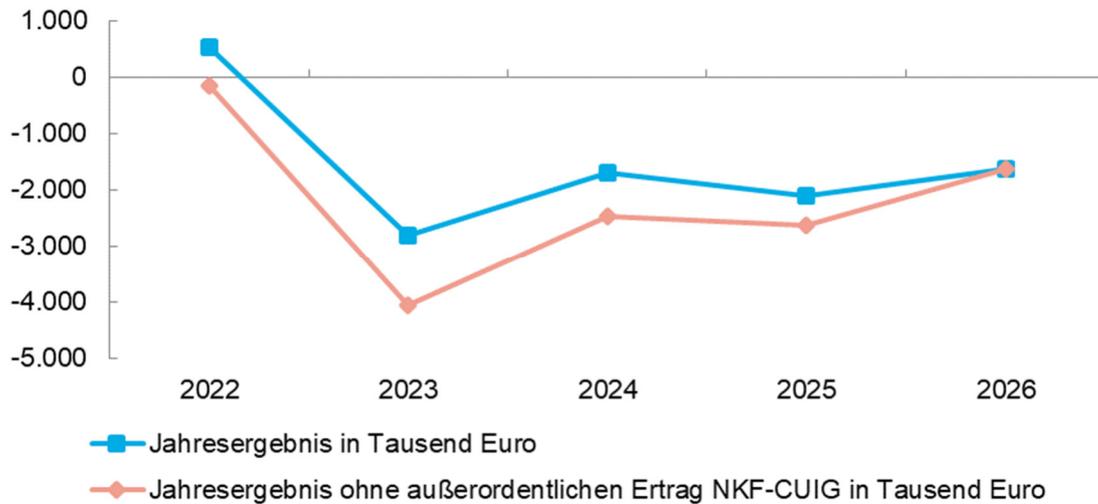
Die schwankungsanfälligen Aufwendungen liegen 2021 unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Die Differenz zum Durchschnittswert fällt mit 218 Tausend Euro jedoch deutlich geringer aus, als auf der Ertragsseite.

#### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Altenberge plant bis 2026 überwiegend Defizite. Bei der Planung bis 2026 bestehen durch die aktuell unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

### Jahresergebnisse Altenberge in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Altenberge** plant von 2022 bis 2026 ein kumuliertes Defizit von insgesamt 7,70 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse sind dabei überwiegend negativ. Lediglich für 2022 ist das geplante Jahresergebnis mit 526 Tausend Euro positiv.

Die Jahresergebnisse im Planungszeitraum 2022 bis 2025 enthalten außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Für das Haushaltsjahr 2022 muss die Gemeinde Altenberge die Haushaltsbelastungen infolge der COVID-19-Pandemie ermitteln und als außerordentlichen Ertrag planen bzw. buchen. Ab dem Haushaltsjahr 2023 bis einschließlich 2026 hat die Gemeinde die Haushaltsbelastungen infolge des Ukraine-Kriegs ebenfalls als außerordentlichen Ertrag zu planen. Die Gemeinde rechnet im Planungszeitraum mit außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG in Höhe von insgesamt 3,24 Mio. Euro. Ohne diese Erträge würden sich die geplanten Defizite mit insgesamt 10,94 Mio. deutlich verschlechtern.

Es handelt sich bei den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG um einen rein bilanziellen Effekt. Dieser gleicht die außergewöhnlichen Belastungen auf den gemeindlichen Haushalt nur fiktiv aus und verlagert sie in die Zukunft.

Die Entwicklung des Eigenkapitals und die weiteren Auswirkungen des NKF-CUIG sind Gegenstand des Kapitels 1.3.4 „Eigenkapital“.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	10.776 (8.706)	12.866	2.089 (4.160)	3,6 (8,1)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.752 (6.250)	8.111	1.359 (1.861)	3,7 (5,4)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.332 (827)	1.357	25 (530)	0,38 (10,4)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.551	4.356	806	4,18
Privatrechtliche Leistungsentgelte	334	1.871	1.537	41,14
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	3.956	5.429	1.473	6,53
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.623	8.029	3.406	11,67
Allgemeine Kreisumlage	4.512 (4.314)	6.068	1.556 (1.754)	6,1 (7,1)
Jugendamtsumlage	4.351	5.520	1.169	4,8

\* 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.

### 1.3.3.1 Erträge

2021 sind die **Gewerbsteuererträge** gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht. Sie übersteigen den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre um rund zwei Mio. Euro. Die Gemeinde nimmt hier eine nachhaltige Ertragserhöhung an. In der Haushaltsplanung 2023 und der mittelfristigen Planung geht die Gemeinde von weiter steigenden Gewerbesteuererträgen aus. In den vergangenen Jahren sind die geplanten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer regelmäßig eingetreten. Bis 2026 steigen die Gewerbsteuererträge perspektivisch durchschnittlich um 3,60 Prozent. Künftige Gewerbeerträge aus dem neusten Gewerbegebiet sind in der Ertragsplanung noch nicht enthalten. Aufgrund der angenommenen guten Steuerkraft der Gemeinde, plant sie auch für die kommenden Jahre nicht mit dem Erhalt von **Schlüsselzuweisungen**. Die Planung 2023 der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** basiert auf der im Oktober 2022 veröffentlichten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023<sup>11</sup>. Starke Ertragssteigerungen plant die Gemeinde bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten**. Zwischen 2021 und 2026 werden sie nach der Planung durchschnittlich um 41,14 Prozent steigen. Die Ertragssteigerungen resultieren insbesondere aus Veräußerungserlösen aus geplanten Grundstücksverkäufen der neuen Wohnbaugebiete.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies haben die jüngsten Krisen gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten derzeit insbesondere durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Die Gemeinde Altenberge kalkuliert die **Personalaufwendungen** 2023 anhand des Stellenplans. Veränderungen für Folgejahre, die bereits bekannt sind, plant die Gemeinde ebenso ein, wie bekannte und wahrscheinliche Tarif- und Besoldungsanpassungen. Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** werden zwischen 2021 und 2026 durchschnittlich jährlich um 11,67 Prozent steigen. In der Planung sind insbesondere Preissteigerungen auf dem Energie- und Kraftstoffmarkt berücksichtigt worden. Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Altenberge die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz aus der geplanten Haushaltssatzung 2023 des Kreises. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises Steinfurt, der Steuerkraft der Gemeinde Altenberge sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Die künftig nach der Planung gute Steuerkraft von Altenberge hat die Gemeinde berücksichtigt. Auch berücksichtigt ist, dass der Kreis den Hebesatz für die Kreisumlage von 2022 auf 2023 um 1,1 Prozent erhöht hat. Den Hebesatz für die **Jugendamtsumlage** hat der Kreis um 1,19 Prozent verringert. Die durchschnittliche Steigerungsrate im Eckjahresvergleich von 4,8 Prozent spiegelt jedoch die dynamische, tendenziell steigende, Entwicklung der Jugendamtsumlage wieder.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen

<sup>11</sup> Modellrechnung vom 31. Oktober 2022 zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023).

Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten machen sich bereits jetzt bemerkbar. Inwieweit die Kommunen die gestiegenen Kosten auffangen können, bleibt abzuwarten.

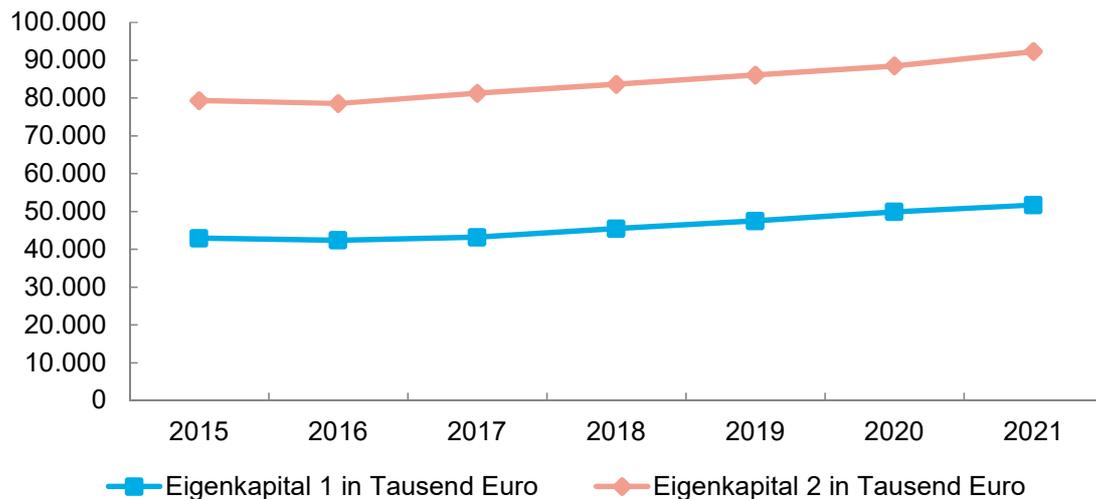
Insgesamt geht die gpaNRW aufgrund der durchgeführten Betrachtungen bei den in diesem Abschnitt genannten Positionen von keinen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus.

### 1.3.4 Eigenkapital

- ➔ Die Gemeinde Altenberge hat ihr Eigenkapital seit 2015 erhöht. Mit ihrer soliden Eigenkapitalausstattung positioniert sich die Gemeinde 2021 im interkommunalen Vergleich oberhalb des Median.

*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 Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2021**

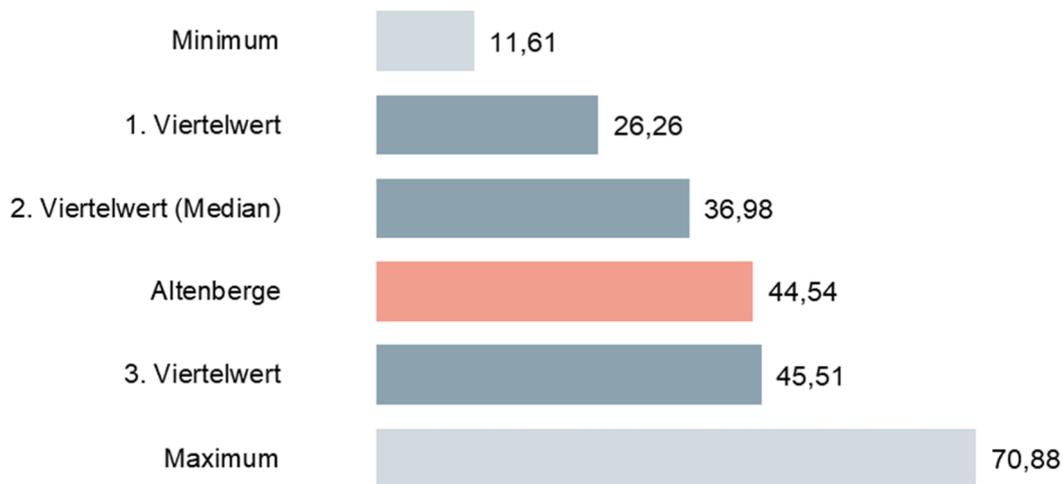


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichts.

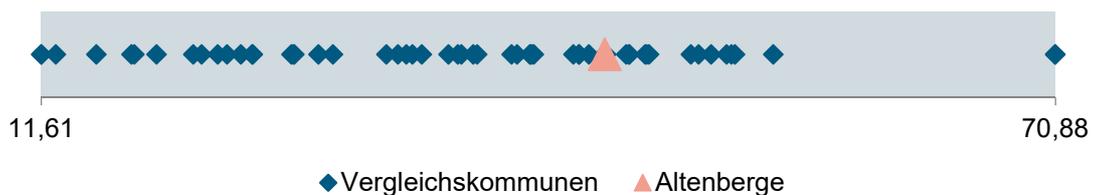
Das Eigenkapital der **Gemeinde Altenberge** erhöhte sich in der Zeit von 2015 bis 2021 um 8,73 Mio. Euro, auf 51,70 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplan 2023 prognostiziert die Gemeinde Altenberge in der Planung einschließlich der mittelfristigen Planung ausschließlich Defizite. Das Eigenkapital wird bis 2026 perspektivisch auf 43,99 Mio. Euro sinken. Die Haushaltsplanung unterliegt allerdings den im vorstehenden Kapitel 1.4.3 skizzierten Risiken. Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant die Gemeinde Altenberge ab dem Haushaltsjahr 2022 mit außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG. Ohne diese Erträge läge der Eigenkapitalbestand in 2026 bei 40,75 Mio. Euro.

Die Belastungen aus der Covid-19-Pandemie und dem Ukrainekrieg sind als Bilanzierungshilfe zu aktivieren. Zu beachten ist, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Altenberge favorisiert derzeit die Option der erfolgsneutralen Ausbuchung zulasten des Eigenkapitals. Die Bilanzierungshilfe beträgt nach der Planung bis 2026 3,24 Mio. Euro. Bei einer Abschreibung über 50 Jahre würde der jährliche Abschreibungsaufwand rund 64,74 Tausend Euro betragen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 1 positioniert sich die Gemeinde Altenberge im Vergleichsjahr 2021 oberhalb des Median.

Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Altenberge beträgt 2021 79,5 Prozent. Die aus den Zuwendungen und Beiträgen gebildeten Sonderposten sind noch nicht ergebniswirksam. Sie stellen wirtschaftliches Eigentum der Gemeinde Altenberge dar. Die Vergleichsposition von Altenberge verbessert sich bei der Betrachtung der Eigenkapitalquote 2. Die Gemeinde ordnet sich nun oberhalb des dritten Viertelwertes ein:

Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
79,50	42,18	60,48	69,07	77,64	85,35	54

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

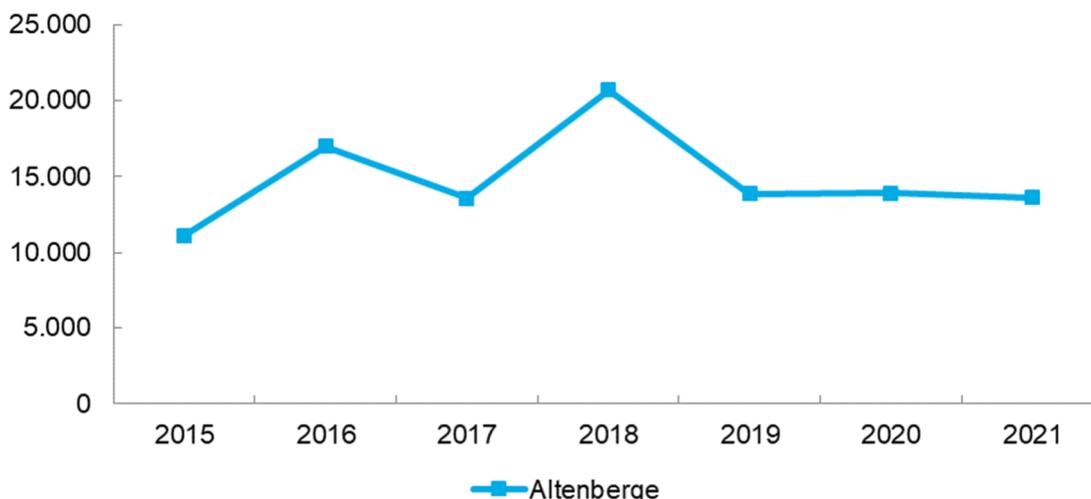
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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 Gemeinde Altenberge gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner. In den kommenden Jahren plant Altenberge umfangreiche Investitionen, zu deren Finanzierung voraussichtlich umfangreiche neue Kredite aufgenommen werden müssen.

*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 Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2021



Die **Gemeinde Altenberge** hat keine Mehrheitsbeteiligungen. Für die Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind daher nur die Daten aus dem Kernhaushalt der Gemeinde Altenberge maßgeblich. Diese Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen.

Die Verbindlichkeiten können der Tabelle 5 der Anlage dieses Teilberichts entnommen werden.

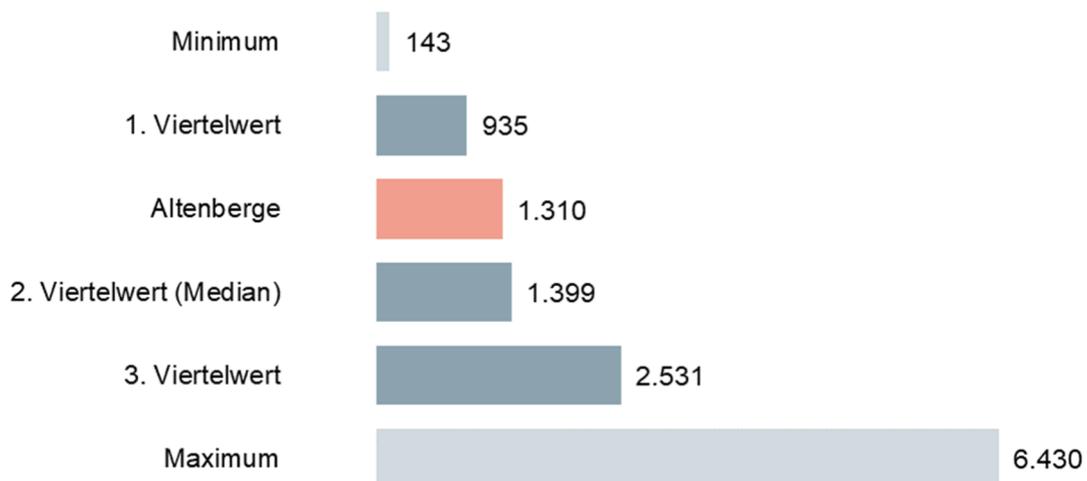
Im Eckjahresvergleich 2015 zu 2021 nehmen die Verbindlichkeiten der Gemeinde Altenberge um rund 2,49 Mio. Euro zu. Sie betragen 2021 rund 13,63 Mio. Euro. Sie setzen sich maßgeblich aus Kreditverbindlichkeiten zusammen.

Die Schwankungen in der Entwicklung der Verbindlichkeiten Altenberge sind im Wesentlichen auf die Aufnahmen von Liquiditätskrediten zurückzuführen. In 2016 und 2018 war die Gemeinde auf Liquiditätskredite von über fünf Mio. Euro angewiesen. Auch in den Jahren 2015 und 2017 war die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten mit 3,00 Mio. Euro und 1,50 Mio. Euro nicht unbedeutend. Seit 2019 ist die Gemeinde auf geringere Liquiditätskredite angewiesen.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind zwischen 2015 und 2018 von 4,52 Mio. Euro auf 9,09 Mio. Euro gestiegen. Seit 2019 konnte die Gemeinde ihre Investitionskredite um 1,41 Mio. Euro abbauen, sodass sie in 2021 noch 7,68 Mio. Euro betragen.

Für die kommenden Jahre plant Altenberge jedoch die Aufnahme neuer Investitionskredite. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde werden sich voraussichtlich deutlich erhöhen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2021 ordnet sich die Gemeinde Altenberge knapp unterhalb des Median ein. Altenberge gehört damit noch zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die über die geringeren einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten verfügt.

### 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 von der Gemeinde Altenberge festgelegten Gesamtnutzungsdauern liegen im oberen Bereich der nach der NKF-Rahmentabelle<sup>12</sup> zulässigen Gesamtnutzungsdauern. Die Ausschöpfung des maximal zulässigen Anlagerahmens erhöht das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabganges. Gleichzeitig wird jedoch die gemeindliche Ergebnisrechnung durch längere Gesamtnutzungsdauern mit geringeren Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen entlastet.

<sup>12</sup> Gem. § 36 Abs. 4 i. V. m. Anlage 16 der VV zur KomHVO NRW

### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Altenberge 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren von bis		Ø GND Altenberge in Jahren	Ø RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tsd. Euro
Wohnbauten	50	80	80	47,3	40,9	5.538
Verwaltungsgebäude	40	80	80	5,0	93,8	877
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	52,0	35,0	803
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	47,0	41,3	881
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	38,3	52,1	6.926
Schulsporthallen	40	60	60	25,7	57,2	1.163
Sporthallen ohne schulische Nutzung			60	35,0	41,7	1.694
Hallenbäder	50	80	70	27,0	61,4	1.075
Abwasserkanäle	50	80	80	30,2	62,3	20.624

Seit der letzten überörtlichen Prüfung ist der Wertverzehr des gemeindlichen Anlagevermögens weiter fortgeschritten. Indem man die Abschreibungen und Vermögensabgänge ins Verhältnis zu den Investitionen setzt, lässt sich ermitteln, in welchem Umfang die Gemeinde den Substanzverlust ausgeglichen hat. Diese Kennzahl wird als Investitionsquote bezeichnet. In Altenberge liegt sie in 2021 bei 110 Prozent und damit im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Nach der Haushaltsplanung wird die Gemeinde ihr Investitionstätigkeit jedoch stark ausweiten.

Auffällige Abnutzungsgrade weisen vor allem die Verwaltungsgebäude auf. Die Hälfte der vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer haben außerdem die Schulen, die Schulsporthallen, das Hallenbad und die Abwasserkanäle erreicht.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Rathauses von 93,80 Prozent deutet auf einen stark investitionsbedürftigen Zustand hin. Die Gemeinde hat bereits Zustandsüberprüfungen durchgeführt und daraufhin den Neubau eines Rathauses in den Investitionsmaßnahmen (im Rahmen des integrierten Handlungskonzepts) der kommenden Jahre integriert.

Den Gebäudebestand der Schullandschaft hat die Gemeinde Altenberge bereits in den vergangenen Jahren teilweise saniert. Um den Schulbestand schließlich insgesamt in einen guten Zustand zu versetzen, sind verschiedene Umbauten und Erweiterungen geplant. Diesbezüglich hat die Gemeinde für die kommenden Jahre umfassende Investitionsmaßnahmen in den Planjahren 2023 und 2024 veranschlagt.

Die Gemeinde Altenberge bewirtschaftet insbesondere eine große Halle für den Schulsport. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine fortgeschrittene Abnutzung hin. Die Gemeinde hat bereits umfassende Sanierungen geplant. Beispielsweise sollen unter anderem die Lüftungsanlage und die Heizung erneuert werden.

Das Hallenbad der Gemeinde wurde laufend einer Instandhaltung unterzogen. Dies beinhaltet kleinere Investitionsmaßnahmen, beispielsweise beim Dach oder der Technik. Nach Einschätzung der Gemeinde ist die fortgeschrittene Abnutzung daher nicht mit einem schlechten Gebäudenzustand verknüpft.

Die Abwasserkanäle der Gemeinde weisen einen Anlagenabnutzungsgrad von 62,30 Prozent auf. Regelmäßige Zustandsüberprüfungen der Gemeinde haben die sich durch den Anlagenabnutzungsgrad abzeichnende Investitionsbedürftigkeit bestätigt. Altenberge hat daraufhin ein Konzept entwickelt, in dem die Abwasserkanäle sukzessive erneuert bzw. aufbereitet werden. In 2023 ist ein Investitionspaket zur Kanalerneuerung von 750 Tausend Euro geplant.

### 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 Altenberge in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.618	-2.196	-658	-815	199
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-25.853	-29.011	-4.241	-2.379	-2.897
<b>= Finanzmittelüberschuss/fehlbetrag</b>	<b>-24.235</b>	<b>-31.207</b>	<b>-4.900</b>	<b>-3.195</b>	<b>-2.697</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	25.370	28.516	9.310	483	-529
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>1.135</b>	<b>-2.691</b>	<b>4.410</b>	<b>-2.712</b>	<b>-3.226</b>

Von 2015 bis 2021 erzielte die Gemeinde Altenberge einen Finanzmittelüberschuss von insgesamt 5,99 Mio. Euro. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit war dabei in jedem Jahr positiv. Die Gemeinde konnte ihre Investitionen in dieser Zeit überwiegend aus eigener Kraft oder Drittmitteln finanzieren und zudem einen Bestand liquider Mittel aufbauen. Ende 2021 beträgt diese Liquiditätsreserve rund 7,11 Mio. Euro.

Die Finanzplanung der kommenden Jahre zeichnet ein umgekehrtes Bild. Die Gemeinde plant mit hohen Finanzmittelfehlträgen. In den Planjahren 2023 bis 2025 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ. Die Gemeinde muss ihre Liquiditätsreserven daher voraussichtlich zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit aufbringen. Dabei hat insbesondere auch die bestehende Krisenlage Auswirkungen auf die Liquidität der Gemeinde. Zwar kann Altenberge pandemie- und kriegsbedingte Mehraufwendungen und Mindererträge, die den Haushalt im Planungszeitraum bis 2026 belasten, als außerordentlichen Ertrag neutralisieren.

Diese Erträge sind indes nicht mit Einzahlungen verbunden. Bis 2026 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit daher mit insgesamt rund 3,24 Mio. Euro belastet. Zum Ende des Planungszeitraums wird die Gemeinde perspektivisch erneut auf höhere Liquiditätskredite angewiesen sein.

Hinzu kommen die Investitionsmaßnahmen, die die Gemeinde in den kommenden Jahren beabsichtigt. Diesbezüglich treten zu den Finanzmittel-Fehlbeträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfangreiche investive Finanzbedarfe. Zur Finanzierung plant die Gemeinde neben Investitionszuweisungen hohe Kreditaufnahmen. Allein in 2023 sind Kreditaufnahmen von 29,01 Mio. Euro im Haushaltsplan veranschlagt. Insbesondere die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten werden sich ausgehend von dieser Planung in den kommenden Haushaltsjahren spürbar erhöhen. Wie sich darüber hinaus gehend weitere allgemeine Preissteigerungen sowie die volatilen Energiekosten auswirken werden, ist nur schwer planbar.

Abzuwarten bleibt allerdings, ob die Gemeinde Altenberge die geplanten Investitionen tatsächlich wie geplant umsetzen wird und von den Kreditermächtigungen Gebrauch machen muss. In den vergangenen Jahren hat die Gemeinde ihre Kreditermächtigungen sowie die Ansätze ihrer investiven Auszahlungen nicht ausgeschöpft. Die fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen schöpft die Gemeinde im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2021 nur zu 29,94 Prozent aus (vgl. Kapitel 1.4.3). Es ist daher fraglich, ob die Gemeinde ihre Kredit- und Auszahlungsermächtigungen bei nun erheblich gestiegenen Ansätzen vollständig ausschöpfen kann oder ob sich ein Anstieg der Verschuldung in Folgejahre verschieben wird.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

- Die Gemeinde Altenberge kann zumindest zwischen 2015 und 2021 einen großen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Die Sozialleistungen steigen jedoch mittelfristig weiter an und grenzen den Handlungsspielraum der Gemeinde ein.

*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 Jah-

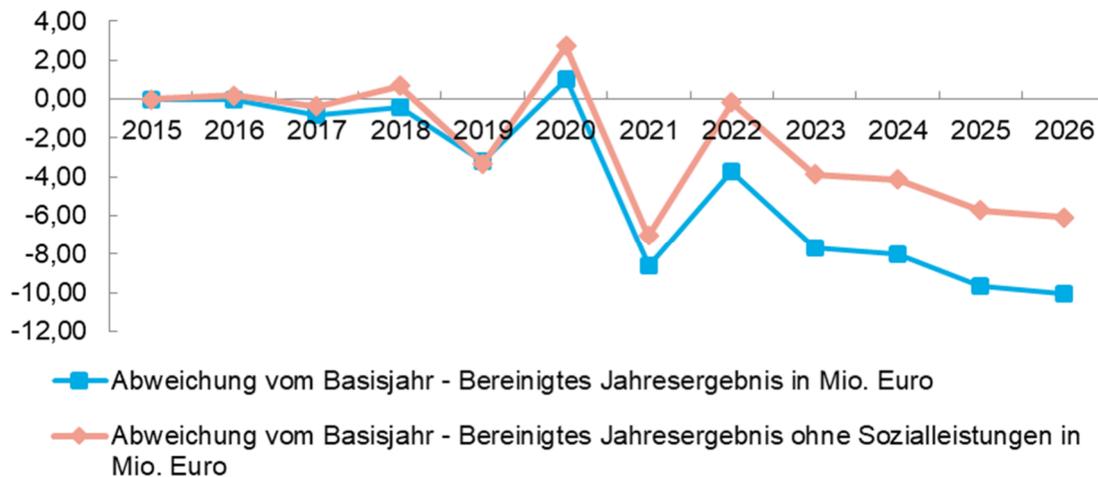
resergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Altenberge 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 Altenberge langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2026



2015 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN

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

Zunächst werden die bereinigten Jahresergebnisse der **Gemeinde Altenberge** inklusive der sozialen Leistungen betrachtet (blauer Graph). Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 1,83 Mio. Euro besser als das des Basisjahres 2015. Der Gemeinde Altenberge ist es in diesem Betrachtungszeitraum der Ist-Ergebnisse gelungen, die steigenden Aufwendungen durch geeignete Maßnahmen auszugleichen. Aufwandsteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif-

und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten des Anlagevermögens (Strom, Heizung, Wasser, Reinigung etc.).

In 2021 liegt das bereinigte Jahresergebnis mit -16,77 Mio. Euro deutlich unter dem in 2020. Dies liegt an den in diesem Jahr besonders hohen zu bereinigenden Erträgen. Sie setzen sich aus den gegenüber dem Vorjahr stark gestiegenen Gewerbesteuererträgen von 10,60 Mio. Euro und der Ausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz von 3,70 Mio. Euro zusammen.

Im Planungszeitraum ab 2023 ist der Trendverlauf negativ. Im Planungszeitraum 2023 bis 2026 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um insgesamt 2,05 Mio. Euro. Der negative Trendverlauf zeigt, dass die Gemeinde gehalten ist, den steigenden Aufwendungen auch langfristig entgegenzuwirken. Die sozialen Leistungen sind im Zeitraum von 2023 bis 2026 jährlich mit rund 3,45 Mio. Euro eingeplant. Die Gemeinde hat im Bereich der Sozialleistungen, summiert betrachtet, keine deutlichen Aufwandssteigerungen geplant.

#### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Altenberge dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune recht hoch 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 Altenberge** hat den Hebesatz der Grundsteuer A in 2020 von 209 v.H. auf 218 v.H. erhöht. Die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer sind im Prüfungszeitraum unverändert geblieben. Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Altenberge mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

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

	Altenberge	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	218	330	288	292	247
Grundsteuer B	413	528	585	547	479
Gewerbesteuer	411	442	452	445	414

Auch 2023 behält Altenberge die bisherigen Hebesteuersätze bei.

Die geringeren Steuererträge, die aus der Unterschreitung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Stattdessen werden bei der Ermittlung der Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen diejenigen Steuererträge angelegt, welche Altenberge bei Festsetzung der fiktiven Hebesätze erzielt hätte.

## 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung des Haushaltes vor. Die Verwaltung berichtet den Entscheidungsträgern quartalsweise zu den wesentlichen unterjährigen Entwicklungen und Prognosen.

*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 Rat der **Gemeinde Altenberge** hat die Haushaltssatzungen seit 2015 überwiegend jeweils erst im bereits laufenden Haushaltsjahr beschlossen. Die Einhaltung der gesetzlichen Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung 2023 war zuletzt durch die verspätete Bereitstellung wichtiger Planungsgrundlagen erschwert. Dies betraf unter anderem die planungsrelevanten Orientierungsdaten des Landes<sup>13</sup>, deren Berücksichtigung bei der Haushaltsplanung für die Gemeinden gemäß § 6 der KomHVO NRW im Regelfall obligatorisch ist.

Obwohl die Gemeinde die zur Haushaltssteuerung benötigten Plandaten verspätet beschließen lässt, stehen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung die notwendigen Informationen zur Haushaltssteuerung zur Verfügung. Die Gemeinde berichtet den Entscheidungsträgern grundsätzlich quartalsweise umfassend zur aktuellen Haushaltssituation. Im Gemeinderat wird dazu eine Präsentation durch den Kämmerer gehalten. Von dem quartalsweisen Berichtsrhythmus weicht die Gemeinde ab, wenn es keine nennenswerten Entwicklungen der Haushaltssituation gibt.

Die Gemeinde Altenberge plant ihr Finanzcontrolling und schließlich ihr Berichtswesen weiter zu optimieren. Dazu soll ein Software-Tool bei der Erstellung von produktspezifischen unterjährigen Prognoseberichten unterstützen. Die Gemeinde arbeitet so an einem noch aussagekräftigeren Berichtswesen.

Eine Entwicklung plant die Gemeinde auch im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Hier hat die Gemeinde das Ziel, eine Prozesskostenrechnung aufzubauen und die Prozesse anhand von Software visuell darzustellen. Die Prozesskostenrechnung kann im Finanzcontrolling

<sup>13</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 – 304-46.05.01-264/22.

und Berichtswesen aufgegriffen werden. Sie kann so auch erweiterte Möglichkeiten zur unterjährigen Haushaltssteuerung bieten.

Weiterhin bzw. optimierend will die Verwaltung gemeinsam mit der Politik noch in 2023 ein strategisches Zielsystem aufbauen. Dazu ist geplant, dass die Zielerreichung und –steuerung unter zu Hilfenahme von Kennzahlen erfolgt. Diese Kennzahlen werden voraussichtlich zu denjenigen, die bereits in den Finanzberichten integriert sind, ergänzt.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Altenberge hat keine verbindlichen Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Ihre fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen schöpft die Gemeinde in 2021 nur zu 25,12 Prozent aus.

*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 Altenberge** hat bisher keine Regelungen zu ihren Ermächtigungsübertragungen verschriftlicht. Sie hat jedoch Grundsätze etabliert, welche bei der Übertragung von Ermächtigungen zur Anwendung kommen. Beispielsweise werden Ermächtigungen sowohl konsumtiv als auch investiv nur übertragen, wenn mit der zugrundeliegenden Maßnahme oder dem zugrundeliegenden Vorhaben bereits begonnen wurde. Solche und ähnliche Beschränkungen sollte die Gemeinde festschreiben und dazu eine Zustimmung des Gemeinderates herbeiführen.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Gemeinde Altenberge bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den originären Haushaltsansatz erhöht haben. Der originäre Ansatz zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen bildet den fortgeschriebenen Ansatz. Ansatzerhöhungen aus Nachtragshaushalten waren im Berichtszeitraum bei der Ermittlung der fortgeschriebenen Ansätze nicht zu berücksichtigen. Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ beschreibt, inwieweit die Gemeinde ihre Haushaltsansätze (Ermächtigung) tatsächlich in Anspruch genommen hat.

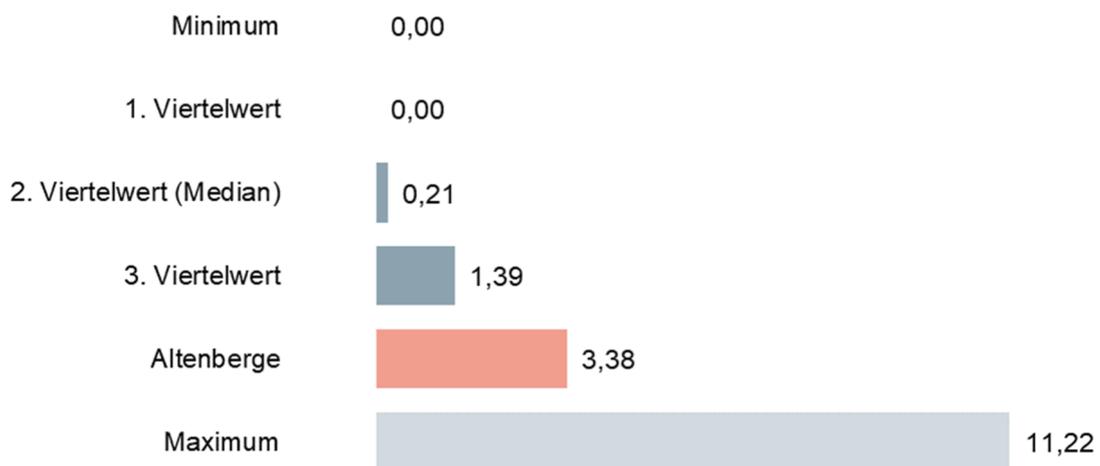
### Ordentliche Aufwendungen Altenberge 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	20.471	24.080	24.759	27.461	25.284	28.710	27.506
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	11	0	0	0	110	930
<b>Ansatzserhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>3,4</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	20.471	24.091	24.759	27.461	25.284	28.820	28.436
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>3,3</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	21.103	22.934	24.353	24.775	26.218	23.749	28.154
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>103,0</b>	<b>95,2</b>	<b>98,4</b>	<b>90,2</b>	<b>104,0</b>	<b>82,4</b>	<b>99,0</b>

Die Gemeinde Altenberge überträgt im Betrachtungszeitraum grundsätzlich wenige konsumtive Haushaltsermächtigungen in Folgejahre. Lediglich nach 2021 wurden im Vergleich zu den Vorjahren vermehrt Ermächtigung übertragen.

Im Haushaltsjahr 2015 und 2019 hat die Gemeinde mehr Aufwendungen geleistet, als im Haushaltsplan veranschlagt war. Der Grad der Inanspruchnahme liegt daher über 100 Prozent.

### Ansatzserhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2021 gehört Altenberge zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen, die konsumtive Ermächtigungen in das Folgejahr übertragen haben. Mit der Höhe der übertragenen Ermächtigungen positioniert sich die Gemeinde in dem Viertel der Vergleichskommunen, mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Gemeinde Altenberge für investive Auszahlungen übertragen hat.

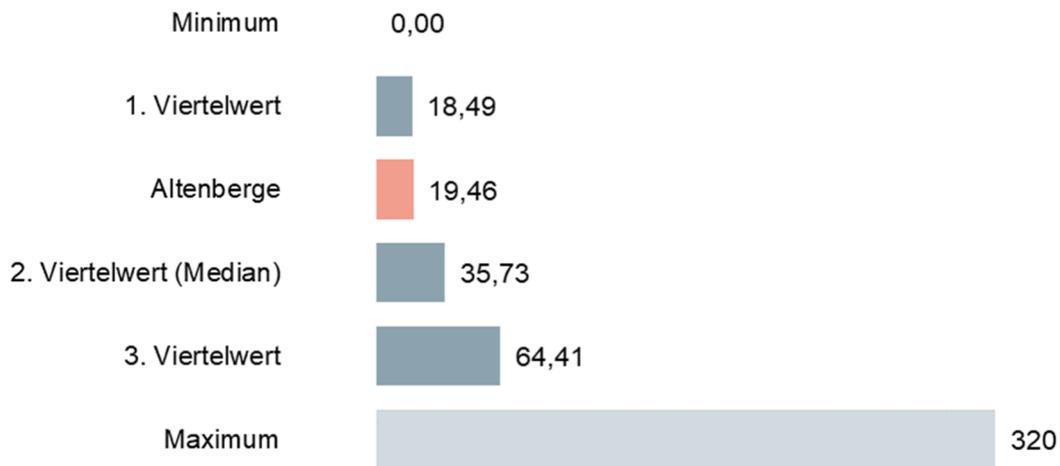
#### Investive Auszahlungen Altenberge 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.408	17.050	14.191	18.345	17.817	19.856	20.895
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.419	1.511	793	2.830	1.187	1.910	4.065
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>41,6</b>	<b>8,9</b>	<b>5,6</b>	<b>15,4</b>	<b>6,7</b>	<b>9,6</b>	<b>19,5</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.827	18.561	14.984	21.175	19.003	21.766	24.960
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>29,4</b>	<b>8,1</b>	<b>5,3</b>	<b>13,4</b>	<b>6,2</b>	<b>8,8</b>	<b>16,3</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.004	7.582	7.707	3.593	2.267	4.745	6.271
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>41,5</b>	<b>40,9</b>	<b>51,4</b>	<b>17,0</b>	<b>11,9</b>	<b>21,8</b>	<b>25,1</b>

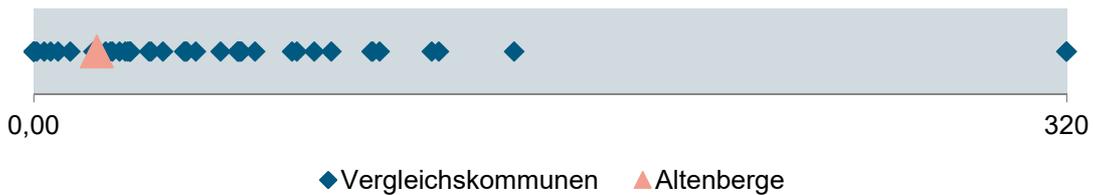
Die Gemeinde Altenberge überträgt recht wenige Ermächtigungen. Der Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz beträgt im Prüfungszeitraum durchschnittlich 12,50 Prozent.

Mit ihrem Ansatzerhöhungsgrad positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich wie folgt:

### Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021



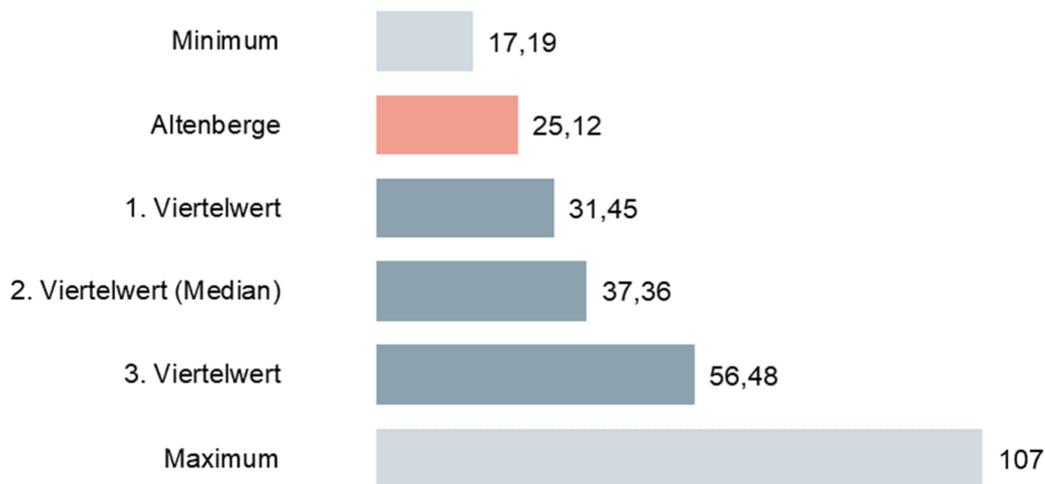
In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In 2021 positioniert sich die Gemeinde mit dem Ansatzerhöhungsgrad von 19,46 Prozent leicht oberhalb des ersten Viertelwerts. Sie überträgt gemessen am originären Haushaltsansatz weniger investive Auszahlungsermächtigungen nach 2021 als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen. Stattdessen können die Ermächtigungen im Folgejahr genutzt werden. Diese Flexibilität kann jedoch negative Auswirkungen auf die Transparenz und Steuerungsfähigkeit des Haushaltes bedingen. Als diesbezüglicher Indikator kann der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze dienen. Obwohl die Gemeinde Altenberge bereits unterdurchschnittlich viele Haushaltsermächtigungen in Folgejahre überträgt, ist der Grad der Inanspruchnahme insbesondere seit 2018 gering. Insgesamt kann die Gemeinde in der Zeit von 2015 bis 2021 nur rund 30 Prozent ihrer Ermächtigungen verausgaben. Mit einem Grad der Inanspruchnahme von 25,12 Prozent ordnet sich die Gemeinde Altenberge im interkommunalen Vergleich 2021 wie folgt ein:

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Altenberge gehört 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Grad der Inanspruchnahme. Dass die Gemeinde ihre Ansätze nicht ausschöpft, führt sie vor allem auf die schwierige Planung, insbesondere mit Blick auf die Ausführungszeitpunkte, zurück. Es besteht nach wie vor eine starke Auslastung der ausführenden Unternehmen. Zusätzlich müssen nach Aussage der Gemeinde Projekte in voller Höhe veranschlagt werden, um Förderungen zu beantragen. Dies dient der Legitimation durch den Rat und ist auch der Fall, wenn die tatsächliche Umsetzung erst in Folgejahren erfolgen kann. Beispielsweise musste die Gemeinde aus diesem Grund im Zeitraum 2015 bis 2021 den Bau der Schule und die Erschließung von Gewerbe- und Baugebiet veranschlagen und schließlich verschieben.

Insgesamt ist die Transparenz und Verlässlichkeit der gemeindlichen Haushaltsplanung durch den geringen Grad der tatsächlichen Inanspruchnahme beeinträchtigt.

In diesem Kontext weisen wir bezogen auf die Baumaßnahmen auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die

Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

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

#### 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**

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Altenberge ist dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde Altenberge bisher nicht festgelegt.

*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 Altenberge** hat sich bisher keine verbindlichen Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement gegeben. Für die Akquise von Fördermitteln sind in der Gemeinde Altenberge grundsätzlich die Fachabteilungen zuständig. Sie stehen diesbezüglich in engem Austausch mit der Kämmerei. Einen Überblick über bestehende Förderprogramme verschafft sich die Gemeinde durch den Austausch mit anderen Kommunen und Informationen der Fördergeber (Flyer oder Websites). Die Fachabteilungen stellen die betreffenden Anträge schließlich in eigener Zuständigkeit. Eine zentrale Ansprechperson für fachliche Fragen zum Thema Fördermittelmanagement oder Fördermöglichkeiten hat die Gemeinde Altenberge nicht benannt. Große Förderprojekte werden federführend von der Kämmerei betreut.

Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. Eine Fördermittelregelung könnte die folgenden Inhalte aufweisen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme mit anschließender Dokumentation der Recherche,

- Vorhalten einer zentralen Datei über alle abgeschlossenen (bis Zweckbindungsende), laufenden und geplanten Fördermaßnahmen,
- Notwendigkeit einer Interaktion mit anderen Fachabteilungen oder einem Ansprechpartner (z.B. für einen Überblick über die bereits bekannten Förderprogramme) und
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte verbindliche Regelungen etablieren und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festlegen.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Aus erhaltenen Drittmitteln bildet die Gemeinde nach Fertigstellung des betreffenden Vermögensgegenstandes einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den jährlichen Abschreibungen. Die Ergebnisbelastung aus Abschreibungen wird gemindert. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen zeigt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. Aus ihr wird ersichtlich in welchem Ausmaß Dritte an der Finanzierung des abnutzbaren Vermögens beteiligt waren. In Altenberge liegt die Drittfinanzierungsquote im Vergleichsjahr 2021 bei 39,05 Prozent. Die Gemeinde gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Drittfinanzierungsquote. Der Drittfinanzierungsanteil der Investitionen trägt langfristig zur Haushaltsentlastung bei und erweitert den gemeindlichen Handlungsspielraum.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Altenberge dezentral. Ein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen hat die Gemeinde bisher nicht 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.*

Die Fachabteilungen der **Gemeinde Altenberge** sind selbst für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Den Fachabteilungen ist dafür ein lesender Zugriff auf verschiedene Förderportale eingerichtet worden. Vor Inanspruchnahme einer Förderung erfolgt regelmäßig eine Abstimmung mit dem Kämmerer. Die Förderung von Investitions- oder Unterhaltungsmaßnahmen wird bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Die Kämmerei hat daher einen Überblick über geplante Fördermaßnahmen. Eine zentrale Übersicht über alle laufenden geförderten Maßnahmen führt die Gemeinde nicht. Jedoch finden regelmäßige Abstimmungen zu Förderprojekten statt. Dazu nutzt die Gemeinde die regelmäßigen Amtsleitersitzungen und Projektgruppenbesprechungen.

Mit der Einrichtung einer zentralen Förderdatei könnte Altenberge einen zentralen Überblick schaffen. Dies ist besonders für dezentrale Organisationsformen sinnvoll. Ein zentraler Überblick erleichtert eine fristgerechte Umsetzung geförderter Maßnahmen und eine Einhaltung der Förderbestimmungen. Zudem handelt es sich bei einer zentralen Förderdatei um ein wirksames Instrument des Wissensmanagements. Sie ermöglicht den einheitlichen und personenunabhängigen Zugriff auf relevante Daten. Es ist zielführend neben der dateiführenden Stelle auch den Fachbereichen Zugriff auf die zentrale Datei einzuräumen.

Die Gemeinde Altenberge sollte zumindest die nachstehenden Informationen in einer Zentraldatei abbilden:

- Beschreibung potenziell förderfähiger und geförderter Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum,
- genutzte oder in Betracht kommende Förderprogramme mit Förderquote,
- Finanzdaten, wie etwa die Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte eine zentrale Fördermitteldatei einrichten, um an zentraler Stelle einen Überblick zu gewinnen oder diesen zu verbessern. In diese Datei sollte die Gemeinde die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte spätestens ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem als Ausgang eines standardisierten Berichtswesens dienen. Die Gemeinde könnte den Fördermittelfluss in ihren unterjährigen Finanzbericht aufnehmen und im Zusammenhang mit den betreffenden Investitions- oder ggf. Unterhaltungsmaßnahmen darstellen. Dies verschafft allen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über abgeschlossene, laufende und künftige Fördermaßnahmen. Zudem lassen sich Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen und rechtzeitige Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

## 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

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

### Kreditportfolio Altenberge zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	2.639
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	14
Anzahl der Kreditgeber	5
Anzahl Derivate	0

Die **Gemeinde Altenberge** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. 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 Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

**Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Altenberge 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 Altenberge in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann<sup>14</sup>. Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>15</sup>

→ **Empfehlung**

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

Die Gemeinde Altenberge hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Gemeinde jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereichen.

Kredite nimmt Altenberge möglichst im Rahmen von Förderprogrammen auf. Grundsätzlich holt die Gemeinde mehrere Angebote ein und nutzt sowohl Vermittler als auch Vermittlungs-Plattformen. Zur Diversifizierung des Portfolios unternimmt die Gemeinde Altenberge Umschuldungen, sofern diese sinnvoll erscheinen.

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.

*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.*

#### Geldmittel und Anlagen Altenberge zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	6.681
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	46
Ausleihungen in Tausend Euro	5

<sup>14</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>.

<sup>15</sup> 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](http://www.kgst.de).

Die **Gemeinde Altenberge** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. 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 Altenberge dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Altenberge beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:

Generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken,

Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind und

Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente** sollten bestimmt sein. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder An-

leihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>16</sup> können Vorgaben getroffen werden.

- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

**Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

<sup>16</sup> Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Gemeinde Altenberge hat keine verbindlichen Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Ihre fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen schöpft die Gemeinde in 2021 nur zu 25,12 Prozent aus.	57	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln.	57
			E1.2	Das Ziel der Gemeinde Altenberge sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realisierbar ist.	62
F2	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Altenberge ist dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben für ihr Fördermittelmanagement hat die Gemeinde Altenberge bisher nicht festgelegt.	62	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte verbindliche Regelungen etablieren und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festlegen.	63
F3	Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Altenberge dezentral. Ein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet.	63	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte eine zentrale Fördermitteldatei einrichten, um an zentraler Stelle einen Überblick zu gewinnen oder diesen zu verbessern. In diese Datei sollte die Gemeinde die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte spätestens ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.	64
F4	Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	64	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Altenberge, 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.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Altenberge hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	66	E5	Die Gemeinde Altenberge sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	67

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021**

Kennzahlen	Altenberge 2015	Altenberge 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	106	107	95,55	101	103	107	121	39
Eigenkapitalquote 1	43,08	44,54	14,83	26,40	39,11	44,63	70,88	41
Eigenkapitalquote 2	79,54	79,50	42,18	62,89	69,33	78,39	85,35	41
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	56,28	50,95	13,75	30,12	36,56	44,90	50,95	42
Abschreibungsintensität	13,07	11,58	5,15	8,41	9,81	11,36	13,96	37
Drittfinanzierungsquote	47,58	39,05	37,16	54,32	60,51	70,74	87,20	33
Investitionsquote	123	110	49,95	103	135	198	553	39
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	93,96	103	72,36	91,38	98,18	103	102.699	41

Kennzahlen	Altenberge 2015	Altenberge 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	28,16	450	24,24	72,06	174	280	3.328	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,07	1,63	0,18	4,12	5,68	8,31	17,52	41
Zinslastquote	1,16	0,43	0,04	0,20	0,41	0,88	3,15	39
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	67,90	69,81	39,06	50,33	57,31	67,24	76,46	37
Zuwendungsquote	9,38	13,10	9,12	13,12	17,16	25,08	38,65	39
Personalintensität	14,87	14,05	11,18	16,50	18,04	20,43	25,68	39
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,29	16,42	9,42	15,58	18,08	22,31	28,78	39
Transferaufwandsquote	46,52	43,30	33,29	40,52	42,77	47,95	59,81	39

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) Altenberge in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswert 2017 bis 2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	814	2.355	1.915	2.536	1.775	./.
Gewerbesteuer in Tausend Euro	8.982	9.370	9.485	4.915	10.776	8.706
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Tausend Euro	5.673	6.181	6.457	6.189	6.752	6.250

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswert 2017 bis 2021
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Tausend Euro	693	1.003	1.107	1.209	1.332	1.069
Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Tausend Euro (Familienlastenausgleich, ELAG und Gewerbesteuerausgleich)	516	498	1.614	1.153	4.987	1.983
<b>Summe zu bereinigender Erträge in Tausend Euro</b>	<b>15.864</b>	<b>17.052</b>	<b>18.662</b>	<b>13.466</b>	<b>23.847</b>	<b>18.008</b>
Allgemeine Kreisumlage in Tausend Euro	4.343	5.531	3.923	3.263	4.512	4.314
Steuerbeteiligungen in Tausend Euro	2.112	1.153	1.449	515	787	1.203
<b>Summe zu bereinigender Aufwendungen in Tausend Euro</b>	<b>6.627</b>	<b>6.684</b>	<b>5.372</b>	<b>3.778</b>	<b>5.299</b>	<b>5.517</b>
<b>Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro</b>	<b>9.237</b>	<b>10.368</b>	<b>13.291</b>	<b>9.689</b>	<b>18.548</b>	<b>./.</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2021**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	42.970	42.389	43.191	45.467	47.514	49.915	51.694
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>42.970</b>	<b>42.389</b>	<b>43.191</b>	<b>45.467</b>	<b>47.514</b>	<b>49.915</b>	<b>51.694</b>
Sonderposten für Zuwendungen	17.572	17.712	18.569	18.835	19.632	20.249	21.625
Sonderposten für Beiträge	18.789	18.436	19.499	19.328	18.932	18.298	18.946
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>79.331</b>	<b>78.536</b>	<b>81.258</b>	<b>83.630</b>	<b>86.078</b>	<b>88.462</b>	<b>92.266</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>99.733</b>	<b>104.850</b>	<b>108.091</b>	<b>114.277</b>	<b>111.922</b>	<b>112.247</b>	<b>116.060</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2021**

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	11.143	17.009	13.570	20.720	13.860	13.928	13.631
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>11.143</b>	<b>17.009</b>	<b>13.570</b>	<b>20.720</b>	<b>13.860</b>	<b>13.928</b>	<b>13.631</b>

**Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2026**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>822</b>	<b>-781</b>	<b>814</b>	<b>2.355</b>	<b>1.915</b>	<b>2.536</b>	<b>1.775</b>	<b>526</b>	<b>-2.807</b>	<b>-1.693</b>	<b>-2.105</b>	<b>-1.625</b>
Gewerbesteuer	7.577	6.644	8.982	9.370	9.485	4.915	10.776	10.595	11.000	11.539	12.335	12.866

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.269	5.379	5.673	6.181	6.457	6.189	6.752	6.649	6.941	7.281	7.733	8.111
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	537	548	693	1.003	1.107	1.209	1.332	1.129	1.277	1.309	1.334	1.357
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	392	265	1.075	1.086	1.614	1.153	4.987	680	817	768	784	805
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.296</b>	<b>13.367</b>	<b>16.423</b>	<b>17.640</b>	<b>18.662</b>	<b>13.466</b>	<b>23.847</b>	<b>19.053</b>	<b>20.035</b>	<b>20.897</b>	<b>22.186</b>	<b>23.139</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	100	303	173	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	3.978	4.655	4.343	5.531	3.923	3.263	4.512	5.746	6.068	6.068	6.068	6.068
Steuerbeteiligungen	1.249	1.013	2.112	1.153	1.449	515	787	902	937	1.016	1.089	1.138
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>5.327</b>	<b>5.971</b>	<b>6.627</b>	<b>6.684</b>	<b>5.372</b>	<b>3.778</b>	<b>5.299</b>	<b>6.649</b>	<b>7.005</b>	<b>7.084</b>	<b>7.156</b>	<b>7.205</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>8.969</b>	<b>7.396</b>	<b>9.796</b>	<b>10.956</b>	<b>13.291</b>	<b>9.689</b>	<b>18.548</b>	<b>12.405</b>	<b>13.031</b>	<b>13.813</b>	<b>15.030</b>	<b>15.934</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.147</b>	<b>-8.177</b>	<b>-8.981</b>	<b>-8.602</b>	<b>-11.375</b>	<b>-7.152</b>	<b>-16.773</b>	<b>-11.879</b>	<b>-15.837</b>	<b>-15.506</b>	<b>-17.135</b>	<b>-17.558</b>

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-30,53	-835	-455	-3.229	994	-8.626	-3.732	-7.691	-7.360	-8.988	-9.411

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Altenberge in Tausend Euro 2015 bis 2026**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.147</b>	<b>-8.177</b>	<b>-8.981</b>	<b>-8.602</b>	<b>-11.375</b>	<b>-7.152</b>	<b>-16.773</b>	<b>-11.879</b>	<b>-15.837</b>	<b>-15.506</b>	<b>-17.135</b>	<b>-17.558</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-766	-474	-830	-95,51	141	-520	-277	-1.029	-1.246	-736	-751	-765
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-379	-452	-406	-594	-553	-483	-620	-551	-722	-1.277	-1.309	-1.341
Jugendamtsumlage	2.512	2.947	2.866	4.099	3.152	4.380	4.351	5.643	5.520	5.520	5.520	5.520
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-3.658</b>	<b>-3.872</b>	<b>-4.103</b>	<b>-4.789</b>	<b>-3.564</b>	<b>-5.383</b>	<b>-5.248</b>	<b>-7.223</b>	<b>-7.488</b>	<b>-7.533</b>	<b>-7.579</b>	<b>-7.626</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-4.489</b>	<b>-4.305</b>	<b>-4.879</b>	<b>-3.813</b>	<b>-7.812</b>	<b>-1.769</b>	<b>-11.525</b>	<b>-4.656</b>	<b>-8.349</b>	<b>-7.973</b>	<b>-9.555</b>	<b>-9.932</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	184	-389	676	-3.322	2.720	-7.036	-167	-3.860	-3.484	-5.066	-5.443

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Altenberge 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**

Das Vergabewesen der Gemeinde Altenberge ist insgesamt gut organisiert. Zur Organisation des Vergabewesens hat die Gemeinde Altenberge eine Dienstanweisung erlassen und hält diese regelmäßig auf dem neuesten Stand. Für die Durchführung der Ausschreibung und der Submission sowie für die vergaberechtliche Beratung der Bedarfsstellen hat sie eine **zentrale Submissionsstelle** eingerichtet.

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

Auch eine regelmäßige **Prüfung der getätigten Nachtrags- oder Erweiterungsaufträge** findet in der Gemeinde Altenberge bislang nicht statt. Bezugnehmend auf die zuvor aufgeführten Aspekte empfehlen wir ebenso diesbezüglich, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung vorzusehen. Dafür bietet sich die Einbindung der Submissionsstelle an. Mit der Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements könnte die Gemeinde zudem eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde Altenberge Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Altenberge“ festgelegt. Diese Dienstanweisung wird derzeit aktualisiert. Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW hinsichtlich der Erfassung der Nebentätigkeiten des vorherigen Bürgermeisters noch geringes Optimierungspotenzial. Zudem empfiehlt die gpaNRW der Gemeinde Altenberge, bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einzubeziehen.

**Sponsoringleistungen** nimmt die Gemeinde Altenberge nur selten in Anspruch. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring und ein Muster-Sponsoring-Vertrag liegen vor. Diese Regelungen

werden derzeit ebenfalls aktualisiert. Die gpaNRW empfiehlt, dabei auch Regelungen zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen in die Dienst-anweisung aufzunehmen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise **betrachteten Vergabemaßnahmen** der Gemeinde Altenberge bestätigen, dass die Gemeinde Altenberge die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend einhält. Verbesserungspotenzial zeigt sich punktuell noch bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

## 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 Altenberge 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**

Das Vergabewesen der Gemeinde Altenberge ist gut organisiert. Die gpaNRW sieht nur noch geringes Verbesserungspotenzial.

- Die Vergabedienstweisung der Gemeinde Altenberge entspricht dem aktuellen Vergaberecht. In ihren Vergaberegelungen hat die Gemeinde alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert.

*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 Dienstweisung 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 Altenberge** wickelt ihre Direktaufträge und Vergabeverfahren grundsätzlich dezentral durch die Bedarfsstelle ab. Für die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens und

der Submission sowie für die Beratung der Bedarfsstellen zu vergaberechtlichen Fragestellungen hat sie eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Die Submissionsstelle ist dem Fachbereich I „Zentrale Dienste, Finanzwesen“ und dort dem Fachdienst 2 „Finanzwesen“ zugeordnet. Altenberge gewährleistet damit eine einheitliche Abwicklung ihrer Vergabeverfahren und Beratung der Organisationseinheiten in vergaberechtlichen Angelegenheiten.

Zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Umsetzung komplizierter Konzessionsvergaben bedient sich die Gemeinde Altenberge fachkundiger Unterstützung von Dritten. Für die rechtssichere Durchführung finanziell größerer, komplexer oder aus anderen Gründen bedeutsamer Baumaßnahmen setzt sie eine Projektsteuerung ein, die auch die Vergabeverfahren begleitet.

### **Vergabedienstanzweisung**

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde Altenberge die „Vergabedienstanzweisung der Gemeinde Altenberge“ erlassen. Altenberge hält ihre Vergabedienstanzweisung regelmäßig auf dem neuesten Stand. Die aktuelle Dienstanzweisung vom 18. Januar 2023 hat die Dienstanzweisung vom 30. Oktober 2020 abgelöst, die zuvor die Dienstanzweisung vom 01. Juli 2019 ersetzt hat. Die Vergabedienstanzweisung gilt für alle Fachbereiche und Fachdienste der Gemeindeverwaltung sowie für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Gemeinde Altenberge. Aktuelle Informationen zur Abwicklung von Vergaben stehen den Beschäftigten der Gemeinde Altenberge zudem im Intranet zur Verfügung.

### **Dokumentation des Vergabeverfahrens**

Die Stufen des Vergabeverfahrens sind von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren und dabei sind auch die Gründe der einzelnen Entscheidungen festzuhalten. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens ist eine der zentralen Verpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers. Durch die Dokumentation sollen die Transparenz und die Überprüfbarkeit des Vergabeverfahrens sichergestellt werden.

Die Vergaberegeln der Gemeinde Altenberge enthalten Vorgaben zur Durchführung und Dokumentation des Vergabeverfahrens. Den Beschäftigten der Gemeinde Altenberge stehen zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen die Formblätter aus den folgenden Vergabehandbüchern zur Verfügung:

- für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und
- für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB) bzw. des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB).

Diese Vordrucke stehen den Bediensteten zentral über das Intranet zur Verfügung. Damit sorgt die Gemeinde Altenberge für eine einheitliche Verfahrensweise bei ihren Vergabeverfahren.

Zur Dokumentation der Entscheidungen und Begründungen im Vorfeld der Ausschreibung der Leistungen nutzt die Gemeinde Altenberge nicht durchgängig die zur Verfügung gestellten Formulare. Die Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung zeigen dies unter Ziffer 2.7 auf.

Bestenfalls sollte der Vordruck zur Einleitung des Vergabeverfahrens auch die in Altenberge festgelegten Wertgrenzen zur Wahl der Vergabeart und zur Abwicklung von Vergabeverfahren

per Email sowie Hinweise zur Prüfung zur Binnenmarktrelevanz enthalten. Damit könnte die Gemeinde die einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren zusätzlich unterstützen.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte regelmäßig einen standardisierten Vordruck zur Dokumentation der Einleitung eines Vergabeverfahrens nutzen. Dieser Vordruck sollte auch die auf dieser Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten insbesondere mehr Handlungssicherheit bei der Wahl der zulässigen Vergabeart und Form der Angebotsabgabe sowie der Prüfung des Vorliegens einer Binnenmarktrelevanz.

### **Wertgrenzen**

Die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Die Gemeinde Altenberge hat die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW übernommen. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Altenberge somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

### **Zuständigkeiten**

Die Verfahrenszuständigkeiten von Bedarfsstelle und Submissionsstelle sind in der Vergabedienststanweisung detailliert geregelt und in einer Prozessablaufdarstellung übersichtlich dargestellt.

Die Submissionsstelle ist grundsätzlich bei allen Vergabeverfahren zu beteiligen. Ihr obliegt die Durchführung sämtlicher Ausschreibungen und Eröffnungstermine. Direktaufträge führt die jeweilige Bedarfsstelle eigenständig durch.

Die Gemeinde Altenberge hat im Zeitraum 2020 bis 2022 lediglich sechs Bauvergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro schlussgerechnet (siehe hierzu die Ausführungen im Berichtsabschnitt 2.6.1). Dies ist ein Indiz dafür, dass eine beträchtliche Anzahl der Bauleistungen in Altenberge nicht mit einem Vergabeverfahren, sondern per Direktauftrag vergeben werden.

Bei Direktaufträgen werden Leistungen in einem vereinfachten Verfahren vergeben. Anders als der Name suggeriert, ist der Direktauftrag jedoch kein gänzlich privatautonomes Verfahren oder ein rechtsfreier Raum. Denn auch für den Direktauftrag gelten spezielle Verfahrensanforderungen und Wertgrenzen, die die Gemeinde Altenberge in ihrer Vergabedienststanweisung unter Ziffer 14 und in der Anlage 1 „Wertgrenzentabelle“ aufgeführt hat.

Mit der Einführung von Standardvordrucken und einer generellen Einbindung der Submissionsstelle bei geförderten Maßnahmen könnte die Gemeinde Altenberge die rechtskonforme Abwicklung und Dokumentation von Direktaufträgen unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte ihren Bediensteten einen standardisierten Vordruck zur Abwicklung von Direktaufträgen zur Verfügung stellen. Bei Direktaufträgen mit Fördermittelbezug sollte Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle vorsehen. Damit könnte die Gemeinde die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation von Direktaufträgen optimieren und ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

Die Bedarfsstelle trifft die formelle Vergabeentscheidung und ist für die Auftragsabwicklung zuständig. Eine strikte Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen ist in der Gemeinde Altenberge nicht gegeben. Zudem werden die während des Vergabeverfahrens eingehenden Bieteranfragen direkt von der Bedarfsstelle über die Vergabeplattform beantwortet.

Durch eine generelle Einbindung der zentralen Submissionsstelle bei der Auftragsvergabe und der Abwicklung der Bieterkommunikation und könnte ein direkter Kontakt zwischen der Bedarfsstelle und dem Interessenten bzw. Bieter während des Vergabeverfahrens abgewendet werden. Die interne Abwicklung der Bieterkommunikation sollte in anonymisierter Form erfolgen. Mit der Eingrenzung des direkten Kontakts zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens kann die Gemeinde Altenberge einen zusätzlichen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte die gesamte Bieterkommunikation und die Auftragsvergabe durch die Submissionsstelle durchführen lassen.

Folgt die Gemeinde Altenberge unseren Empfehlungen, mit denen die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die zentrale Submissionsstelle verbunden ist, sollte in diesem Zusammenhang auch die Auskömmlichkeit des dort vorhandenen Personals geprüft werden.

### **Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung**

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des jeweiligen Fachbereichs. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

### **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.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

### → Feststellung

Die Gemeinde Altenberge hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang 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.<sup>18</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>19</sup> 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 Altenberge** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie bedient sich zur Prüfung ihrer Jahresabschlüsse gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW eines Wirtschaftsprüfers. Eine regelmäßige und tiefgehende rechtliche und wirtschaftliche Prüfung der Vergabeverfahren durch den Wirtschaftsprüfer findet nicht statt.

Die Gemeinde Altenberge wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. In der Vergabedienstsanweisung der Gemeinde Altenberge ist hierzu eine entsprechende Regelung enthalten.

Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen. Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

Bei schwierigen Vergabesachverhalten beteiligt die Gemeinde Altenberge bereits externe Dienstleister (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziffer 2.3.1 „Organisatorische Regelungen“). Dies unterstützt die rechtssichere Durchführung von komplexen Vergabeverfahren.

Die gpaNRW erachtet jedoch die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die

<sup>18</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze NRW, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>19</sup> 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.

gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige Prüfung des Vergabewesens.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

## 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 Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Altenberge im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, um Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.

*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 KorruptionsbG<sup>20</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

<sup>20</sup> 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)

*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.*

### **Regelungen zur Korruptionsprävention**

Die **Gemeinde Altenberge** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Altenberge“ vom 19. November 2007 Regelungen und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen. Diese ist veraltet und wird derzeit umfassend aktualisiert.

Die Regelungen zur Korruptionsprävention stehen allen Bediensteten zentral im Intranet zur Verfügung. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden bei der Einstellung auf die Dienstanweisungen der Gemeinde Altenberge und auf deren Einhaltung hingewiesen.

Die Aufgabe der Korruptionsprävention ist dem Fachbereich I „Zentrale Dienste, Finanzwesen“ und dort dem Fachdienst 1 „Zentrale Dienste“ zugeordnet. Für eine stetige Sensibilisierung und Fortbildung aller Beschäftigten für das Thema „Korruption“ hat der Fachdienst 1 sowie die jeweiligen Fachbereichsleitungen Sorge zu tragen.

### **Schwachstellenanalyse**

Die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze werden regelmäßig vom Fachdienst 1 festgelegt. Die Festlegung wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt am 16. Januar 2023.

Die gpaNRW empfiehlt, die Beschäftigten bei der Schwachstellenanalyse aktiv zu möglichen Schwachstellen zu befragen. Werden die Bediensteten direkt mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

#### **→ Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen.

### **Regelungen des Korruptionsbekämpfungs- und des Wettbewerbsregistergesetzes**

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Beim Bundeskartellamt wurde ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gem. § 8 KorruptionsbG) werden bei der Gemeinde Altenberge von der Bedarfsstelle durchgeführt.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Gemeinde Altenberge auf dessen Internetseite im Ratsinformationssystem.

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG gilt die Anzeigepflicht bezüglich der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Nach eigenen Angaben werden diese Angaben dem Rat bislang nicht angezeigt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass ausgeschiedene Hauptverwaltungsbeamte, die vom § 8 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG erfasst werden, von dieser Regelung Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.

### **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, soll der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt werden. Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Am 16. Dezember 2022 wurde das Hinweisgeberschutzgesetz im Bundestag verabschiedet. Die Bestätigung durch den Bundesrat steht noch aus. Und nach endgültiger Verabschiedung des Bundesgesetzes bedarf es noch einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung.

Mit Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat die Gemeinde Altenberge nach eigenen Angaben bereits begonnen.

## **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 Altenberge nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat sie getroffen. Diese werden derzeit aktualisiert. Einzelne Regelungen sollten dabei noch ergänzt werden.

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

Die **Gemeinde Altenberge** hat nach eigenen Angaben bisher nur selten Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Sie hat sich grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und Regelungen zum Sponsoring in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Altenberge“ fixiert. Der Dienstanweisung ist zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag beigelegt. Die Regelungen und der Muster-Sponsoring-Vertrag sind veraltet und werden derzeit umfassend aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag Regelungen zur Begrenzung von Haftungsrisiken aufnehmen. Zudem sollte sie in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag auch auf die Veröffentlichung der Daten hinweisen.

Für die Aktualisierung der Vergabedienstanweisung der Gemeinde Altenberge bietet es sich an, die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich darin zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

## 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.<sup>21</sup> 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 Altenberge vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

<sup>21</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

## 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Gemeinde Altenberge weist im interkommunalen Vergleich in den Jahren 2020 und 2021 deutlich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf.

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

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

Die **Gemeinde Altenberge** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2020 bis Ende Dezember 2022 insgesamt sechs schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.600.289	
Abrechnungssummen	1.618.718	
Summe der Unterschreitungen	51.205	3,20
Summe der Überschreitungen	69.634	4,35
<b>Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)</b>	<b>120.839</b>	<b>7,55</b>

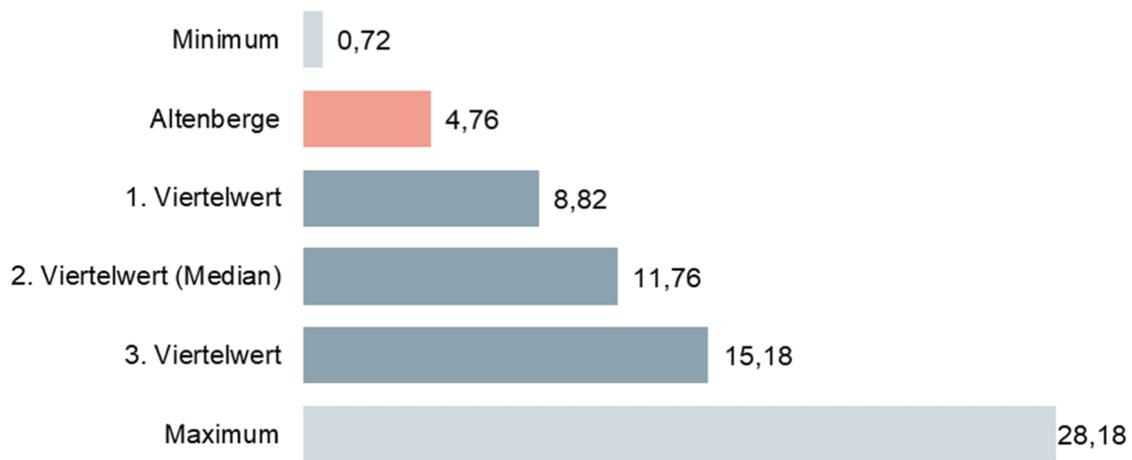
Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Gemeinde Altenberge in sämtlichen Fällen, die von Anfang 2020 bis Ende Dezember 2022 schlussgerechnet wurden.

In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Altenberge drei Maßnahmen mit mehr als 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es ausschließlich zu Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte und zwar in Höhe von insgesamt 51.205 Euro.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Altenberge damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Altenberge positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen deutlich unterdurchschnittlich.

Die Kennzahl für das Jahr 2020 liegt bei 5,42 Prozent und damit positioniert sich Altenberge ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert.

Die Kennzahl für das Jahr 2022 beträgt 38,33 Prozent. Die wesentlich höhere Kennzahl für das Jahr 2022 ist auf eine einzelne Baumaßnahme zurückzuführen. Im Berichtsabschnitt 2.7.1 unterzieht die gpaNRW diese Baumaßnahmen einer näheren Betrachtung.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die Gemeinde Altenberge hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.

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

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

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

Umfassende Regelungen zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung hat die **Gemeinde Altenberge** in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Zusatzleistungen sind grundsätzlich im Wege transparenter Verfahren zu vergeben. Es bedarf jedoch im Unterschwellenbereich bei der Vergabe von bisher nicht vereinbarten Bauleistungen keines neuen Vergabeverfahrens, wenn die Leistungen zur Ausführung des Hauptauftrages erforderlich sind. Diese Leistungen können dann dem Auftragnehmer im Wege eines Nachtragsauftrages übertragen werden.

Für die Erteilung von Nachtragsaufträgen ist bei der Gemeinde Altenberge die Bedarfsstelle zuständig. Sie hat Nachtragsangebote einzuholen, fachlich zu prüfen und eingehend schriftlich zu begründen. Die Aufträge sind grundsätzlich schriftlich zu erteilen. Für die Abwicklung von Nachträgen zu Baumaßnahmen sind in den zur Anwendung vorgegebenen Vergabehandbüchern (siehe hierzu die Ausführungen unter Ziffer 2.3.1 „Organisatorische Regelungen“) Formulare für einen Prüfungsvermerk sowie für eine Nachtragsvereinbarung enthalten. Durch eine generelle Einbindung der Submissionsstelle bei Auftragsänderung könnte sie zudem eine zusätzliche vergaberechtliche Prüfung der Nachträge einrichten.

Zur Dokumentation und Abwicklung von nachträglichen Bauleistungen nutzt die Gemeinde Altenberge nicht durchgängig die zur Verwendung vorgegebenen Formulare. Die Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung zeigen dies unter Ziffer 2.7 auf.

Für nachträgliche Dienst- und Lieferleistungen sind bei der Gemeinde Altenberge bislang keine Formulare vorgegeben. Auch das für diese Leistungsarten zur Anwendung vorgegebene VHB NRW enthält hierzu keine entsprechenden Vordrucke.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte stets ihre standardisierten Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen nutzen. Sie sollte zudem ein einheitliches und standardisiertes Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen einführen. Ferner sollte die Gemeinde Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle bei Auftragsänderungen vorsehen. Damit kann sie die bestehenden Rahmenbedingungen für eine einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Nachträgen weiter ausbauen.

Folgt die Gemeinde Altenberge unserer Empfehlung, die Submissionsstelle in das Nachtragswesen einzubinden, sollte sie auch diesbezüglich prüfen, ob sich zusätzliche Erfordernisse in Bezug auf die personelle Ausstattung der Submissionsstelle ergeben.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge der Gemeinde Altenberge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet bislang nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Altenberge ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>				
F1	Das Vergabewesen der Gemeinde Altenberge ist gut organisiert. Die gpaNRW sieht nur noch geringes Verbesserungspotenzial.	78	E1.1 Die Gemeinde Altenberge sollte regelmäßig einen standardisierten Vordruck zur Dokumentation der Einleitung eines Vergabeverfahrens nutzen. Dieser Vordruck sollte auch die auf dieser Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten insbesondere mehr Handlungssicherheit bei der Wahl der zulässigen Vergabeart und Form der Angebotsabgabe sowie der Prüfung des Vorliegens einer Binnenmarktrelevanz.	80
			E1.2 Die Gemeinde Altenberge sollte ihren Bediensteten einen standardisierten Vordruck zur Abwicklung von Direktaufträgen zur Verfügung stellen. Bei Direktaufträgen mit Fördermittelbezug sollte Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle vorsehen. Damit könnte die Gemeinde die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation von Direktaufträgen optimieren und ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.	81
			E1.3 Die Gemeinde Altenberge sollte die gesamte Bieterkommunikation und die Auftragsvergabe durch die Submissionsstelle durchführen lassen.	81
F2	Die Gemeinde Altenberge hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	82	E2 Die Gemeinde Altenberge sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	83

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Altenberge im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, um Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	83	E3.1	Die Gemeinde Altenberge sollte bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen.	84
			E3.2	Die Gemeinde Altenberge sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass ausgeschiedene Hauptverwaltungsbeamte, die vom § 8 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG erfasst werden, von dieser Regelung Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.	85
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Gemeinde Altenberge nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat sie getroffen. Diese werden derzeit aktualisiert. Einzelne Regelungen sollten dabei noch ergänzt werden.	86	E4	Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag Regelungen zur Begrenzung von Haftungsrisiken aufnehmen. Zudem sollte sie in ihrem Muster-Sponsoring-Vertrag auch auf die Veröffentlichung der Daten hinweisen.	86
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Gemeinde Altenberge hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	89	E5.1	Die Gemeinde Altenberge sollte stets ihre standardisierten Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen nutzen. Sie sollte zudem ein einheitliches und standardisiertes Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen einführen. Ferner sollte die Gemeinde Altenberge die Einbindung der Submissionsstelle bei Auftragsänderungen vorsehen. Damit kann sie die bestehenden Rahmenbedingungen für eine einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Nachträgen weiter ausbauen.	90
			E5.2	Die Gemeinde Altenberge sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Altenberge ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.	90	E6.1	Die Gemeinde Altenberge sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.	
			E6.2	Die Gemeinde Altenberge sollte in der Niederschrift über den Öffnungstermin sämtliche beteiligte Vertreter des Auftraggebers angeben.	
			E6.3	Die Gemeinde Altenberge sollte darauf achten, dass an der Aufstellung der Vergabeunterlagen beteiligte Dritte die einheitlichen und standardisierten Vordrucke der Gemeinde verwenden.	
			E6.4	Die Gemeinde Altenberge sollte darauf achten, dass sie auch die fachgerechte Erledigung von offenen Restarbeiten schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Informationstechnik an Schulen**

Die IT-Ausstattung der Schulen der Gemeinde Altenberge befindet sich auf einem guten Niveau. Soweit die gpaNRW dies beurteilen konnte, ist sie den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht geworden. Gleichwohl bestehen noch Optimierungsansätze in den IT-Steuerungsprozessen sowie den IT-Sicherheitsstrukturen.

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Gemeinde Altenberge, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. So fällt auf, dass wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert sind. Dies gilt für die schulübergreifende strategische Ausrichtung der IT ebenso wie für wesentliche Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements. Diese durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar. Sie stellen umso höhere Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen, da ein Rückgriff auf dokumentierte Abläufe nicht möglich ist.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch einen Medienentwicklungsprozess optimiert werden. Dies schließt dokumentierte Regeln und Abläufe ein, die für alle Beteiligten verbindlich sind. Zudem benötigt die Gemeinde Altenberge an zentraler

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

Außerdem fällt auf, dass die Gemeinde Altenberge weniger Personalressourcen für das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers vorhält als andere Vergleichskommunen. Die Gemeinde sollte das Personal neu bemessen, um die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sicherzustellen.

Des Weiteren besteht Optimierungsbedarf hinsichtlich der unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Gemeinde Altenberge. Dies betrifft neben aufzubereitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

## 3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

### 3.3.1 IT-Steuerung

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

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

#### → Feststellung

Der Gemeinde Altenberge fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.

*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:*

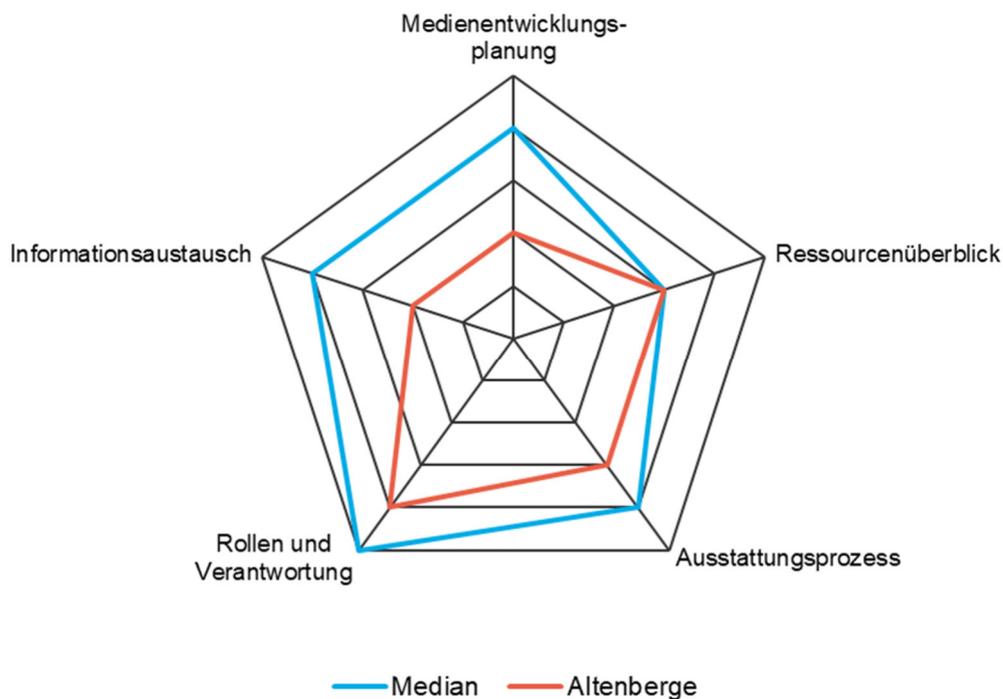
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Altenberge** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Johannesschule und Borndalschule) mit insgesamt 20 Klassen und 477 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22. Diese beiden Schulen werden mit dem Schuljahr 2025/26 aufgelöst und in eine neue Grundschule zusammengeführt. Hierfür soll das alte, noch zu sanierende Gebäude der seit dem Schuljahr 2017/18 nicht mehr existierenden Ludgeri-Hauptschule genutzt werden.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die durch die Prüfung festgestellten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Altenberge. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den meisten Ebenen schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen. Nur bei dem „Ressourcenüberblick“ zeigen sich ähnliche Ergebnisse wie bei 50 Prozent der anderen Kommunen.

Die Schulen der Gemeinde Altenberge haben beide je ein Medienkonzept entwickelt. Jedoch gehen nur aus einem auch die konkreten pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung

hervor. Außerdem sind die Medienkonzepte aus dem Jahre 2018 und wurden noch nicht fortgeschrieben. Die inhaltliche Gestaltung der Medienkonzepte liegt als innere Schulangelegenheit im Verantwortungsbereich der Schule. Jedoch erschwert es dem Schulträger daraus eine strategische Planung resultieren zu lassen. Der Schulträger hat unter anderen auch deshalb die vorliegenden Medienkonzepte nicht als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie (z. B. Medienentwicklungsplan) münden lassen. Auch im Hinblick auf die seit längerem geplante Zusammenlegung der Schulen, ist der Schulträger hier nicht mehr tätig geworden. Perspektivisch wird sich die Situation verbessern: Zwischenzeitlich wurde eine schulübergreifende „Arbeitsgruppe Medienkonzept“ ins Leben gerufen. Die beteiligten Medienbeauftragten beider Schulen erarbeiten momentan ein gemeinsames Medienkonzept für die neue Schule, das als Grundlage für den noch zu erstellenden Medienentwicklungsplan dient. Die Maßnahmenplanung erfolgt durch die Gemeinde Altenberge größtenteils im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung. Im Jahre 2018 wurde zudem ein Kostenüberblick über die Ausstattung der Schulen gefertigt. Ein konkreter Projektplan bzw. Meilensteine gehen daraus nicht hervor.

Ein Medienentwicklungsplan kann hier eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung bieten. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der geplanten Zusammenlegung der beiden Schulen. Das Fehlen eines Medienentwicklungsplanes birgt das Risiko einer Fehlplanung. Der Medienentwicklungsprozess, der in einen Medienentwicklungsplan münden könnte, geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet erhebliche Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene bzw. zu sanierende Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Dadurch kann er dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren. Die Zusammenlegung der beiden Schulen sollte dazu genutzt werden, bisherige Defizite zu beheben. Dies umfasst auch eine dezidierte pädagogische Medienkonzeption als Grundlage für den Medienentwicklungsplan des Schulträgers.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schule(n) auf Grundlage einer aktuellen und konkreten schulischen Medienkonzeption in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Die besondere Situation der geplanten Zusammenlegung der beiden Schulen ist dabei besonders zu berücksichtigen.

Ein Risiko für einen unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz besteht für die Gemeinde Altenberge auch deshalb, da sie den auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen nicht verbindlich geregelt hat. Gleichwohl kommt sie dem Ausstattungs-

bedarf mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach. Die Bedarfsmeldung erfolgt grundsätzlich seitens der Schulen. Diese wird nach Überprüfung der finanziellen Rahmenbedingungen durch das Schulamt an den IT-Dienstleister weitergegeben. Dieser prüft die fachlichen Aspekte und beschafft die angeforderten Waren durch Nutzung von Rahmenverträgen bei verschiedenen Anbietern. Dieses einheitliche, aber nicht verbindlich geregelte Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung in ähnlicher Weise vor. Die Gemeinde Altenberge befindet sich damit aber nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Gemeinde Altenberge einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

In diesem Zusammenhang hat die Gemeinde Altenberge Ausstattungsstandards nur teilweise festgelegt. Zwar gibt es Empfehlungen des IT-Dienstleisters über sogenannte „Best Practice-Geräte“, die jedoch nicht verbindlich genutzt werden müssen. Eine Standardisierung z. B. durch vordefinierte Warenkörbe würde dazu beitragen, den Supportaufwand noch weiter zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Auch ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schule(n) verbindlich beschreiben. Außerdem sollte sie in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Altenberge derzeit grundsätzlich zwar in der Lage, einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-ausstattung an den Schulen zu erstellen. Dies ist jedoch mit höherem Aufwand verbunden, da die Daten aus verschiedenen Quellen (z. B. Finanzverfahren, IT-Dienstleister etc.) zusammengetragen werden müssen. Damit fehlt ihr eine essentielle Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Die vorhandene Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn die Schulen sowie der Schulträger im Rahmen einer definierten Arbeitsteilung und eines abgestimmten Kommunikationsprozesses gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste möglichst zu verhindern.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander sind in einer Vereinbarung über ein Kooperationsmodell zwischen dem IT-Dienstleister und der Gemeinde Altenberge hinreichend definiert bzw. geregelt. Sie orientiert sich dabei an der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände. So wird der First-Level-Support durch die Medienbeauftragten der Schulen abgedeckt. Den Second-Level-Support stellt der IT-Dienstleister sicher.

Für darüber hinaus gehende Aufgaben zur Betreuung der Schul-IT (z. B. für Steuerungsaufgaben und die konzeptionelle Verantwortung) stehen der Gemeinde Altenberge als Schulträger nach eigenen Angaben keine hinreichenden Personalressourcen zur Verfügung. Auf diesen Punkt geht die gpaNRW unter dem Punkt „Stand der Digitalisierung“ noch näher ein.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben.

Die Gemeinde Altenberge stellt bedarfsbezogen in unregelmäßigen Abständen die Kommunikation mit den Schulen zum Thema IT sicher. Durch die Verlagerung der Support-Aufgaben auf den IT-Dienstleister findet außerdem ein häufiger Austausch zwischen diesem und den Ansprechpartnern in den Schulstandorten statt.

Darüberhinausgehende interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen bestehen bislang aber nicht. Wie bereits beschrieben sind im Medienentwicklungsprozess diverse Aspekte zu berücksichtigen. Damit sind in der Regel auch mehrere Beteiligte einzubinden. Dazu zählen erfahrungsgemäß die IT-Abteilung bzw. der IT-Dienstleister, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement sowie die Medienbeauftragten und Schulleitungen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Dieses fehlende Instrument birgt für die Gemeinde Altenberge auch hier Risiken für ihre funktionierenden, gelebten Strukturen, da sie stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung abhängig sind. Die vom IT-Dienstleister angeregten sogenannten „Reflektionsgespräche“ sind ein guter Ansatz zur Implementierung einer strukturierten Gesprächsebene.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte durch die Einrichtung eines interdisziplinären Arbeitsgremiums die verbindliche und systematische Kommunikation aller Beteiligten regeln. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sowie die Definition und fortlaufende Evaluation von Standards.

### 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 Altenberge ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie hat eine gute Basis für eine moderne Unterrichtsgestaltung geschaffen.

→ **Feststellung**

Um die Betreuung der Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht der Gemeinde Altenberge vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.

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

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

Wie bereits beschrieben, fehlt der Gemeinde Altenberge derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die vom Rat beschlossene Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“, bereits seit 2018 konsequent voran. Bei der Ausstattung berücksichtigt sie die Produkte und Technologien, die für die Einrichtung und den Betrieb der IT erforderlich sind und bringt die aktiven Nutzungsmöglichkeiten der Ausstattung damit in Einklang. Die gemeldeten Bedarfe der Schulen werden nach Prüfung der haushalterischen Voraussetzungen und der technischen Möglichkeiten in der Regel realisiert.

Die Schulen der Gemeinde Altenberge sind mit einer Bandbreite von 110 bzw. 300 Mbit/s DSL an das Internet angebunden. Die geringere Leistungsfähigkeit in einer Schule hat ihre unabänderliche Ursache in der baulichen Substanz. Mit dem durch die Zusammenlegung der Schulen einhergehenden Umzug und die Sanierung des bestehenden Schulgebäudes, wird sich diese Situation nach Angaben der Gemeinde Altenberge perspektivisch verbessern. Sie plant, das neue Schulgebäude an ein leistungsstärkeres Glasfasernetz anzuschließen. Dies ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, auch sinnvoll und zukunftsorientiert. Die Internetanbindung ist momentan aber noch ausreichend. Damit besitzen die Schulen derzeit eine angemessene Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN oder WLAN nutzbar ist.

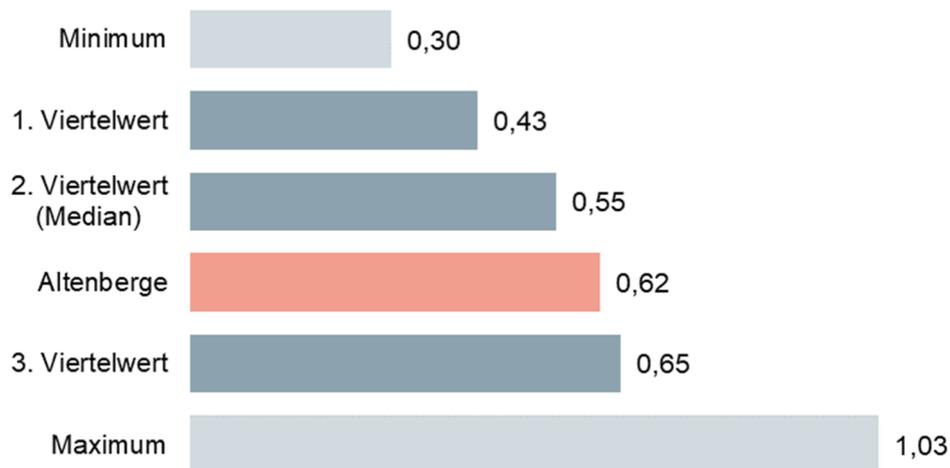
Das Alter der Geräte wird zwischen wenigen Monaten und fünf bis sechs Jahren beziffert. Ausgehend von einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von rund fünf Jahren ist diese bei manchen Geräten bereits erreicht. Eine Reinvestition ist momentan aber noch nicht angedacht. Zwar ist

die Speicherkapazität evtl. nicht mehr ausreichend, aber die Geräte sind nach eigenen Angaben technisch noch einwandfrei und damit in ihrer Nutzung nicht eingeschränkt. Sollte die Funktionsfähigkeit vereinzelt nicht mehr gegeben sein, stellt der IT-Dienstleister einen zeitnahen Austausch sicher.

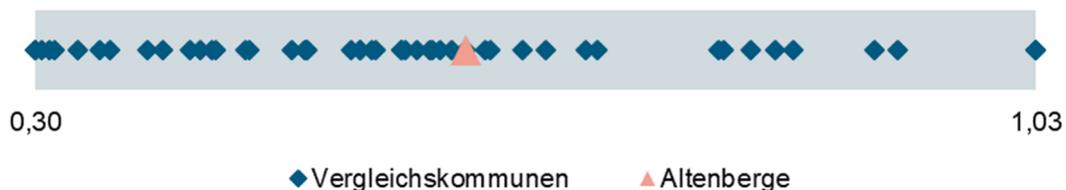
Obwohl Standards für die Ausstattung nicht verbindlich beschrieben sind, ist die Hardware-Ausstattung an den Schulen der Gemeinde Altenberge derzeit weitestgehend homogen. So setzt die Gemeinde an den einzelnen Standorten bestimmte Hardwarekomponenten der gleichen Hersteller und identischer Leistungsklassen ein. Dies gewährleistet sie durch den überwiegenden Einkauf über den IT-Dienstleister, der Rahmenverträge mit Anbietern abgeschlossen hat. Diese Vereinbarungen beinhalten Geräte, die sich beim Einsatz in Schulen besonders bewährt haben. So hat die Gemeinde Altenberge eine reibungslose Kommunikation der Komponenten untereinander sichergestellt.

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

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



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



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,62 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch fast zwei Drittel der Schülerinnen und Schüler

der Gemeinde Altenberge ausgestattet. Damit erreicht die Gemeinde Altenberge für ihre Grundschulen eine gute Ausstattungsquote und liegt im oberen Bereich der geprüften Vergleichskommunen. Die Ausstattungsquoten in den beiden Grundschulen der Gemeinde Altenberge weichen etwas voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

#### IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach Schule im Schuljahr 2021/22

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler
Borndalgrundschule	129	186	0,69
Johannesschule	165	291	0,57
	<b>294</b>	<b>477</b>	<b>0,62</b>

Wenngleich die Ausstattungsquoten der einzelnen Schulen unterschiedlich ausgeprägt sind, erfüllt die Gemeinde Altenberge damit zumindest die gemeldeten Ausstattungsbedarfe der Borndalschule. Die Ausstattungswünsche der Johannesschule lassen sich aus dem vorliegenden Medienkonzept nicht ermitteln. Nach Angaben der Gemeinde Altenberge besteht aber derzeit kein Handlungsbedarf.

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

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

#### Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,42	1,09	1,76	47
Beamer	0,82	0,00	0,06	0,20	0,65	1,67	47
Großformatige Bildschirme	0,36	0,00	0,00	0,04	0,38	1,90	47
Dokumentenka- meras/Visualizer	1,00	0,00	0,00	0,21	0,62	1,90	47

Die Quoten aller Präsentationsgeräte der Gemeinde Altenberge zusammengenommen gehen über 100 Prozent hinaus. Dies ist darin begründet, dass es an den Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Insgesamt zeigen die Grundschulen der Gemeinde Altenberge eine gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. Dabei dominieren in der Gemeinde Altenberge die Beamer. Aber auch die

großformatigen Bildschirme sind im interkommunalen Vergleich gut ausgeprägt. Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen setzen weniger Beamer und großformatige Bildschirme ein.

Außerdem kann in jeder Klasse ein Tablet-Ständer genutzt werden, der in Zusammenhang mit dem Tablet als Dokumentenkamera fungiert. Dadurch sind die Schulen in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über das vorgenannte Präsentationsgerät wiederzugeben.

Die eingesetzten Präsentationsgeräte ermöglichen den Grundschulen insgesamt eine digitale Unterrichtsgestaltung.

Bei der Betreuung der Schul-IT lässt sich die Gemeinde Altenberge von einem IT-Dienstleister hinsichtlich des Second-Level-Supports unterstützen. Die Beschaffungen werden nach Prüfung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel durch den Schulträger ebenfalls über den Anbieter abgewickelt.

Für die verbleibenden Aufgaben hält die Gemeinde Altenberge ca. 0,1 Vollzeit-Stellen vor. Umgerechnet auf die derzeit 294 zu betreuenden Geräte im pädagogischen Bereich stehen ihr damit 0,03 Vollzeit-Stelle je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich gibt es nur wenige Kommunen – die ihre Schul-IT unter ähnlichen Rahmenbedingungen abwickeln – die für die Aufgaben der Schul-IT weniger Personal zur Verfügung stellen. Aus Sicht der Gemeinde Altenberge sind die Personalressourcen derzeit nicht ausreichend, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung der Schul-IT sicher zu stellen.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen

### 3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>22</sup>-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

<sup>22</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

➔ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Altenberge weisen Optimierungsansätze 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 Altenberge** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

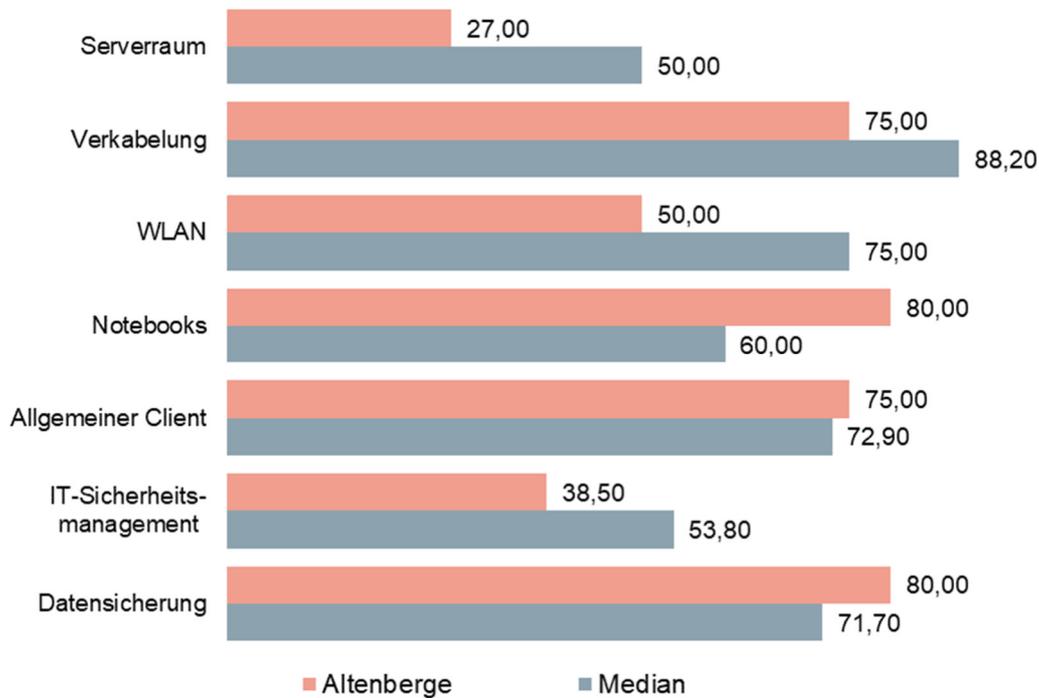
**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent 2022**



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Altenberge liegt mit 53,7 Prozent noch deutlich darunter.

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

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



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

Bei der IT-Sicherheit der Schulen zeigen sich insbesondere Optimierungspotentiale in technischen Aspekten. Allerdings besteht auch Nachholbedarf bei verschiedenen organisatorischen Maßnahmen.

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

Eine Sicherheitsleitlinie und ein Sicherheitskonzept für die Schulen existieren derzeit nicht. Der IT-Dienstleister hat mit einem jüngst eingestellten IT-Sicherheitsbeauftragten die Möglichkeit, Kommunen zu diesem Thema zu beraten. Die Gemeinde Altenberge hat im Laufe des Prüfungszeitraumes einen Vertrag zur Abnahme dieser Leistungen unterzeichnet. Mit der Sicherheitsfachkraft gemeinsam soll nun eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept erarbeitet werden. Außerdem ist in diesem Zusammenhang ein standardisierter IT-Sicherheits-Basisscheck vorgesehen.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dies sollte auch bautechnische Aspekte für das neue bzw. zu sanierende Schulgebäude beinhalten. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollten durch die Gemeinde Altenberge konsequent und zeitnah umgesetzt werden.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Inhalte, Ziele und Methodik</b>					
F1	Der Gemeinde Altenberge fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	96	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schule(n) auf Grundlage einer aktuellen und konkreten schulischen Medienkonzeption in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Die besondere Situation der geplanten Zusammenlegung der beiden Schulen ist dabei besonders zu berücksichtigen.	98
			E1.2	Die Gemeinde Altenberge sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schule(n) verbindlich beschreiben. Außerdem sollte sie in einem Produkt- und Leistungskatalog Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen festlegen.	99
			E1.3	Die Gemeinde Altenberge sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	99
			E1.4	Die Gemeinde Altenberge sollte durch die Einrichtung eines interdisziplinären Arbeitsgremiums die verbindliche und systematische Kommunikation aller Beteiligten regeln. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sowie die Definition und fortlaufende Evaluation von Standards.	100
F2	Um die Betreuung der Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht der Gemeinde Altenberge vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	101	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Altenberge weisen Optimierungsansätze und mithin ein Risikopotenzial auf.	105	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dies sollte auch bautechnische Aspekte für das neue bzw. zu sanierende Schulgebäude beinhalten. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollten durch die Gemeinde Altenberge konsequent und zeitnah umgesetzt werden.	107

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

#### **Ordnungsbehördliche Bestattungen**

In der Gemeinde Altenberge sind bisher nur vereinzelt ordnungsbehördliche Bestattungen erforderlich. Die örtliche Ordnungsbehörde hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW im Prüfzeitraum ein. Dies gilt für die Einhaltung von Fristen, der Ermittlung von Angehörigen, der Auswahl der Bestattungsart und die im Falle einer Ersatzvornahme anschließende Beibehaltung der Auslagen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Altenberge bei den Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle im Bereich des Median. Die Gemeinde Altenberge erzielt eine Volldeckung durch Erträge aus dem Vermögen der verstorbenen Person sowie im Rahmen der Kostenerstattung, so dass kein Fehlbetrag besteht.

Auf die Erhebung einer Verwaltungsgebühr verzichtet die Gemeinde Altenberge bisher. Diese wenn auch geringe Ertragsmöglichkeit sollte die Gemeinde Altenberge zukünftig nutzen.

Die Abläufe laufen routiniert ab, da erfahrenes Personal die Fälle bearbeitet. Sinnvoll wäre dennoch eine schriftliche Festlegung von Standards bzw. Bereithaltung unterstützender Werkzeuge wie Prozessabläufe oder Checklisten. Diese können auch in Abstimmung bzw. Zusammenarbeit mit anderen Kommunen erstellt werden.

### 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 tieferegehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

### 4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Gemeinde Altenberge** 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:

Die Anzahl an Senioren- und Pflegeeinrichtungen ist unauffällig. Es bestehen zwei Senioreneinrichtungen und ein Haus mit Wohnungen für pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen. Zudem besteht seit einigen Jahren eine Pflegeeinrichtung für Beatmungspatienten.

Die Einrichtungen führten nach Aussage der Verwaltung nicht dazu, dass die Ordnungsbehörde vermehrt bei Todesfällen einbezogen werden muss.

#### Sterbefälle Altenberge 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	104	91	93

Die Gemeinde wird selten bei Sterbefällen hinsichtlich einer möglichen ordnungsbehördlichen Bestattung hinzugezogen. Bei nicht einmal einem Prozent der Fälle ist dies im Prüfzeitraum der Fall gewesen.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Altenberge 2019 bis 2021

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

Im Betrachtungszeitraum verzeichnet die Gemeinde Altenberge zwei Fälle:

- Lediglich ein Fall im Jahr 2020 führte zu einer ordnungsbehördlichen Bestattung und wird in dieser Prüfung für die Bewertung der Abläufe und Standards herangezogen.
- Der Fall im Jahr 2021 ist ein Beispiel für die gute örtliche Vernetzung der Verwaltung Altenberge mit der Bevölkerung. Ein kurzer Anruf bei bestattungspflichtigen Angehörigen mit einem Hinweis auf die Bestattungspflicht reichte aus, damit sich diese um die Bestattung kümmerten. Eine ordnungsbehördliche Bestattung musste die Verwaltung daher nicht veranlassen.

Ein Trend zu steigenden Fallzahlen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in Altenberge bisher nicht festzustellen. Altenberge hat sowohl im relevanten Prüfzeitraum als auch in den Vorjahren allenfalls vereinzelt ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die örtliche Struktur mit einer guten Vernetzung „Jeder kennt jeden“ und guten Familienverbänden kann ein relevanter Einflussfaktor sein.

Die geringe örtliche Relevanz von ordnungsbehördlichen Bestattungen für Altenberge zeigt die folgende Strukturkennzahl zu ordnungsbehördlichen Bestattungen sowohl in der Zeitreihe als auch im interkommunalen Vergleich.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Altenberge mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,96	0,00

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,67	1,35	5,74	45

In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Von den 45 in den Vergleich einbezogenen Kommunen haben neben Altenberge weitere 16 Kommunen im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Auch in den Jahren 2019 und 2020 zeigt der interkommunale Vergleich jeweils eine ähnliche Falldichte.

## 4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

#### 4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Altenberge 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.

In der Prüfung stellen wir fest, dass die vorgegebenen Fristen in der **Gemeinde Altenberge** eingehalten werden. Die örtliche Ordnungsbehörde wird informiert, falls keine bestattungspflichtigen Angehörigen bekannt sind, nicht erreicht werden bzw. diese sich zur Bestattungsübernahme weigern.

Die örtlichen Bestatter haben jederzeit Zugang zur einzigen örtlichen Leichenhalle und verbringen den Leichnam direkt und zeitnah in die Leichenhalle. Sofern die Gemeinde nicht bereits involviert ist, wird diese umgehend benachrichtigt. Die Gemeinde verfügt über einen ständig erreichbaren Bereitschaftsdienst. Zudem ist die Mobil-Telefonnummer der Fachbereichsleitung Ordnung über die Anrufbeantworteransage der Gemeinde für Zeiten außerhalb der Geschäftszeiten allgemein abrufbar.

Sofern die Gemeinde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen muss, hält die Ordnungsbehörde die Fristen zur Erdbestattung, Einäscherung und Urnenbeisetzung ebenso ein.

#### 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Ordnungsbehörde des Gemeinde Altenberge startet unverzüglich mit Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, um diese vom Todesfall zu benachrichtigen und zu der Übernahme der Bestattung aufzufordern.
- Die Mitarbeitenden sind routiniert und nutzen verschiedene Quellen. Durch ihre schnelle und gründliche Ermittlungstätigkeit und die direkte Ansprache von Bestattungspflichtigen kann die Gemeinde Altenberge die Durchführung von ordnungsbehördlichen Fällen vermeiden bzw. schafft die Grundlage für eine schnelle und erfolgreiche Kostenerstattung.

*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 Altenberge** recherchiert unverzüglich zu bestattungspflichtigen Angehörigen. Aufgrund der Gemeindegröße sind die verwandtschaftlichen Verhältnisse der Verstorbenen den Verwaltungskräften teilweise direkt bekannt, so dass diese sofort auf bestattungspflichtige Angehörige zugehen können. Sofern erforderlich, führt die Verwaltung zunächst Befragungen bei Kontaktpersonen in Einrichtungen, bei Betreuungspersonen oder Bekannten durch, um an Telefon-Nummern oder Mailanschriften von Angehörigen oder weiteren Bezugspersonen zu kommen. Zudem dienen Recherchen bzw. Anfragen bei Melde- und Personenstandsregistern zur Sachverhaltsklärung. Ziel der Gemeinde ist es, die bestattungspflichtigen Angehörigen schnell zu erreichen, vom Todesfall zu informieren und zur Übernahme der Bestattung zu bewegen.

Die Ansprechpersonen in der Prüfung können sich an keinen Fall in Altenberge erinnern, in dem es der Verwaltung nicht gelang, bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

Die Vorgehensweise in Altenberge ist routiniert, da das Team aus erfahrenen Kräften besteht. Aus diesem Grund und mit Hinblick auf die Seltenheit der Fälle verzichtete die Gemeinde bisher auf die Erarbeitung von Standardfestsetzungen, Prozessbeschreibungen bzw. Checklisten für die zeitkritische Aufgabe zur Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen.

Die Gemeinde dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei finden sich in den Akten frei formulierte Vermerke zu Standardermittlungen wie Auskünften bei Einrichtungen und Registern. Die Dokumentation kann die Gemeinde Altenberge vereinfachen, in dem sie Checklisten und Vorlagen bereithält. Diese führen die Verwaltungskräfte durch den Prozess und unterstützen die Einsatzkräfte bei Einhaltung der Vorschriften wie z.B. die Reihenfolge der relevanten Angehörigen.

Durch die Nutzung von standardisierten Abläufen, Wissensdokumenten und Checklisten könnten die seltenen und zeitkritischen Aufgaben im Zuge von ordnungsbehördlichen Bestattungen auch durch nicht routinierte Kräfte ordnungsgemäß durchgeführt werden (siehe hierzu die Ausführung in Kapitel 4.5. Verfahrensstandards).

Sofern die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung in Form einer Erdbestattung oder einer Einäscherung vornehmen muss, setzt sie die Arbeit zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen weiter fort.

Eine Begehung von Wohnräumen verstorbener Personen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger oder Recherche zur Vermögenswerten war im Prüfzeitraum nicht notwendig. Falls dies in der Vergangenheit notwendig war, erfolgte die Begehung immer unter Berücksichtigung des Vieraugenprinzips mit zwei Personen der Gemeinde Altenberge.

### 4.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Altenberge berücksichtigt die gesetzlichen Vorgaben von § 12 BestG NRW.

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

Die **Gemeinde Altenberge** führt ordnungsbehördliche Bestattungen im Regelfall als Feuerbestattung durch, da dies häufig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Die Gemeinde holt vorab ein Angebot für die Bestattung bzw. verschiedene Bestattungsarten und Varianten ein.

Sofern eine Willensbekundung der verstorbenen Personen zu einer anderweitigen Bestattungsart bzw. einem Wunsch zum Bestattungsort gibt, berücksichtigt die Gemeinde Altenberge dies. Sie dokumentiert dies in der Fallakte.

### 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 Altenberge führte im Prüfzeitraum die ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Die **Gemeinde Altenberge** wurde im Wege des Sofortvollzugs tätig und veranlasste zunächst die Einäscherung. Nach anschließender Kontaktaufnahme, Ordnungsverfügung mit Aufforderung zur Beisetzung der Totenasche und Androhung der Ersatzvornahme und Sachverhaltsklärung zur Bestattungsübernahme, erteilte die Gemeinde den Auftrag zur Beisetzung der Urne. Die angehörige Person hatte sich geäußert und mitgeteilt, dass sie die Bestattung nicht durchführen wird.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Die Gemeinde Altenberge fordert im Falle einer Ersatzvornahme die angefallenen Bestattungskosten ein.

→ **Feststellung**

Eine Verwaltungsgebühr für die Ersatzvornahme einer ordnungsbehördlichen Bestattung erhebt die Gemeinde Altenberge bisher nicht.

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

Die **Gemeinde Altenberge** beglich die von ihr 2020 in Auftrag gegebene Einäscherung und Beisetzung. Die Ordnungsbehörde forderte im Anschluss den bestattungspflichtigen Angehörigen zur Kostenerstattung auf, da die Vermögenswerte der verstorbenen Person nicht ausreichten. Die kompletten Kosten wurden der Gemeinde erstattet.

Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde Altenberge nicht. Für Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sieht § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW eine Gebühr von 30 bis 360 Euro vor.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte im Falle einer Ersatzvornahme die Möglichkeit einer Verwaltungsgebühr nutzen, um hierdurch entstandene Aufwendungen abzumildern.

### 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 Altenberge verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen.

*Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerle-*

*digung 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 Altenberge** arbeitet routiniert die Fälle der ordnungsbehördlichen Bestattungen ab, da erfahrene Kräfte im Einsatz sind. Prozessbeschreibungen, Checklisten usw. liegen nicht bereit. Die Falldokumentation erfolgt umfangreich und vollständig, wobei hier keine Vorlagen o.ä. zur Strukturierung und Vereinfachung bestehen. Standardisierte Arbeitsabläufe und klare Strukturen unterstützen den Grundsatz des effizienten Handelns. Prozessdarstellungen, eine Wissensakte, Checklisten o.ä.

- helfen, die gewünschte Prozessqualität sicherzustellen.
- unterstützen die schnelle, strukturierte, vollständige und effiziente Aufgabenerledigung insbesondere im Hinblick auf die nicht regelmäßig vorkommenden Fälle. Neben einzelnen Arbeitsschritten sollte die Gemeinde Altenberge auch Zuständigkeiten, Beteiligung von Vorgesetzten sowie gesetzliche Anforderungen aufführen.
- ermöglichen im Bereitschaftsdienst ggf. überhaupt erst eine Aufgabenerledigung, indem sie das Fachwissen komprimiert, prozessbezogen, vollständig und aktuell zusammenfasst. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind Vorschriften und sehr kurze Fristen zu beachten. So kann es vorkommen, dass Verwaltungskräfte außerhalb des Ordnungsamtes im Rahmen des Bereitschaftsdienstes sofort handeln müssen. Dies gilt besonders für die ersten Schritte zur Veranlassung der Verbringung einer verstorbenen Person in die Leichenhalle und die Einleitung der ersten Ermittlungsschritte.
- können so aufgebaut werden, dass Checklisten für eine inhaltliche Erläuterung und zur Prozessunterstützung gleichfalls für die Falldokumentation genutzt werden kann.

Die Verfahrensstandards sollten in digitaler Form für alle Fachkräfte zugänglich sein. Die Gemeinde Altenberge arbeitet mit einer Prozess-Software, in der dieser Standardprozess transparent dargestellt werden kann. Die Software ermöglicht auch die Ablage von Wissensdokumenten wie Formularen, Checklisten usw. bzw. Verweise auf Dokumente und Wissensseiten.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

Die Gemeinde Altenberge griff diese Empfehlung direkt auf und hat mit der Aufstellung von Verfahrensstandards und Dokumentationshilfen bereits begonnen. Um den Aufwand gering zu halten, bietet sich für die Erstellung einer solchen Checkliste und Anleitung ggf. eine Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen Kommunen an.

## 4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

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

Die Aufwendungen je Fall sind in der **Gemeinde Altenberge** angemessen. Durch consequentes Handeln kann Altenberge zudem die Kosten anteilig aus Vermögen der verstorbenen Person sowie anteilig im Rahmen der Kostenerstattung vollständig decken, so dass der Haushalt nicht belastet wird.

### 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Altenberge in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k. A.	0,00	k. A.

Der **Gemeinde Altenberge** entsteht im Prüfzeitraum keine wirtschaftliche Belastung durch ordnungsbehördliche Bestattungen. In den Jahren 2019 und 2021 ist keine ordnungsbehördliche Bestattung notwendig, so dass die Berechnung des Fehlbetrages entfällt (dargestellt durch Bezeichnung „k. A.“). Auch in dem Jahr 2020 mit einer ordnungsbehördlichen Bestattung gelingt es der Gemeinde Altenberge, die Aufwendungen anteilig aus Vermögen der verstorbenen Person zu decken sowie im Rahmen der Kostenerstattung bei dem bestattungspflichtigen Angehörigen nachträglich einzufordern.

Unsere Prüfergebnisse zeigen, dass dieses rund einem Viertel der Kommunen in dem Prüfzeitraum 2019 bis 2021 ebenfalls gelingt. So liegt für das Vergleichsjahr 2021 das Minimum und

der erste Viertelwert bei null Euro. Dies bedeutet, dass es rund einem Viertel der Kommunen mit ordnungsbehördlichen Bestattungen gelingt, ihre entstandenen Aufwendungen geltend zu machen. Der Median liegt bei 216 Euro und das Maximum bei 3.140 Euro. Diese beiden Werte zeigen die Spannweite für Fälle auf, in denen den Kommunen keine (volle) Deckung ihrer Aufwendungen gelingt.

In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):

#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



Da im Jahr 2021 in Altenberge keine ordnungsbehördliche Bestattung erfolgte, fehlt in dem obenliegenden Streudiagramm die Kennzahl von Altenberge.

Lediglich im Jahr 2020 hat die Gemeinde Altenberge eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt. Durch die vollständige Refinanzierung ihrer Aufwendungen durch Vermögenseinsatz und einer Kostenerstattung hat die Gemeinde Altenberge in dem Jahr ebenfalls keinen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen.

#### 4.6.2 Aufwendungen

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

#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Altenberge in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A	1.934	k. A

Der Median im Vergleichsjahr 2021 liegt bei 1.865 Euro. Die weiteren Vergleichsdaten 2021 zeigen eine Spannweite vom 1. Viertelwert mit 1.496 Euro und einem Maximum von 3.469 Euro. Die unterschiedlichen Aufwendungen sind insbesondere durch verschiedene Bestattungsformen begründet.

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

### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Die **Gemeinde Altenberge** hat lediglich im Jahr 2020 eine Ersatzvornahme durchführen müssen, so dass nur in diesem Jahr Aufwendungen je Fall gebildet werden konnte. Hier zeigt sich, dass Altenberge sich zwischen Median und 3. Viertelwert bewegt. Auch wenn aufgrund der Gesamtanalyse des Falles kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, bleibt es wichtig, dass die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen verhältnismäßig sind und die Gemeinde kostengünstige Bestattungen auswählt. Dazu dienen die Auswahl einer verhältnismäßigen Bestattungsvariante und das Einholen regelmäßiger Vergleichsangebote.

### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die Vermögenseinsätze der verstorbenen Personen, so dass sich in einigen Fällen hierdurch eine anderweitige (volle) Kostendeckung ergibt.

### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Altenberge 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	1.385	k. A.

In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):

### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Im Vergleichsjahr 2021 liegt das Minimum und der erste Viertelwert bei null Euro. Dies bedeutet, dass ein Viertel der Kommunen keine Kostenerstattungen erlangen, obwohl sie ordnungs-

behördliche Bestattungen veranlassen mussten. Die Spannweite für die Höhe der eingebrachten Kostenerstattungen zeigt der Median mit 86,07 Euro, der dritte Viertelwert von 1.496 Euro und das Maximum von 2.894 Euro.

Die **Gemeinde Altenberge** konnte in dem Fall der im Jahr 2020 veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattung eine teilweise Kostenerstattung erreichen. Diese war ausreichend, da Vermögenswerte der verstorbenen Person eingesetzt wurden. Für die Gemeinde ist es wichtig, die Möglichkeiten der Kostenerstattungen auszuschöpfen (siehe Kapitel 4.4.5).

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Eine Verwaltungsgebühr für die Ersatzvornahme einer ordnungsbehördlichen Bestattung erhebt die Gemeinde Altenberge bisher nicht.	117	E1	Die Gemeinde Altenberge sollte im Falle einer Ersatzvornahme die Möglichkeit einer Verwaltungsgebühr nutzen, um hierdurch entstandene Aufwendungen abzumildern.	117
<b>Verfahrensstandards</b>					
F2	Die Gemeinde Altenberge verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen.	117	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	118

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Altenberge** 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 Altenberge unterhält einen kommunalen Friedhof zentral im Ortsteil. Ein zweiter deutlich kleinerer Friedhof im Ortsteil Hansell befindet sich in konfessioneller Trägerschaft. Der Anteil kommunaler Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl zeigt im Jahr 2021 mit rund 78 Prozent eine hohe örtliche Verbundenheit, die im interkommunalen Vergleich lediglich durchschnittlich ist. Dennoch sieht sich die Gemeinde Altenberge keiner wesentlichen Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger gegenüber, zumal sie neue Bestattungsformen (Urnensteinen/pflegefreie Grabfelder) eingeführt hat und diese sehr gut angenommen werden. Der landesweite Trend zur Urnenbestattung und pflegearmen Grabarten spiegelt sich auch in Altenberge wider. Seit den 2010-er Jahren steigt der Anteil an Urnengräbern und ist mittlerweile die am häufigsten gewählte Bestattungsart. Die Gemeinde Altenberge informiert die Öffentlichkeit auf ihrer Homepage angemessen über die Bestattungsmöglichkeiten auf dem kommunalen Friedhof.

Die Friedhofsverwaltung befindet sich im Bereich der Digitalisierung auf einem guten Weg. Viele Informationen sind bereits in einer Fachsoftware integriert. Die Daten für belegte und unbelegte Grabflächen lagen der Gemeinde Altenberge teilweise zunächst noch nicht vollständig in aktueller Fassung vor. Die notwendigen Restdaten ermittelte die Verwaltung im Prüfzeitraum.

Darüber hinaus könnten Ziele, Kennzahlen und ein Berichtswesen die Transparenz für Steuerungszwecke erhöhen. Dies gilt sowohl für allgemeine Steuerungsdaten wie z.B. Kostendeckungsgrad als auch insbesondere für die Grün- und Wegeunterhaltung. Hier fehlt es an einer den aktuellen Begebenheiten angelehnten Leistungsbeschreibung mit Pflegeflächen und Pflegestandards. Aus diesem Grund und dem zu lang zurückliegenden Zeitpunkt der letztmaligen Vergabe der Leistung muss die Gemeinde hier die Daten überarbeiten und die Leistung neu ausschreiben. Die Aufwendungen für die Grün- und Wegeflächen sind vergleichsweise hoch, was u.a. auch an den durchgeführten Instandsetzungsmaßnahmen bei den Wegen liegen kann. Im Prüfzeitraum griff die Verwaltung die Empfehlungen direkt auf und bereitet die Daten für die neue Ausschreibung vor.

Die Gebührenkalkulation erfolgt in Altenberge regelmäßig durch ein externes Unternehmen. Der Kostendeckungsgrad für die Gesamtkosten liegt im Jahr 2021 mit rd. 77 Prozent über dem Median der Vergleichsgruppe. Die Trauerhalle erzielt im Jahr 2021 eine volle Kostendeckung. Eine

Nachkalkulation der Gebühren erfolgt bisher nicht regelmäßig, dies sollte die Verwaltung zukünftig sicherstellen.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht im unmittelbaren 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	Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	2	5	14	37
Kommunale Friedhofsfläche in qm	34.322	7.774	32.294	42.179	57.028	108.481	37
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	77,88	22,38	57,57	78,46	94,60	111	36
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,36	1,26	1,90	2,32	2,80	5,74	36
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	85,65	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	5.183	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,30	0,72	2,78	3,16	4,42	7,19	37

Die **Gemeinde Altenberge** unterhält wie viele in den Vergleich eingeflossenen Kommunen lediglich einen kommunalen Friedhof. Sie verfügt absolut betrachtet über eine kleinere Friedhofsfläche als andere Kommunen in der Vergleichsgruppe.

Der Anteil von kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen gesamt liegt im Jahr 2021 bei rd. 78 Prozent und zeigt eine Verbundenheit zur Gemeinde und dem örtlichen Friedhof. Bei der Begehung der Friedhofsfläche stellten wir fest, dass die Gräber überwiegend in einem guten Pflegezustand sind, dies lässt einen Rückschluss auf die hohe Verbundenheit der Einwohner mit ihrem Friedhof zu.

Im Ortsgebiet besteht ein weiterer Friedhof Hansell in konfessioneller Trägerschaft. Dieser ist sehr klein und in der Regel werden dort lediglich Personen mit direktem Bezug zu dem Ortsteil bzw. der Bauernschaft beigesetzt. Die übrigen Bestattungen außerhalb der Gemeinde können sowohl aufgrund entsprechender Familienbezüge oder aufgrund angebotener Bestattungsformen in der Umgebung (ggf. Baum- und Waldbestattungen) begründet sein. Eine Ursachenerforschung erfolgte seitens der Gemeinde bisher nicht.

Aufgrund der ausreichend bestehenden Erholungs- und Grünflächen auf dem Gemeindegebiet muss der Friedhof diese Funktion nicht grundsätzlich übernehmen. Durch die zentrale Lage im Ortsteil Altenberge mit einem Fernblick auf das Münsterland vermag der Friedhof dennoch diese Funktion für die Einwohnenden übernehmen.

## 5.4 Friedhofsmanagement

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

### 5.4.1 Organisation

- Die Organisation mit Festlegung von Aufgaben und Verantwortung für das Friedhofswesen sind geregelt. Die Produktverantwortung liegt beim Fachbereich III, Fachdienst Bauverwaltung. Der Fachdienst Finanzen ist für die Gebührenkalkulation verantwortlich.

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

Der Fachbereich III, Fachdienst Bauverwaltung der **Gemeinde Altenberge** ist für die fachlichen Aufgaben rund um das Friedhofswesen zuständig und zudem produktverantwortlich. Hierzu gehören die Verwaltung der Friedhofsfläche mit Planung und Entscheidungsvorbereitung von strategischen Ausrichtungen, Umstrukturierungen und Baumaßnahmen, die Grün- und Wegeunterhaltung, die Betreuung der Trauerhalle und schließlich auch die Vergabe von Grabstätten und die Abwicklung der Bestattungen. Zudem führt der Fachbereich die Beauftragung des Bauhofes bzw. von Externen einschließlich der Überprüfung und Abrechnung dieser Leistungen aus.

Aufgaben der Gebührenkalkulation einschließlich Nachkalkulation gehören zum Verantwortungsbereich der Kämmerei. Die Kalkulation als Grundlage für die Gebührensatzung wurde in den letzten Jahren regelmäßig an einen Dritten vergeben. Im Prüfzeitraum erfolgten 2018 und 2022 Gebührenkalkulationen. Eine jährliche Nachkalkulation erfolgt bisher nicht, diese würde dann der Fachbereich Finanzen übernehmen. Das Friedhofswesen liefert die zur Kalkulation notwendigen Fachdaten an die Kämmerei.

Die Aufgaben und Rollen sind geklärt, so dass keine Doppelarbeiten feststellbar waren. Ein Routineaustausch zwischen den beiden Bereichen erfolgt nicht, vielmehr hat sich eine Abstimmung im Rahmen der Haushaltsberatungen etabliert. Anlassbezogen erfolgen nach Bedarf aufgrund der Verwaltungsgröße weitere Abstimmungen. Nach Einschätzung der Beteiligten bestehen aufgrund der klaren Aufgabenverteilung und der kurzen Wege daher keine Schnittstellen- und Informationsverluste, so dass eine feste Besprechungsroutine nicht notwendig erscheint.

### 5.4.2 Steuerung

#### → Feststellung

Eine strategische Friedhofsplanung besteht in Altenberge nicht in schriftlicher Form. Anlassbezogen bzw. im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung werden einzelne strategisch relevante Maßnahmen wie Umstrukturierungen von Flächen und Einrichtung neuer Grabformen von der Verwaltung entwickelt und der Politik zur Entscheidung vorgelegt.

Für das Friedhofswesen sind im Haushalt allgemeine Ziele definiert. Eine Konkretisierung und Steuerung einer Zielerreichung für das Friedhofswesen über Kennzahlen erfolgt bisher nicht.

*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.*

Ein schriftliches und mit der Politik abgestimmtes Strategiekonzept bzw. ein Masterplan für den Friedhof besteht in der **Gemeinde Altenberge** nicht. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass die Gemeinde Altenberge sich nicht um die Weiterentwicklung und zukunftsorientierte Umstrukturierung des Friedhofes kümmert. Im Rahmen der Haushaltsplanungen stimmt sich der Friedhofsbereich mit dem Bereich Finanzen insbesondere zu anstehenden Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen und den Zielen und Planungen im Friedhofswesen und die Flächenentwicklung ab. Die Verwaltung berichtet zudem der Politik regelmäßig über die Entwicklung und bindet sie in die Neugestaltung des Friedhofes mit ein.

Strategisch relevante Maßnahmen wie Umstrukturierungen (neue Grabformen, Flächenentwicklungen) werden als Einzelmaßnahmen von der Bauverwaltung aufbereitet und in das zuständige politische Gremium eingebracht. Der Bedarf an neuen Grabformen wird anhand allgemeiner Trends und Anfragen intuitiv abgeschätzt, teils zunächst in kleinerem Rahmen eingeführt und an der Nachfrage orientiert weiterentwickelt.

In Altenberge wird die Friedhofsplanung sich insbesondere mit der Prognose langfristiger Belegungszahlen sowie dem Umgang mit Flächenüberhängen bei den Erdgräbern konzentrieren. Bei der Friedhofsentwicklung z.B. von neuen Grabformen geht es zum einen um die Frage, welche Bestattungsformen gewünscht und nachgefragt werden. Zum anderen ist in diesem Zuge zu entscheiden, wo und wie diese Formen angeboten werden. Hierbei sollten im Idealfall bestehende Bestattungsflächen umstrukturiert werden. Hierdurch müssen keine bestehenden Grünflächen auf dem Friedhof als Bestattungsfläche aktiviert werden, unnötige nicht belegte Bestattungsfläche werden vermieden und es bedarf auch keiner Erweiterung der Friedhofsflächen.

In den Haushaltsplänen sind allgemein geltende Ziele für das Friedhofswesen dargestellt: Sicherstellung des Bestattungswesens, Bedarfsdeckung, naturnahe Gestaltung, pietätvolle und zeitnahe Sachbearbeitung und Bestattung sowie Herstellung und Erhalt der Verkehrssicherheit. Eine Klarstellung bzw. Messung der Zielerreichung ist mangels eindeutiger Festlegung der Parameter (z. B. durch Kennzahlen) nicht gegeben.

Ein Beispiel für eine Steuerung mithilfe von Kennzahlen bietet die Inanspruchnahme des örtlichen Friedhofes. Im Betrachtungszeitraum sinkt z.B. der Anteil kommunaler Bestattungen an den Sterbefällen von 89 Prozent im Jahr 2018 zu 78 Prozent in 2021. Hier sollte die Gemeinde Altenberge ggf. überprüfen, ob hier ein Trend erkennbar ist bzw. welche Gründe hierfür vorliegen. Auch sollte sie im Blick haben, ob sich diese Entwicklung verfestigt oder z.B. die eigenen neuen Bestattungsangebote diesen Trend wieder umkehren können. Diese Kennzahl hat z.B. direkte Auswirkungen auf die Plangröße der zukünftig notwendigen Bestattungsflächen.

Darüber hinaus bieten sich wirtschaftliche Kennzahlen wie Kostendeckungsgrad sowie Kostenkennzahlen im Bereich der Grün- und Wegefläche an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte strategische Ziele insbesondere hinsichtlich der langfristigen Umgestaltung und Nutzung von Bestattungsflächen erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Friedhofsverwaltung und Kämmerei sollten für den Friedhof geeignete Kennzahlen entwickeln und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden und strategische Maßnahmen entwickelt werden.

### 5.4.3 Digitalisierung

- Die Gemeinde Altenberge setzt eine Fachsoftware ein, die die Prozesse der Friedhofsverwaltung unterstützt und eine gute und aktuelle Datenlage sicherstellt.

*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.*

Im Jahr 2017 führte die **Gemeinde Altenberge** eine neue Fachsoftware ein. Die Daten aus der Vorgängersoftware wurden übertragen. Die Verwaltung nutzt die Fachsoftware für die laufende Prozessbearbeitung und pflegt die Nutzungsrechte im System. Im Rahmen der Prüfung konnten lediglich die Anzahl der belegten Erdgräber zunächst nicht direkt bzw. vollständig abgerufen werden. Die Daten wurden während der Prüfung nacherhoben und werden im System aktualisiert. Damit verfügt Altenberge über viele relevanten Daten und Auswertungsmöglichkeiten.

Die Flächen des Friedhofes werden von einem Externen erfasst und regelmäßig aktualisiert. Diese dienen der Verwaltung als Datenbasis für die weitere Friedhofsplanung und können für die Steuerung der Unterhaltung (Definition Pflegeflächen, Pflegestandards) genutzt werden.

Die Verwaltung führt einen Online-Kalender für die Trauerhalle und die im Gebäude untergebrachten Trauerkammern. Die örtlichen Bestatter haben hierfür einen Zugang, so dass der Verwaltungsaufwand für die Gemeinde Altenberge geringer ist.

Der Friedhofsplan ist im Internet veröffentlicht und damit allgemein zugänglich. Aus diesem ist die grundsätzliche Friedhofstruktur und die Grabfelder mit Nummerierungen und Hinweis auf die möglichen Bestattungsformen ersichtlich. Eine Erkenntnis zu belegten und neu belegbaren Grabfeldern ergibt sich für den Betrachter hieraus nicht – dies erfolgt im Rahmen einer individuellen Beratung durch die Verwaltung.

### 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Altenberge informiert die Öffentlichkeit ausreichend über ihr Angebot.

*Eine Kommune sollte die Öffentlichkeit angemessen über ihr Angebot im Friedhofswesen informieren. Hierzu zählt insbesondere ein aktueller Internetauftritt mit Beschreibung der kommunalen*

*len Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, digitalen Dienstleistungen und Kontaktdaten. Weitere Maßnahmen wie zum Beispiel Flyer, die Beschilderung der Friedhöfe und Friedhofsführungen können die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.*

Die **Gemeinde Altenberge** nutzt für ihre Öffentlichkeitsarbeit überwiegend ihren Internetauftritt. Hier informiert sie zu Beerdigungszeiten, die Trauerhalle, Grabarten und insbesondere auch zu neueren Grabarten wie pflegefreien Grabstätten. Zudem hat die Verwaltung den Friedhofsplan veröffentlicht. Die erforderlichen Anträge und Erklärungen (Grabmäler, Nutzungsrechte, Auflösung von Grabstätten usw.) sind genau wie die relevante Satzung und Gebührenordnung als pdf hinterlegt.

Eine Anwerbung und Unterstützung der Informationen durch z.B. Bilder zu den einzelnen Grabarten nutzt die Verwaltung derzeit nicht. Aus Sicht der Gemeinde ist dies auch nicht erforderlich, da die örtlichen Strukturen in Altenberge so sind, dass alle den Friedhof kennen und sich mit dem Friedhof identifizieren. So werden auch neue Bestattungsformen schnell bekannt und wie bei den Stelen von der Bevölkerung sehr zeitnah und gut angenommen. Die gpaNRW gibt zu bedenken, dass einem sinkenden Anteil an kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen ggf. gerade durch eine aktive Bewerbung von neuen Angeboten wie Urnenstelen, pflegefreien oder naturnahen Bestattungsformen entgegengewirkt werden kann.

Faktisch informieren und beraten die örtlichen Bestatter die betroffenen Angehörigen über das Angebot und die Grab- und Bestattungsmöglichkeiten. Die Verwaltung hat einen guten Kontakt zu den örtlichen Bestattungsunternehmen, die zum weit größten Teil die Bestattungen durchführen.

## 5.5 Gebühren

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

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

### 5.5.1 Kostendeckung

- Die Gebühren werden regelmäßig durch einen Dritten kalkuliert. Auf dieser Basis passt die Gemeinde Altenberge die Gebührentatbestände und –höhen an. Die Gemeinde berücksichtigt hierbei verschiedene Parameter zum Kostenaufwand und der Nachfrage der Bestattungsarten.
- **Feststellung**  
Die Gemeinde Altenberge führt bisher keine regelmäßigen Nachkalkulationen durch.

*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 Gebühren kalkuliert die **Gemeinde Altenberge** im Betrachtungszeitraum anlassbezogen. Verschiedene neue Bestattungsformen und Bestattungsflächen wie Urnenfelder oder Urnenstele führten im Betrachtungszeitraum in den Jahren 2018 und 2021 zu Neukalkulationen. Auf Basis der Kostenkalkulation passt die Gemeinde Altenberge ihre Friedhofsgebühren an.

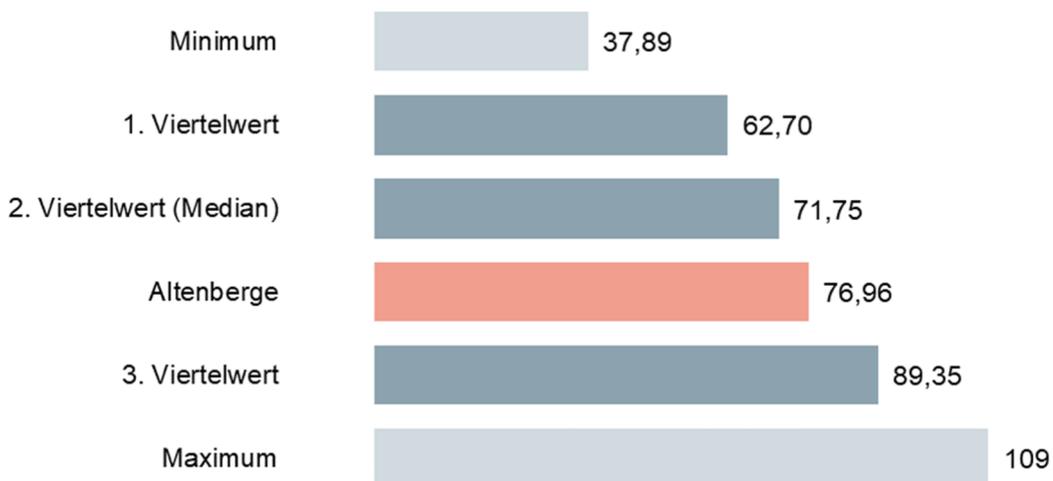
Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad die Gesamtkosten des Friedhofswesens nur die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der allgemeine öffentliche Anteil ist daher im dargestellten Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt. In Altenberge beträgt dieser im Betrachtungszeitraum 25 Prozent.

#### Kostendeckungsgrad Friedhof Altenberge 2018-2021

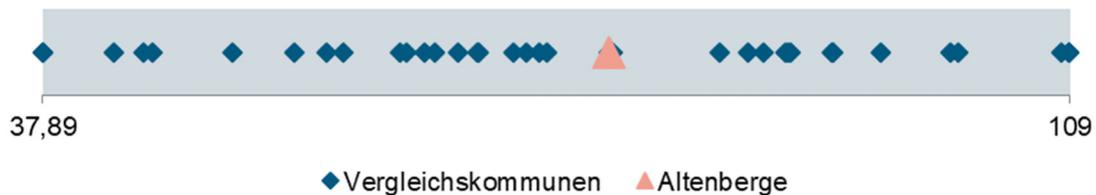
Bezeichnung	2018	2019	2020	2021
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	72,62	69,23	74,34	76,96

Die Gebührenkalkulation erfolgt durch ein externes Beratungsunternehmen. Die Kalkulation ist nachvollziehbar aufbereitet und dokumentiert. Die erforderlichen Fall- und Finanzdaten liefern die Friedhofsverwaltung und der Finanzbereich. Die Gemeinde Altenberge berücksichtigt bei der Kalkulation keine kalkulatorischen Kosten.

#### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Gebührenkalkulationen sollten jährlich erfolgen bzw. das Kommunalabgabengesetz ermöglicht auch einen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren. Diese Frist hält Altenberge im Betrachtungszeitraum ein.

Eine Nachkalkulation mit Ermittlung möglicher Kostenüber- und unterdeckungen erfolgt bisher nicht regelmäßig. Im Falle von Kostenüberdeckungen besteht für die Gemeinde gem. § 6 KAG NRW die Verpflichtung zum Ausgleich innerhalb der nächsten vier Jahre. Dies impliziert, dass eine Nachkalkulation mindestens zur Feststellung einer möglichen Überdeckung erforderlich ist. Zudem liefert die Nachkalkulation wesentliche steuerungsrelevante Informationen (unerwartete Kostentreiber, Abgleich zu prognostizierten Bestattungsfällen usw.).

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Altenberge sollte die erforderliche Nachkalkulation bei den Friedhofsgebühren sicherstellen.

### 5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Altenberge nutzt nachvollziehbare Äquivalenzziffern für die Verteilung der Kosten.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>23</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die Auswirkungen beim Wandel der Bestattungskultur mit vielfältigen und unterschiedlich nachgefragten Bestattungsformen berücksichtigt die **Gemeinde Altenberge** in der Kalkulation. So unterscheiden sich Bestattungsformen bei Flächenbedarf, Belegungszeiten, Gestaltungs- und Verlängerungsmöglichkeiten und Unterhaltungsaufwand (pflegefreie Gräber).

Die Gemeinde Altenberge ermittelt folgende Äquivalenzziffern für die Kostenverteilung:

- Zeitfaktor (Belegungszeit) sowie
- Wahl und Gestaltung: Fläche, Individualisierung, Verlängerung, Auswahl Bestattungsort, Pflegeaufwand Kommune, Mehrfachbestattung, Grabtafeln).

Durch den Einsatz der Äquivalenzziffern gelingt es der Gemeinde Altenberge die Vorteile der jeweiligen Grabarten angemessen auf die Nutzer zu verteilen.

<sup>23</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

### 5.5.3 Trauerhallen

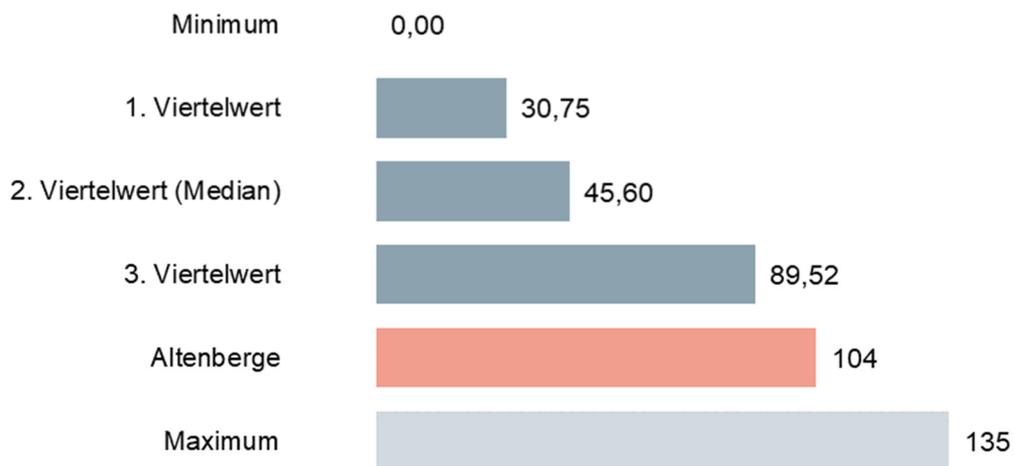
- Die Gemeinde Altenberge erreicht regelmäßig eine vollständige Kostendeckung für ihre Trauerhalle.

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

#### Kostendeckungsgrad Trauerhalle Friedhof Altenberge 2018-2021

Bezeichnung	2018	2019	2020	2021
Kostendeckungsgrad Trauerhalle in Prozent	116	84,44	99,10	104

#### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Die **Gemeinde Altenberge** betreibt ihre Trauerhalle kostendeckend. Bei rd. 75 Prozent der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof wird die Trauerhalle genutzt. Neben der Trauerhalle verfügt das Gebäude über Aufbewahrungskammern und eine Kühlzelle. Diese Kosten und Gebührenerlöse sind hier mit eingeflossen.

Die Trauerhalle ist 2002 neu errichtet worden. Sie hat aufgrund des Baujahres keinen wesentlichen Unterhaltungsaufwand bzw. keinen Investitionsstau. Die in die Kostendeckung einfließenden Kosten sind überwiegend durch Abschreibungen und Verwaltungskosten (Personal) und in untergeordneten Sach- und Gebäudekosten begründet.

## 5.6 Friedhofsflächen

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

### 5.6.1 Einflussfaktoren

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

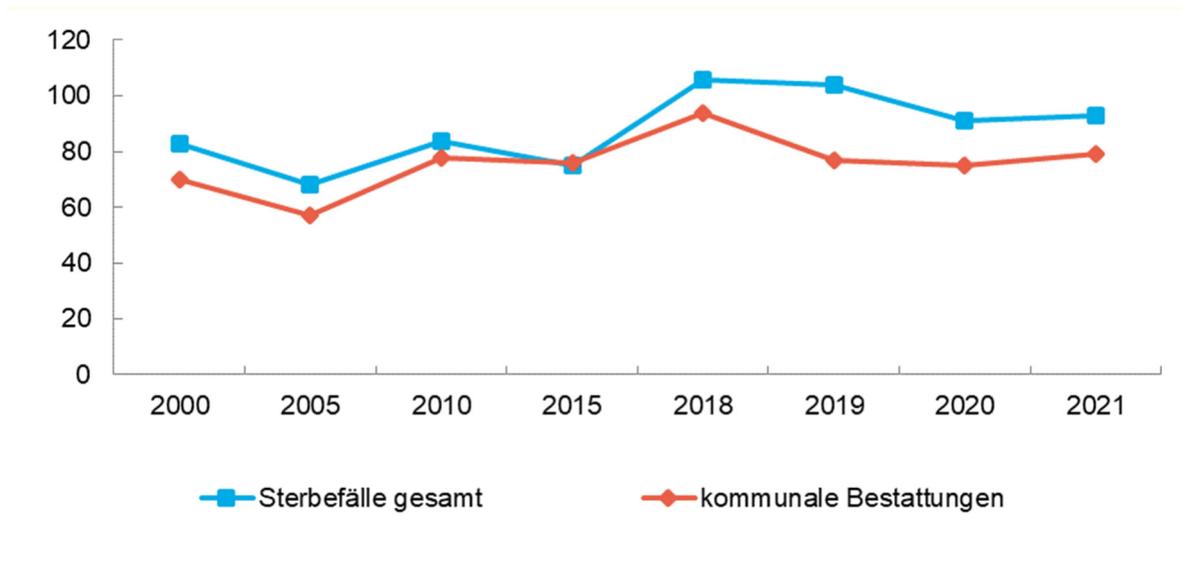
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Einwohnerzahl bleibt in der **Gemeinde Altenberge** im Zeitraum 2018-2021 nahezu konstant, wobei die Altersgruppe der über 80-Jährigen um rund 25 Prozent ansteigt. Die Anzahl der Gestorbenen schwankt im Betrachtungszeitraum und bleibt im Eckjahresvergleich 2018 und 2021 ebenfalls konstant.

Bis in das Jahr 2040 prognostiziert der Landesbetrieb IT.NRW eine nahezu konstante Einwohnerzahl. So soll sich diese im Vergleich zu dem Jahr 2021 von 10.406 auf 10.678 Einwohner verändern. Hierbei zeigen sich auch wesentliche Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur. So steigt die Einwohnerzahl und der Anteil der über 65-Jährigen/über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2039 jeweils fast verdoppeln.

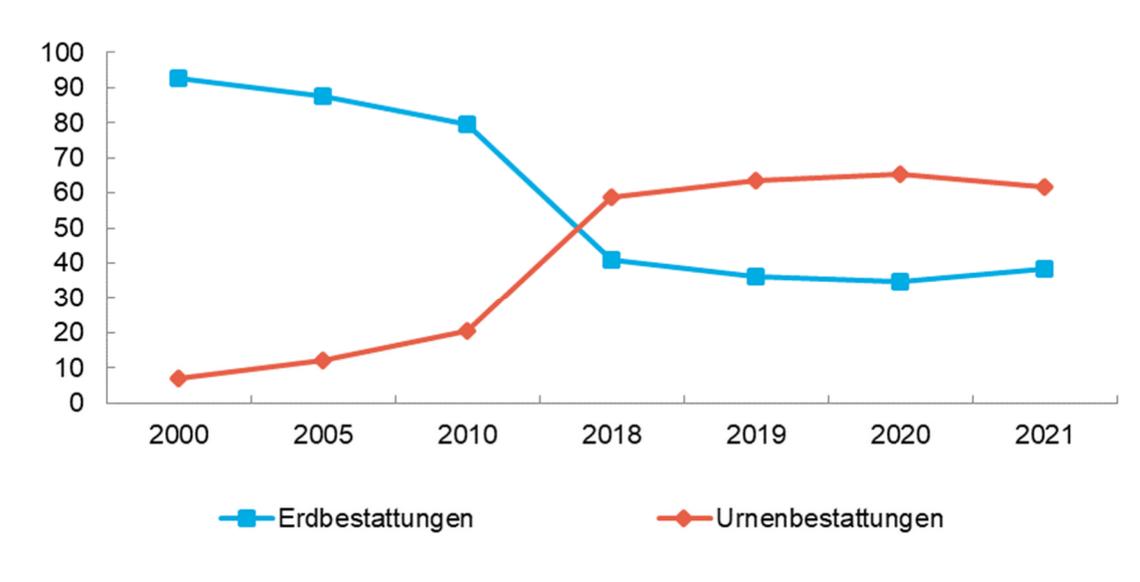
Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss. Danach erhöhen sich mit den absoluten Einwohnerzahlen der über 65-jährigen voraussichtlich auch die Bestattungsfälle in Altenberge. Die prognostizierten Sterbefälle in Altenberge steigen von 101 in 2022 auf 121 in 2039 an.

**Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Altenberge 2000 bis 2021**



In der Gemeinde Altenberge werden die meisten Sterbefälle auch auf dem kommunalen Friedhof bestattet. Begünstigt wird diese Situation, da es im Gemeindegebiet keine größeren konfessionellen Friedhöfe gibt. Allerdings ist die Quote trotz dieser guten Rahmenbedingung lediglich durchschnittlich. Ggf. sind Bestattung in anderen umliegenden Gemeinden und hier insbesondere bestehende Angebote wie Friedwälder Gründe dafür, dass Altenberge hier im Prüfzeitraum lediglich einen durchschnittlichen Wert erzielt.

**Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen Altenberge 2000 bis 2021**



Die Entwicklung im Zeitverlauf in Altenberge ist typisch und zeigt den Wandel mit der ab den 10-Jahren einsetzenden verstärkten Nachfragen an Urnenbestattungen.

Im Zeitraum 2018 bis 2021 besteht eine deutliche Bevorzugung der Urnenbestattung. Diese Bestattungsform hat sich in Altenberge etabliert und stellt die Gemeinde Altenberge vor der weiteren Herausforderung zur Umstrukturierung der Friedhofsflächen. Wie die Gemeinde dieser Herausforderung begegnet, beschreibt die gpaNRW im nächsten Kapitel.

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

Kennzahlen	Altenberge	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	38,27	6,25	24,61	36,04	44,37	62,37	36
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	61,73	37,63	53,69	62,50	71,94	93,75	36

### 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

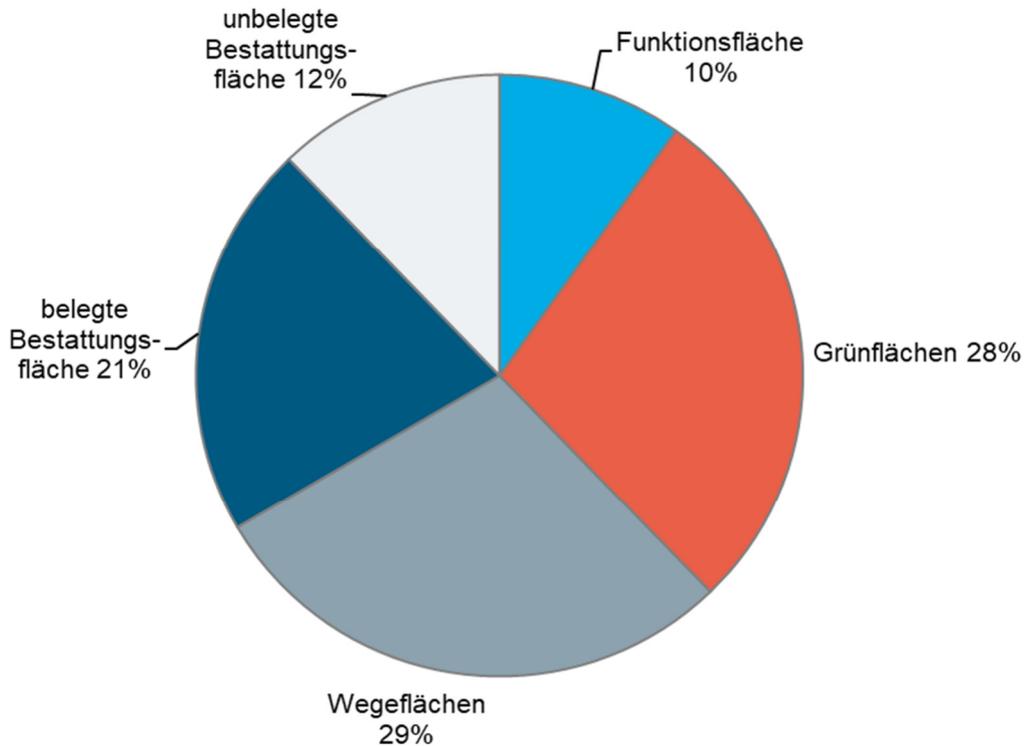
- Die Gemeinde kennt die Flächen und die Auslastung der Bestattungsflächen. Die Erfassung der Belegungen und Nichtbelegungen der Erdwahlgräber aktualisierte die Verwaltung im Rahmen der Prüfung.

*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 Altenberge** teilen sich die Flächen des kommunalen Friedhofes wie folgt auf.

### Flächenanteile an der Friedhofsfläche Altenberge in Prozent 2021



Bei der **Gemeinde Altenberge** sind lediglich rd. 21 Prozent der Fläche durch aktive Nutzungsrechte belegt. Rund 12 Prozent sind für Bestattungen zwar vorgesehen, aber derzeit nicht belegt. Von der bestehenden Bestattungsfläche sind also rd. 65 Prozent belegt und fast ein Drittel nicht belegt. Dies sind sowohl noch nicht vergebene Nutzungsrechte für neue Grabstellen (z.B. neue Urnenfelder) als auch die frei gewordenen Grabstellen bei den Erdwahrgräbern. Die Situation auf dem Friedhof Altenberge ist nicht ungewöhnlich und zeigt, dass sich der Friedhof in einem Strukturwandel mit anwachsenden Flächenüberhängen befindet.

Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie groß die durch Gräber belegte Bestattungsfläche der Friedhöfe ist und wie diese sich auf Erd- und Urnengräber aufteilt.

### Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	64,50	10,83	22,78	36,93	45,75	89,33	23
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	58,29	9,60	20,21	32,52	42,94	84,60	23

Kennzahl	Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	6,20	1,01	1,81	3,14	4,38	6,20	23

Die übrigen Friedhofsflächen werden für die Trauerhalle, die Unterhaltung des Friedhofs (Funktionsflächen), sowie Grünflächen und Wege benötigt. Die Anteile an Flächen für Funktions-, Wege- und Grünflächen sind insgesamt hoch. Betrachtet man die Grün- und Wegeflächen differenziert sind insbesondere auch die Wegeflächen auf dem Altenberger Friedhof erhöht. Dies kann u.a. an der Wegeführung liegen. Viele Erdgrabfelder sind in Altenberge so angelegt, dass jeweils nur eine Grabreihe erreichbar ist. Andere Friedhöfe haben hier grundsätzlich die Grabflächen so angelegt, dass ein Weg jeweils zwei Grabreihen erschließt.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 4.5.3 Trauerhallen darstellen.

### 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

#### → Feststellung

Die angebotenen neuen Bestattungsformen wie Urnenstelen und pflegefreie Gräber nimmt die Altenberger Bevölkerung gut an. Im Bereich der Erdgräber bestehen bereits heute Flächenüberhänge. Aufgrund des Wandels mit überwiegenden Urnenbestattungen verstärken sich diese Überhänge bei den Erdgrabfeldern und können zu höheren Unterhaltungskosten führen.

*Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.*

### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten Friedhof Altenberge

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	15
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	30
Neukäufe Urnengräber 2021	76
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	4

Bei den Urnenbestattungen zeigt sich, dass diese auf dem **Friedhof Altenberge** vermehrt nachgefragt werden. Insoweit sind die von Altenberge ergriffenen Maßnahmen wie Schaffung neuer Urnengrabfelder und Stelen zielführend.

Andererseits werden doppelt so viele Erdgrabstellen frei wie benötigt. Dieser Trend besteht in Altenberge schon seit einigen Jahren, so dass bei den Flächen mit Erdwahlgräbern bereits „Lücken“ entstanden sind und diese sich nach und nach mehren. Hier bedarf es einer Steuerung der Flächenüberhänge durch eine Friedhofsplanung.

Die Kennzahlen untermauern den gewonnenen Eindruck im Rahmen der Inaugenscheinnahme des Friedhofes. Hierbei stellten wir bei den Erdwahlgrabfeldern flächendeckend diverse Belegungslücken mit freien Grabfeldern fest.

Ein aktuelles Beispiel für die Wandlung des Bedarfes und des Umgangs seitens der Verwaltung Altenberge zeigt sich im Eingangsbereich des Friedhofes mit bisher rd. 75 Einzelgrabflächen. Hier hat die Gemeinde seit Jahren keine Bestattungen mehr durchführen lassen und keine Verlängerung der Grabrechte ermöglicht. Die Nutzungsberechtigten wurden frühzeitig informiert und die Gemeinde gewährte eine großzügige Übergangszeit. Es wurden nach und nach die Gräber eingeebnet, so dass zum Zeitpunkt der Friedhofbegehung nur sehr vereinzelt Grabflächen noch bestanden, die nun auch eingeebnet werden. Das Verfahren ist eine gute Grundlage für eine Akzeptanz für eine solche Umstrukturierung. Geplant ist die Errichtung von weiteren Urnenstelen und eine naturnahe Grüngestaltung.

Zudem flexibilisiert Altenberge die Nutzung der Erdwahlgräber, indem nun auch Urnenbestattungen auf diesen bestehenden Erdgrabflächen möglich ist. Somit wurde die bisher strikte Trennung von Sarg- und Urnenbestattungen aufgehoben.

Wenngleich Altenberge aufgrund der Einwohnerprognosedaten mit steigenden Sterbefällen und damit auch steigenden Bestattungen rechnen kann, so sollte sich Politik und Verwaltung trotzdem aktiv mit der Flächenplanung auseinandersetzen. Denn es fehlt noch an einer langfristigen Planung im Umgang mit dem Kulturwandel in der Bestattung und den Folgen.

Ziel der Verwaltung sollte z.B. eine Konzentration der belegten Bestattungsflächen sein und Vermeidung von verstreuten Belegungslücken sein. Da sich weitere Belegungslücken durch auslaufende Nutzungsrechte nicht vermeiden lassen, sollte die Kommune zumindest bei Neuerteilung von Nutzungsrechten auf eine ausreichend dichte bzw. konzentrierte Belegung der Bestattungsflächen achten und dies aktiv steuern. Die Gemeinde muss bedenken, dass mit Abschluss eines neuen Vertrages langfristige Nutzungs- und Ruhefristen verankert werden. Die Gemeinde nutzt ihren Handlungsspielraum, indem sie z.B. konkret festlegt, welche freien bzw.

freiwerdenden Erdgrabflächen zukünftig noch neu belegt werden dürfen. Hierdurch können größere Freiflächen entstehen, die der Gemeinde wiederum den notwendigen Gestaltungsspielraum durch Umnutzung (Grünfläche, neue Bestattungsformen) gibt. Auch sind in der Regel größere zusammenhängende Flächen günstiger in der Unterhaltung als diverse kleine Einzelgrabfelder.

Hier zeigt sich die Notwendigkeit einer Friedhofsplanung bzw. Masterplans, da durch Erteilung neuer Grabrechte auf lange Zeit ggf. ganze Flächen für die Umstrukturierung blockiert sein können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer langfristigen Friedhofsplanung insbesondere die Entwicklung der freien und zukünftig freiwerdenden Flächen der Erdwahlgräber beobachten und steuern. Ziel der Verwaltung sollte sein, die belegten Grabstellen auf zusammenhängenden Flächen zu konzentrieren und einer verstärkten Lückenbildung entgegen zu wirken. Aufgrund der erst langfristig wirkenden Maßnahmen sollte die Gemeinde bereits jetzt die dafür notwendigen Entscheidungen treffen, um den notwendigen mittel- und langfristigen Gestaltungsspielraum bei der Friedhofsplanung zu sichern.

Mögliche Ziele für die Friedhofsplanung wären hierbei denkbar:

- Flächen für Grabstätten konzentrieren (Flächen für mögliche Neubelegungen bestimmen und begrenzen, Freizeihen größerer nicht belegter Bestattungsflächen für nachfolgende Umnutzungen),
- Umgestaltung frei gezogener Flächen für nachgefragte Bestattungsformen,
- Umgestaltung nicht genutzter Bestattungsflächen in pflegearme Grünflächen und
- ggf. Umstrukturierung oder Reduzierung von Wegeflächen im Rahmen der Umgestaltungen.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

### 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Altenberge reduzierte ihre Friedhofsreserveflächen und plant eine Umwidmung als Wohnbebauungsfläche.
- Der Friedhof Altenberge weist einen hohen Anteil Grün- und Wegeflächen aus. Die Verwaltung greift hier auf eine gute Datenlage zu den Flächenanteilen zurück, die als gute Basis für zukünftige Flächenentwicklungen dienen.

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

## Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Altenberge	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	57,25	14,45	35,85	44,38	56,43	78,84	24
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	48,73	31,56	42,62	52,38	65,14	76,93	22
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	51,27	23,07	34,86	47,62	57,38	68,44	22

Die **Gemeinde Altenberge** hat die Grün- und Wegeflächen in Ihrem Friedhofsystem hinterlegt und hat damit den erforderlichen Überblick über die Flächen. Ein externes Unternehmen erhebt und aktualisiert regelmäßig die Flächendaten.

Die Flächen sind kategorisiert:

- Rasenflächen – Rasen, Rasenfläche auf Grabflächen, Wiese
- Pflanzflächen - Baumbestand, Sträucher verschiedener Höhen, Staudenflächen, Rosen, Hecken usw.
- Wegeflächen - Pflaster, Bitumen, Splitt, wassergebundene Flächen
- sonstige (Mauer, Treppen, Trauerhalle, vegetationslose Fläche)

Der Anteil an Grün- und Wegeflächen beim Friedhof ist vergleichsweise hoch. Die Struktur ist der Gemeinde bekannt, insbesondere auch der hohe Anteil an Wegeflächen. Beim Flächenanteil der Wegeflächen an der gesamten Grün- und Wegeflächen positioniert sich der Friedhof über dem Median.

Enthalten in den Grünflächen sind flächige freigezogene bzw. nicht belegte Bestattungsflächen, sofern ganze Felder vorübergehend als Grünfläche betreut werden, um sie zukünftig für neue Bestattungsflächen umzugestalten. Die Verwaltung hat Kenntnis zu den von Ihnen zu unterhaltenden Grünflächen sowie ungenutzten Bestattungsflächen. Dies ist für die langfristige Friedhofsplanung insbesondere bei Planung der Bestattungsflächen wichtig.

Die Gemeinde Altenberge überprüft ihre Friedhofsflächen, ob eine Umnutzung möglich ist. So verfügte die Gemeinde jahrelang über eine Reservefläche, die direkt an dem Friedhof angrenzt. Aufgrund der Veränderung der Bestattungskultur mit einem geringeren Flächenverbrauch überprüfte im Jahr 2018 die Verwaltung den langfristigen Bedarf an Friedhofsflächen. Sie kam zu der Entscheidung, dass auch unter Berücksichtigung der langfristigen Friedhofsnutzung unter demografischen Gesichtspunkten mit den bestehenden Trends der Bestattungskultur diese

früheren Ersatzflächen auch langfristig nicht benötigt werden. Daher möchte die Gemeinde Altenberge auf dieser Fläche zukünftig Wohnbebauung ermöglichen. Diese Fläche und ggf. entstehenden Aufwendungen für die Unterhaltung sind in dieser Prüfung nicht mehr berücksichtigt.

## 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

### → Feststellung

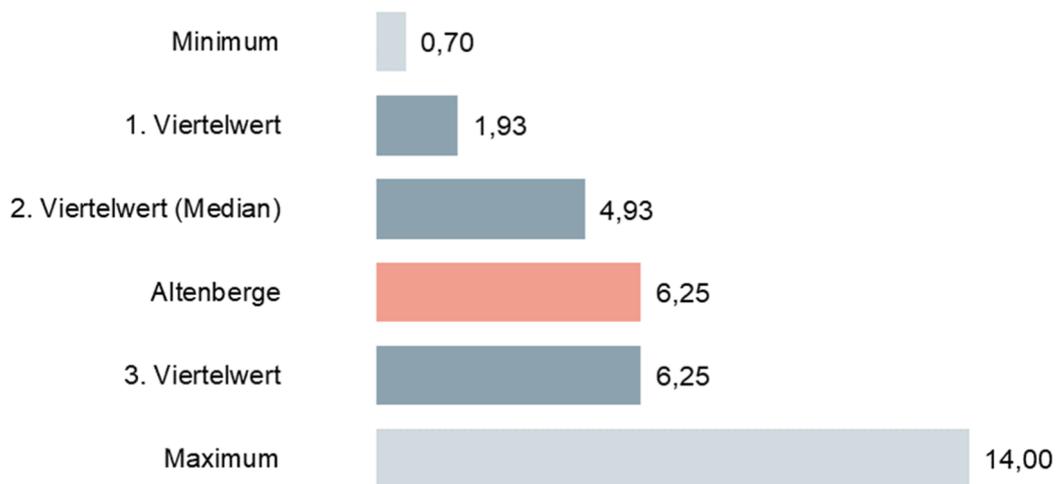
Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen besteht kein aktuelles Leistungsverzeichnis mit Fortschreibung von aktuellen Flächendaten und die Festlegung von Pflegestandards. Die extern vergebenen Unterhaltungsleistungen wurden lange nicht ausgeschrieben. Insofern besteht bisher nur eine eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit.

### → Feststellung

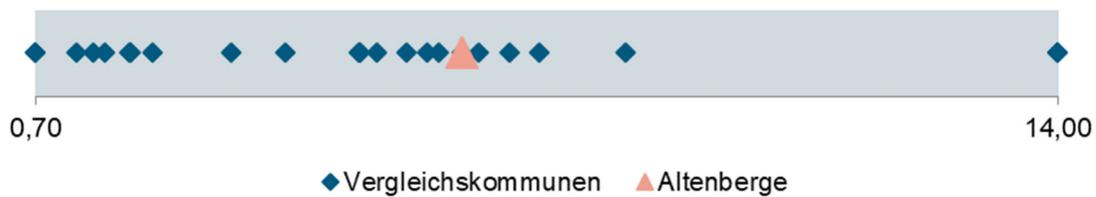
Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind erhöht. Zum Teil liegt das an einem Unterhaltungsstau bei den Wegeflächen, die schrittweise instandgesetzt werden.

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

### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Der Friedhof der **Gemeinde Altenberge** hat einen hohen Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche (siehe Kapitel 4.7.1). Das wirkt sich zusammen mit den überdurchschnittlich hohen Unterhaltungskosten je qm auf den Anteil an den Gesamtkosten aus.

#### Anteil Unterhaltungskosten Grün- und Wegeflächen an Gesamtkosten in Prozent - 2021

Altenberge	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
67,74	5,01	17,14	41,04	49,84	86,39	22

Altenberge gehört zu den Kommunen mit sowohl hohen anteiligen Unterhaltungskosten an den Gesamtkosten als auch hohen Quadratmeter bezogenen Kosten. Dies zeigt, dass die Gemeinde Altenberge einen besonderen Fokus auf die Grün- und Wegeflächen haben und die Unterhaltungskosten gezielt steuern sollte.

Die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erfolgt durch einen beauftragten Dritten sowie dem Bauhof. Die an einen Dritten vergebenen Leistungen wurden 2002 ausgeschrieben und vergeben. Aufgrund des langen Zeitraums ist eine erneute Ausschreibung allein aufgrund der haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben nach § 75 GO NRW und § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geboten.

Die Neuausschreibung ist zudem aus sachlichen Gründen dringend angebracht, da sich in diesem Zeitraum die Friedhofsflächen veränderten und damit auch die Pflegeflächen bzw. die Pflegestandards an den heutigen Begebenheiten angepasst werden müssen. So stieg ggf. die Pflegefläche durch das Angebot von sogenannten pflegefreien Gräbern bzw. auch durch die zunehmenden nicht belegten Grabstellen, die ebenfalls von dem externen Unternehmen gepflegt werden. Veränderte Bepflanzungen erfordern ggf. geringere oder höhere Pflegeaufwendungen.

Es besteht keine aktualisierte Leistungsbeschreibung mit tatsächlichen Flächendaten, Einteilung in verschiedene Pflegeflächen (z.B. Rasen, Staudenbeete usw.) und den jeweiligen verbindlichen und vollständigen Pflegestandards (Pflegemaßnahmen, Pflegeintervalle), die Grundlage für eine Steuerung der Unterhaltungsmaßnahmen ist. Auf Basis einer aktuellen und vollständigen Leistungsbeschreibung kann die Verwaltung entscheiden, welche Leistungen weiterhin dauerhaft durch einen Externen erfolgen und welche ggf. durch den Bauhof abgedeckt werden.

Bisher sind aufgrund nicht definierter Pflegestandards auch vermehrte Absprachen zu erforderlichen Pflegeintervallen notwendig bzw. vereinzelt wird auch der Bauhof für Unterhaltungsmaßnahmen beauftragt. Ein Controlling ist erschwert, da keine Zielgrößen zu Pflegestandards mit Pflegeintervallen bestehen.

Die Gemeinde Altenberge zeigte sich hinsichtlich der gebotenen regelmäßigen Ausschreibungspflicht von Unterhaltungsleistungen sofort einsichtig und leitete bereits während der Prüfung die ersten Schritte zur Aufklärung des Sachverhaltes ein. Er erfolgt zunächst eine juristische Überprüfung des vertraglichen Sachverhaltes, da sich hieraus die anschließenden Maßnahmen ableiten lassen.

Die Gemeinde Altenberge sollte im Zuge der Datenaufbereitung und der Leistungsvergaben auch die Rollen und Aufgaben hinsichtlich bestehender Verkehrssicherungspflichten beim Friedhof überprüfen und verbindlich regeln sowie die Dokumentations- und Meldepflichten festlegen. Die Baumkontrolle ist bereits in die allgemeine Baumkontrolle der Gemeinde integriert. Die regelmäßige und sachkundige Überprüfung zur Standfestigkeit der Grabmäler sowie die Sichtung und Bewertung der Wege, die Dokumentation der Kontrollen und die Prozesse bei Feststellung von erforderlichen Maßnahmen sollte überprüft und ggf. neu geregelt werden.

Zum Unterhaltungsaufwand gehören die Instandsetzungsmaßnahmen der bestehenden Wege. Dies kann eine Ursache für einen (befristet) erhöhten Unterhaltungsaufwand sein. Hier besteht ein Unterhaltungsstau und die Gemeinde Altenberge setzt daher entsprechende höhere Aufwendungen ein. Im Vergleichsjahr 2021 wurden zwei Wege instandgesetzt. Die teils bestehenden Pflasterwege werden hierbei durch wassergebundene Decken ersetzt.

Zudem ist in Altenberge geplant, verschiedene Grünflächen zukünftig naturnaher zu gestalten. Hierbei sollte die Gemeinde Altenberge prüfen, ob entsprechend pflegeleichte Bepflanzungen mit geringeren Unterhaltungskosten möglich sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbundenen Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen. Zudem sollte sie die mit der Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten verbundenen Aufgaben verbindlich regeln. Im Falle einer weiteren Aufgabenerfüllung durch Dritte sind die Leistungen neu auszuschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Altenberge sollte aufgrund der erhöhten Kosten ein regelmäßiges Controlling für die Grün- und Wegeflächen aufbauen. Sie sollte finanzielle Auswirkungen von erfolgten Maßnahmen (Umgestaltung von Wegen und Grünflächen, Vergabe) nachvollziehen, Kostentreiber ausmachen und regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung überprüfen.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F1	Eine strategische Friedhofsplanung besteht in Altenberge nicht in schriftlicher Form. Anlassbezogen bzw. im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung werden einzelne strategisch relevante Maßnahmen wie Umstrukturierungen von Flächen und Einrichtung neuer Grabformen von der Verwaltung entwickelt und der Politik zur Entscheidung vorgelegt. Für das Friedhofswesen sind im Haushalt allgemeine Ziele definiert. Eine Konkretisierung und Steuerung einer Zielerreichung für das Friedhofswesen über Kennzahlen erfolgt bisher nicht.	117	E1.1	Die Gemeinde Altenberge sollte strategische Ziele insbesondere hinsichtlich der langfristigen Umgestaltung und Nutzung von Bestattungsflächen erarbeiten.	117
			E1.2	Die Friedhofsverwaltung und Kämmerei sollten für den Friedhof geeignete Kennzahlen entwickeln und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden und strategische Maßnahmen entwickelt werden.	129
<b>Gebühren</b>					
F2	Die Gemeinde Altenberge führt bisher keine regelmäßigen Nachkalkulationen durch.	117	E2	Die Gemeinde Altenberge sollte die erforderliche Nachkalkulation bei den Friedhofsgebühren sicherstellen.	118
<b>Friedhofsflächen</b>					
F3	Die angebotenen neuen Bestattungsformen wie Urnenstelen und pflegefreie Gräber nimmt die Altenberger Bevölkerung gut an. Im Bereich der Erdgräber bestehen bereits heute Flächenüberhänge. Aufgrund des Wandels mit überwiegenden Urnenbestattungen verstärken sich diese Überhänge bei den Erdgrabfeldern und können zu höheren Unterhaltungskosten führen.	138	E3	Die Gemeinde Altenberge sollte in ihrer langfristigen Friedhofsplanung insbesondere die Entwicklung der freien und zukünftig freiwerdenden Flächen der Erdwahlgräber beobachten und steuern. Ziel der Verwaltung sollte sein, die belegten Grabstellen auf zusammenhängenden Flächen zu konzentrieren und einer verstärkten Lückenbildung entgegen zu wirken. Aufgrund der erst langfristig wirkenden Maßnahmen sollte die Gemeinde bereits jetzt die dafür notwendigen Entscheidungen treffen, um	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				den notwendigen mittel- und langfristigen Gestaltungsspielraum bei der Friedhofsplanung zu sichern.	
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F4	Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen besteht kein aktuelles Leistungsverzeichnis mit Fortschreibung von aktuellen Flächendaten und die Festlegung von Pflegestandards. Die extern vergebenen Unterhaltungsleistungen wurden lange nicht ausgeschrieben. Insoweit besteht bisher nur eine eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit.	142	E5.1	Die Gemeinde sollte alle mit der Unterhaltung verbundenen Aufgaben und Pflegestandards für die zu unterhaltenden Grün- und Wegeflächen ausarbeiten und in einem Leistungsverzeichnis festlegen. Zudem sollte sie die mit der Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten verbundenen Aufgaben verbindlich regeln. Im Falle einer weiteren Aufgabenerfüllung durch Dritte sind die Leistungen neu auszuschreiben.	144
F5	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind erhöht. Zum Teil liegt das an einem Unterhaltungsstau bei den Wegeflächen, die schrittweise instandgesetzt werden.	142	E5.2	Die Gemeinde Altenberge sollte aufgrund der erhöhten Kosten ein regelmäßiges Controlling für die Grün- und Wegeflächen aufbauen. Sie sollte finanzielle Auswirkungen von erfolgten Maßnahmen (Umgestaltung von Wegen und Grünflächen, Vergabe) nachvollziehen, Kostentreiber ausmachen und regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung überprüfen.	144

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)