

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Kall im Jahr
2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kall	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kall	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kall	29
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	30
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kall	34
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	61

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	74
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	89
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	91
2.5	Sponsoring	96
2.6	Nachtragswesen	98
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	99
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	101
2.7	Maßnahmenbetrachtung	102
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	103
3.	Informationstechnik an Schulen	106
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	107
3.3	IT an Schulen	107
3.3.1	IT-Steuerung	107
3.3.2	Stand der Digitalisierung	112
3.3.3	IT-Sicherheit	114
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	118
4.1	Managementübersicht	118
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	118
4.3	Örtliche Strukturen	119
4.4	Rechtmäßigkeit	121
4.4.1	Bestattungsrechtliche Pflichten	122
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	123
4.4.3	Art der Bestattung	124
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	125
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	126
4.5	Verfahrensstandards	127
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	129
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	129
4.6.2	Aufwendungen	130
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	131

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
5.	Friedhofswesen	134
5.1	Managementübersicht	134
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	137
5.4.1	Organisation	137
5.4.2	Steuerung	138
5.4.3	Digitalisierung	140
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	141
5.5	Gebühren	142
5.5.1	Kostendeckung	143
5.5.2	Grabnutzung	145
5.5.3	Trauerhallen	146
5.6	Friedhofsflächen	147
5.6.1	Einflussfaktoren	148
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	151
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	153
5.7	Grün- und Wegeflächen	154
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	154
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	156
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	158
	Kontakt	160

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kall

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kall 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.

Gleiches gilt für die Flutkatastrophe des Jahres 2021, von der die Gemeinde Kall stark betroffen war.

Es besteht für die Gemeinde Kall Handlungsbedarf, die zukünftige **Haushaltssituation** zu verbessern. Die positiven Jahresergebnisse in jedem Jahr des von 2017 bis 2021 reichenden Betrachtungszeitraums sind einerseits das Ergebnis günstiger Rahmenbedingungen und infolgedessen festzustellender Mehrerträge bei Einkommensteueranteilen und Gewerbesteuer. Andererseits zeigt eine von der gpaNRW durchgeführte Modellrechnung, dass das Ergebnis 2021 auch ohne diese günstigen Entwicklungen strukturell ausgeglichen war.

Im Haushalt 2023 plant die Gemeinde bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 ausschließlich mit Jahresfehlbeträgen. Die vorliegenden Daten sprechen für eine vorsichtige Haushaltsplanung. Über die konjunkturbedingten allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche Risiken bestehen bei der Planung der Personalaufwendungen. Diese könnten höher ausfallen als bisher eingeplant. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die Jugendamtsumlage, werden den Handlungsspielraum der Gemeinde zukünftig stärker begrenzen.

Das Eigenkapital hat infolge der Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum zugenommen, ist allerdings im Verhältnis zur Bilanzsumme weiter niedriger als bei den meisten anderen der im Vergleich enthaltenen Kommunen. Nach der Haushaltsplanung könnte das Eigenkapital bis 2026 um 7,4 Mio. Euro sinken. Die Ausgleichsrücklage und damit der Risikopuffer würden dann fast vollständig verbraucht.

Die Höhe der Verbindlichkeiten ist deutlich überdurchschnittlich, vor allem aufgrund des hohen Volumens investiver Kredite. Sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite konnten im Betrachtungszeitraum allerdings abgebaut werden, die Liquiditätskredite bis 2021 sogar vollständig. Positiv ist auch, dass die Gemeinde Kall den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr ihres Anlagevermögens durch Investitionen ausgleichen konnte. Mittel- bis langfristig könnten jedoch zusätzliche Investitionen im Bereich der Gemeindehäuser notwendig werden. Zudem hat die Hochwasserkatastrophe in 2021 zu zahlreichen Schäden an der städtischen Infrastruktur und den Gebäuden geführt. Hierfür entsteht weiterer Investitionsbedarf, der nicht vollständig über Fördermittel gedeckt wird und weitere Kredite erfordert.

Positiv auf die **Haushaltssteuerung** wirkt sich aus, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat regelmäßig über die Haushaltssituation informiert werden. Konsumtive und investive Ermächtigungen werden jeweils in höherem Maße als bei drei Viertel der Vergleichskommunen übertragen und zudem nur zu einem geringen Anteil tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gemeinde sollte in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen. Bei der Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln fehlt es an strategischen Vorgaben und verbindlichen Regelungen. Über ein förderbezogenes Controlling sollten Verwaltungsleitung und Rat über wichtige Förderprojekte informiert werden. Im Kredit- und Anlagemanagement fehlt es an einem verbindlichen Handlungsrahmen.

Alle **Vergabeverfahren** werden dezentral durchgeführt. Um die strikte Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung zu gewährleisten, sollte die Gemeinde Kall eine zentrale Vergabestelle einrichten. Diese schützt nicht nur vor Korruption, sondern bewirkt auch eine Bündelung des komplexen vergaberechtlichen Fachwissens. Auch sollte die Gemeinde Kall eine Dienstanweisung für das Vergabe- und Nachtragswesen erlassen. Es bestehen derzeit lediglich grundlegende Vergaberichtlinien und Verweise auf Gesetzestexte. Die stichprobenartige Maßnahmenbetrachtung zeigt allerdings, dass die Gemeinde Kall in der Aktenführung und Dokumentation große Sorgfalt walten lässt.

Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist ebenfalls noch nicht vorhanden. Die aus dem aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) resultierenden Vorgaben sind noch nicht umgesetzt. Hierzu gehört, korruptionsgefährdete Bereiche und Arbeitsplätze zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Dafür bietet sich eine Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Auch das Hinweisgeberschutzgesetz ist bereits in Kraft getreten und muss umgesetzt werden. Im Zusammenhang mit der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollten auch schriftliche Regelungen zum Sponsoring und ein Muster-Sponsoringvertrag aufgestellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Gemeinde im Sinne einer bestmöglichen Unterstützung der Korruptionsprävention Regelungen für eine unabhängige Begleitung und Prüfung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen. Die Abweichungen vom Auftragswert liegen in der Gemeinde Kall in den Vergleichsjahren 2020 bis 2022 teils deutlich über dem Median. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung für das jeweilige Bauvorhaben sowie ein Nachtragsmanagement können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz und eine strategische Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** wurden bei der Gemeinde Kall geschaffen. Der Prozess der IT-

Ausstattung an den gemeindlichen Schulen sollte aber noch stärker formalisiert und der systematische Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten angestrebt werden.

Die IT-Ausstattung der Schulen befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem aktuell ausreichenden Niveau und sollte in den folgenden Schuljahren weiter forciert werden. Die Gemeinde kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und schafft damit eine Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben.

Handlungsbedarf hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Gemeinde Kall besteht sowohl im konzeptionellen als auch im technischen Bereich. Die Defizite im technischen Bereich sind aber teilweise auf die Auswirkungen der Flutkatastrophe zurückzuführen.

Die Gemeinde Kall hält die für die **ordnungsbehördlichen Bestattungen** einschlägigen rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Bisher gibt es jedoch nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen in der Gemeinde Kall. Infolge der demografischen Entwicklungen (siehe hierzu auch 0.2.2.) vor allem in der Altersgruppe der über 80-jährigen ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Fälle künftig steigen wird. Aufgrund der bisher geringen Fallzahlen und der damit einhergehenden fehlenden Routine sind klare Prozesse und Checklisten sehr hilfreich. Dadurch kann Kall jederzeit eine rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sicherstellen.

Sofern bestattungspflichtige Angehörige ermittelbar sind, fordert Kall angefallene Aufwendungen bei als Ersatzvornahme durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgreich zurück. Dagegen gibt es bei den Verwaltungsgebühren noch Optimierungspotenzial. Diese sollten sich zukünftig am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Derzeit gibt es in Kall für das **Friedhofswesen** keine Gesamtstrategie oder langfristige Zielvorgaben durch Politik oder Verwaltungsführung. Daher sollten die Gemeinde Kall konkrete Ziele definieren und geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen ableiten. Mit einem Soll-Ist-Abgleich kann Kall beurteilen, ob die gesetzten Ziele realisiert werden und kann bei Bedarf nachsteuern.

Die eingesetzte Friedhofssoftware lässt sich noch nicht vollumfänglich für die Bearbeitung der Bestattungsfälle und zur Steuerung nutzen. Hierfür fehlen u. a. die digitalisierten Flächenarten und -nutzungen. Die Gemeinde Kall möchte die Digitalisierung ihrer Friedhöfe angehen, denn diese Daten helfen bei der Planung und einer strategischen Steuerung im Friedhofswesen.

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen mit 84 Prozent hoch. Kall gehört aber auch zu den Kommunen mit sehr viel Friedhofsfläche. Allein die Grünflächen machen fast die Hälfte der Friedhofsflächen aus. Hinzu kommt eine hohe Zahl von Friedhöfen, die zu mehr Wege- und Rüstzeiten für den Bauhof und damit tendenziell zu höheren Aufwendungen für die Pflege der Friedhöfe führt. Insofern sollte die Gemeinde Kall einen Friedhofsentwicklungsplan erarbeiten, um die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht auszurichten und dabei auch einen wirtschaftlichen Betrieb hinsichtlich des eigenen Ziels der Gebührenstabilität beachten.

Der Kostendeckungsgrad der Friedhöfe liegt im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 bei nur 73 Prozent. Infolgedessen ist beabsichtigt, für 2025 kostendeckende Grabnutzungsgebühren anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation neu zu berechnen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kall

0.2.1 Strukturen

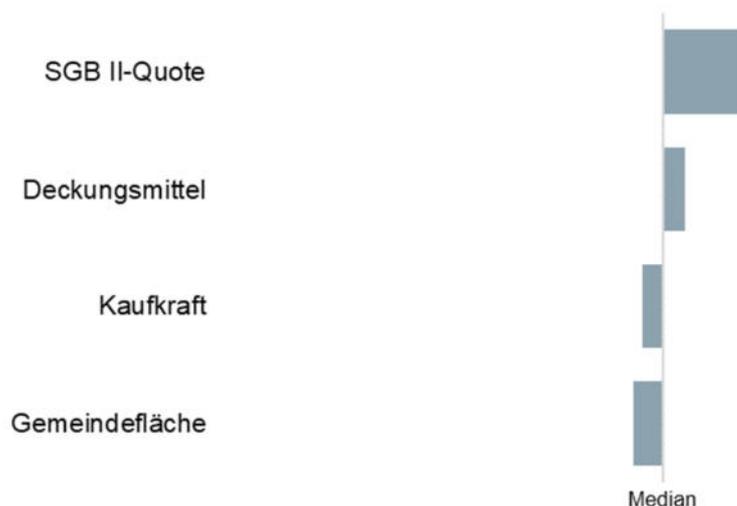
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Kall. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Kall 2023



Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2018 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren)

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

kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (vgl. zur Methodik Kapitel 0.5.1.). Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Wie schon bei der letzten Prüfung liegt die **SGB II-Quote**² von 4,92 Prozent über dem Median von 4,15 Prozent. Sie gibt den Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II an und ist ein Indikator für soziale Belastungen. Hier ist gegenüber dem Vergleichsjahr 2017 eine Verringerung der Quote feststellbar. Zwar deutet die Quote eine höhere Haushaltsbelastung an, Hinweise auf signifikante soziale Belastungen und Probleme sind jedoch nicht zu erkennen.

Auch wird die **Kaufkraft**³ durch den Anteil der Leistungsberechtigten belastet. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner der Gemeinde Kall (24.6582 Euro) liegt unter dem Median des Segments (25.848 Euro). Auch hier deckt sich die Positionierung mit der der letzten Prüfung.

Die **Deckungsmittel**⁴, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben, erhält die Gemeinde Kall in Höhe von 1.553 Euro je Einwohner und damit in höherem Maße als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Im Vergleich zur vorherigen überörtlichen Prüfung sind sowohl die Vergleichswerte als auch der Wert der Gemeinde Kall deutlich gestiegen.

Mit einer **Gemeindefläche** von 66,1 qkm gehört Kall zur Hälfte der flächenmäßig kleineren Kommunen des Vergleichssegments. Wie bereits im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2018 ausgeführt, ist dieses Strukturmerkmal grundsätzlich vorteilhaft, denn eine große Gemeindefläche kann ein Indiz für einen höheren Bedarf an Infrastrukturvermögen darstellen und insofern belastend auf die Haushaltssituation wirken. Der flächenmäßig eher kleinen Gemeinde Kall mit einem deutlichen Siedlungsschwerpunkt im Zentralort bieten sich hier Chancen, mit weniger Infrastruktur auszukommen als viele Vergleichskommunen.

Intrakommunaler Vergleich

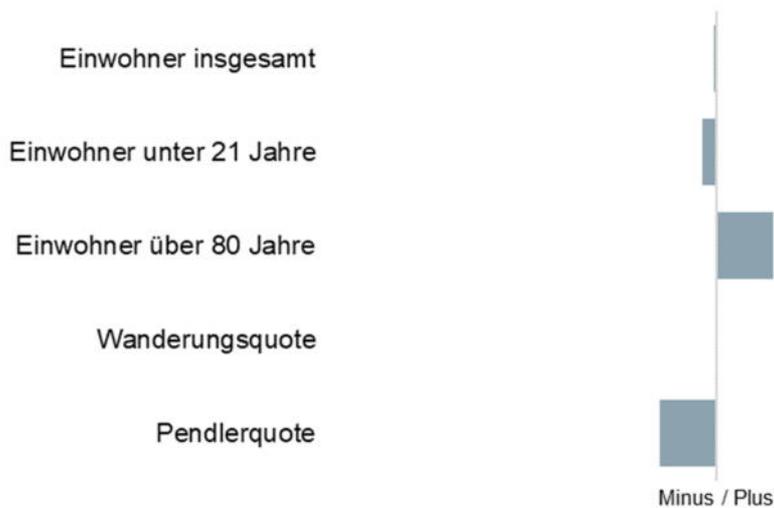
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative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

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

³ Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

⁴ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

Strukturmerkmale Kall 2023



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

Zum 31. Dezember 2022 lebten nach den Daten von IT.NRW 11.112 Einwohner in den 23 Ortsteilen der Gemeinde Kall. In den letzten fünf Jahren konnte Kall zwar keine Zuwächse durch eine positive **Wanderungsquote** erreichen, aber dennoch seine **Einwohnerzahl** weitgehend stabil halten.

Hierbei sind demografische Entwicklungen zu beobachten, die zu einem tendenziellen Älterwerden der Einwohner führen. So ist die Zahl der **Einwohner unter 21 Jahren** in den vergangenen fünf Jahren geringer geworden, noch deutlicher aber ist die Zahl der **über 80-jährigen Einwohner** im gleichen Zeitraum gestiegen.

Bei der Gemeinde Kall handelt es sich tendenziell eher um einen Wohn- als Arbeitsort. Hierfür ist die **Pendlerquote** ein Indikator, der zufolge mehr Menschen täglich aus- als einpendeln. Mit einer Quote von 85,22 Prozent liegt Kall allerdings nahe am 3. Viertelwert. Dies bedeutet, dass fast drei Viertel der Vergleichskommunen höhere Auspendlerüberschüsse haben.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW im Jahr 2018 wurden in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 11. Februar 2020 diesem durch die Verwaltung vorgestellt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Verwaltung beauftragt, die Teilberichte inklusive der Stellungnahme der Verwaltung nach § 105 Abs. 6 GO zur Beratung an die jeweils zuständigen Fachausschüsse weiterzuleiten. In der Sitzung des Gemeinderates am 16. Juni

2020 ist als Abschluss der Beratungsfolge die Beschlussfassung gemäß § 105 Abs. 7 GO erfolgt.

Aufgrund der politischen Beschlusslage hat die Verwaltung die o. g. Stellungnahme um eine weitere Spalte ergänzt und darin das weitere Vorgehen zu den jeweiligen Empfehlungen der gpaNRW dargelegt.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁵. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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.

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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.

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kall haben wir von Februar 2023 bis Januar 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Kall überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021. Die Haushaltsplanungen 2022 und 2023 wurden einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Florian Barbatello
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Guido Rosenow

Ordnungsbehördliche Bestattungen Alexander Gumnior

Friedhofswesen Alexander Gumnior

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

Herne, den 07. Juni 2024

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Gemeinde Kall gelingt es nur teilweise, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresabschlüsse gehen stattdessen vor allem auf die konjunkturanfälligen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer zurück. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum sinkt.	E1	Die Gemeinde Kall sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren und Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verfügen durch den Halbjahresbericht über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde jedoch nicht einhalten.	E2.1	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Kall die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.
		E2.2	Die Gemeinde Kall sollte in ihrem Halbjahresbericht die Liquiditätslage ergänzen und ebenfalls über den Stand der Investitions- und ggf. Liquiditätskredite berichten.
F3	Die Gemeinde Kall überträgt im Bereich der investiven Auszahlungen vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Sie nimmt die investiven Auszahlungsermächtigungen allerdings nur zu durchschnittlich 23 Prozent in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Die Gemeinde Kall sollten nur Ermächtigungen für Maßnahmen veranschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Dabei sollte die Gemeinde nur Maßnahmen in den Haushalt aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen. Die Gemeinde sollte ihre Ermächtigungsübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst geringhalten, um den Haushalt transparent zu gestalten.
F4	Die Gemeinde Kall akquiriert ihre Fördermittel dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt.	E4	Die Gemeinde Kall sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie in einer Dienstanweisung oder Richtlinie einbeziehen.
F5	Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Gemeinde Kall dezentral. Ein förderbezogenes Controlling und hierauf aufbauendes Berichtswesen ist bisher nicht eingerichtet.	E5	Die Gemeinde Kall sollte sich mittels einer zentralen Datei zur Verwaltung von Fördermitteln einen Gesamtüberblick verschaffen. Diese sollte auch Angaben zu Auflä-

Feststellung		Empfehlung	
			gen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen einrichten. Entscheidungsträger sollten regelmäßig über abgeschlossene, laufende und zukünftig geplante Fördermaßnahmen informiert werden.
F6	Die Gemeinde Kall hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E6	Die Gemeinde Kall sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.
F7	Die Gemeinde Kall hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E7	Die Gemeinde Kall sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine zentrale Submissions- und Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachteams eigenverantwortlich dezentral durch. Es gibt tabellarisch zusammengefasste Vergaberichtlinien für das Vergabewesen, jedoch keine umfassende Dienstanweisung. Zudem bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Submissionstermine.	E1.1	Submissionen sollte die Gemeinde Kall schnellstmöglich wieder in neutralen und nicht öffentlichen Räumlichkeiten durchführen, z. B. in einem Besprechungsraum. Die eingegangenen Angebote sollten zentral unter Verschluss bis zum Eröffnungstermin aufbewahrt werden. Um möglichen Manipulationen vorzubeugen, sollte die Gemeinde eine neue Stanze anschaffen, die ebenfalls unter Verschluss gehalten werden sollte.
		E1.2	Die Gemeinde Kall sollte eine zentrale Submissions- und Vergabestelle einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.
		E1.3	Alternativ zu einer eigenen zentralen Vergabestelle kann die Gemeinde Kall mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.
		E1.4	Die Gemeinde Kall sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen mit umfassenden und eindeutigen Regelungen aufstellen und in Kraft setzen. Sie sollte die Verwendung einheitlicher Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern vorschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.5	Die in Erwägung gezogene Nutzung eines Vergabemanagementsystems sollte kurzfristig umgesetzt werden.
F2	Die Gemeinde Kall nimmt keine interne Vergabeprüfung i.S. des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW vor. Es erfolgt auch keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	E2	Die Gemeinde Kall sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben der Abschnitte 3 „Vorschriften zur Herstellung von Transparenz“ und 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“ im KorruptionsbG sind noch nicht umgesetzt. Konkret verstößt die Gemeinde in den §§ 7 (Veröffentlichungspflicht), 8 (Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten) und 10 (Grundsatz der Vorbeugung; korruptionsgefährdete Bereiche) gegen die derzeitige Rechtslage. Darüber hinaus ist noch kein Meldekanal zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes eingerichtet.	E3.1	Die verbindlichen Regelungen zur Vorbeugung von Korruption sollten in einer neuen Dienstanweisung erfasst und zeitnah umgesetzt werden.
		E3.2	Die Gemeinde Kall muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.
		E3.3	Die Gemeinde Kall sollte eine mit dem Thema Korruptionsprävention beauftragte Ansprechperson bestellen und ihre Mitarbeitenden mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.
		E3.4	Die Gemeinde Kall muss den Meldekanal bzw. den Link zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden auf ihrer Homepage noch einrichten.
F4	Die Gemeinde Kall ist ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG zuletzt nach der Kommunalwahl im Jahr 2021 nachgekommen und verstößt damit gegen das KorruptionsbG.	E4	Die Gemeinde Kall sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgaben von der zuständigen Stelle jedes Jahr umgesetzt werden.
F5	Die Gemeinde Kall greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag.	E5	Die Gemeinde Kall sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei hinsichtlich der steuerrechtlichen Behandlung sollte geregelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen in Form einer Dienstanweisung. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.
F7	Grundsätzlich werden die Bauakten in der Gemeinde Kall gut geführt. Bei einer stichprobenartig ausgewählten Maßnahme konnte die Gemeinde Kall nicht alle vorgeschriebenen Unterlagen (Vergabebekanntmachung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A und die Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG alt) für die Beauftragung und Umsetzung der Baumaßnahmen vorlegen. Die Gemeinde Kall hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und zugesichert, dass durch die neu zu erstellende Dienstanweisung Regelverstöße zukünftig vermieden werden.	E7	Die Gemeinde Kall muss das Vergaberecht umfänglich erfüllen und sollte durch einen geeigneten Workflow sicherstellen, dass alle Unterlagen zukünftig in der Vergabeakte vorhanden sind und vorgelegt werden können.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Kall hat die Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen in einzelnen Aspekten aber noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.	E1.1	Die Gemeinde Kall sollte den Prozess zur IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung verbindlich regeln und auch dokumentieren. Darüber hinaus sollten Standards zur IT-Sicherheit speziell für die Schulen verfasst werden, um Sicherheitsrisiken zu verhindern.
		E1.2	Die Gemeinde Kall sollte konkrete Standards bei der IT-Ausstattung ihrer Grundschulen formulieren, um eine Harmonisierung der Produkte zu erreichen.
		E1.3	Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Gemeinde Kall einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen potentiellen Beteiligten einrichten.
F2	Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei der Gemeinde Kall weiter zu minimieren.	E2	Die Gemeinde Kall sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Kall erhebt eine Verwaltungsgebühr von 50 Euro je Fall. Diese ist jedoch pauschal und nicht nach dem tatsächlichen Aufwand kalkuliert. Die angefallenen Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen fordert die Gemeinde Kall von den bestattungspflichtigen Angehörigen häufig erfolgreich zurück.	E1	Die Verwaltungsgebühr sollte sich zukünftig am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Aufgaben rund um die ordnungsbehördlichen Bestattungen regelt die Gemeinde Kall zentral im Bereich Ordnungswesen. Eine vorhandene Checkliste erleichtert Kall die Aufgabenerledigung. Bei den Verfahrensstandards und Prozessen gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.	E2.1	Die Gemeinde Kall sollte Verfahrensstandards für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen festlegen/aktualisieren und verschriftlichen. Wichtige Hilfsmittel stellen vor allem die Checklisten und Ablaufdiagramme dar.
		E2.2	Ihren Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Kall fachspezifische Fortbildungen zum Thema ordnungsbehördliche Bestattungen ermöglichen.
Friedhofswesen			
F1	Für das Friedhofswesen in Kall gibt es derzeit keine Gesamtstrategie beziehungsweise langfristige Zielvorgaben durch die Politik und/oder der Verwaltungsführung.	E1	Die Gemeinde Kall sollte konkrete strategische und operative Ziele definieren. Hieraus lassen sich geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen ableiten.
F2	Die Gemeinde Kall verwaltet ihre Friedhöfe mit einer Friedhofssoftware. Die Belegungspläne gibt es nur analog, da die Flächenarten und -nutzungen dort noch nicht erfasst sind. Von daher besteht Optimierungsbedarf beim Digitalisieren der Friedhofsflächen.	E2	Die Gemeinde Kall sollte die erforderlichen personellen Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung der Friedhöfe.
F3	Die Gemeinde Kall informiert bisher kaum über ihre Angebote im Friedhofswesen.	E3	Die Gemeinde Kall sollte die Öffentlichkeitsarbeit verbessern, um ihre Angebote im Friedhofswesen besser bekannt zu machen. Je nach Umfang und Aktualisierungsbedarf eignen sich hierfür digitale und/oder analoge Medien.
F4	Bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren gibt es noch Optimierungsbedarf. Daher beabsichtigt Kall für 2025 eine Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation.	E4	Die Gebühren sollte die Gemeinde Kall anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation ermitteln und regelmäßig überprüfen.
F5	Die sechs Trauerhallen in der Gemeinde Kall werden sehr selten genutzt. Im Ergebnis führt dies zu einem vergleichsweise geringem Kostendeckungsgrad der Trauerhallen.	E5	Die Gemeinde Kall sollte eine Strategie zum zukünftigen Umgang mit den Trauerhallen entwickeln.
F6	Für die Gemeinde Kall ergibt sich bei der Flächengröße und -gestaltung Optimierungsbedarf. Die anteilige Bestattungsfläche liegt bei 23 Prozent. Davon ist wiederum nur ein Drittel tatsächlich mit Gräbern belegt. Kall unterhält demnach viel Grün- und Wegeflächen.	E6	Die Gemeinde Kall sollte einen Friedhofsentwicklungsplan erarbeiten, um die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht auszurichten. Dabei ist auch der wirtschaftliche Betrieb hinsichtlich des eigenen Ziels der Gebührenstabilität zu beachten.
F7	Ein Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt bisher nicht vor. Dennoch achtet die Gemeinde Kall bei der Vergabe neuer Nutzungsrechte auf eine hohe Belegungsintensität vorhandener Grabfelder.	E7	Beim Erarbeiten eines Friedhofsentwicklungsplans sollte die Gemeinde Kall das Bestattungsverhalten und die damit verbundenen Flächenbedarfe berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist sehr hoch. Eine langfristige Planung zur Entwicklung dieser Flächen gibt es bisher nicht.	E8	Die Gemeinde Kall sollte prüfen, inwieweit nicht benötigte pflegerelevante Flächenanteile anderweitig genutzt oder pflegeleicht umgestaltet werden können.
F9	Im interkommunalen Vergleich hat die Gemeinde Kall geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. Dennoch besteht auch hier zukünftig Handlungsbedarf.	E9	Kall sollte für die verschiedenen Friedhöfe verbindliche Pflegestandards schriftlich fixieren. Diese sollten im Einklang mit den eigenen Zielen stehen und wirtschaftlich sinnvoll sein.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁷ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁸ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

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

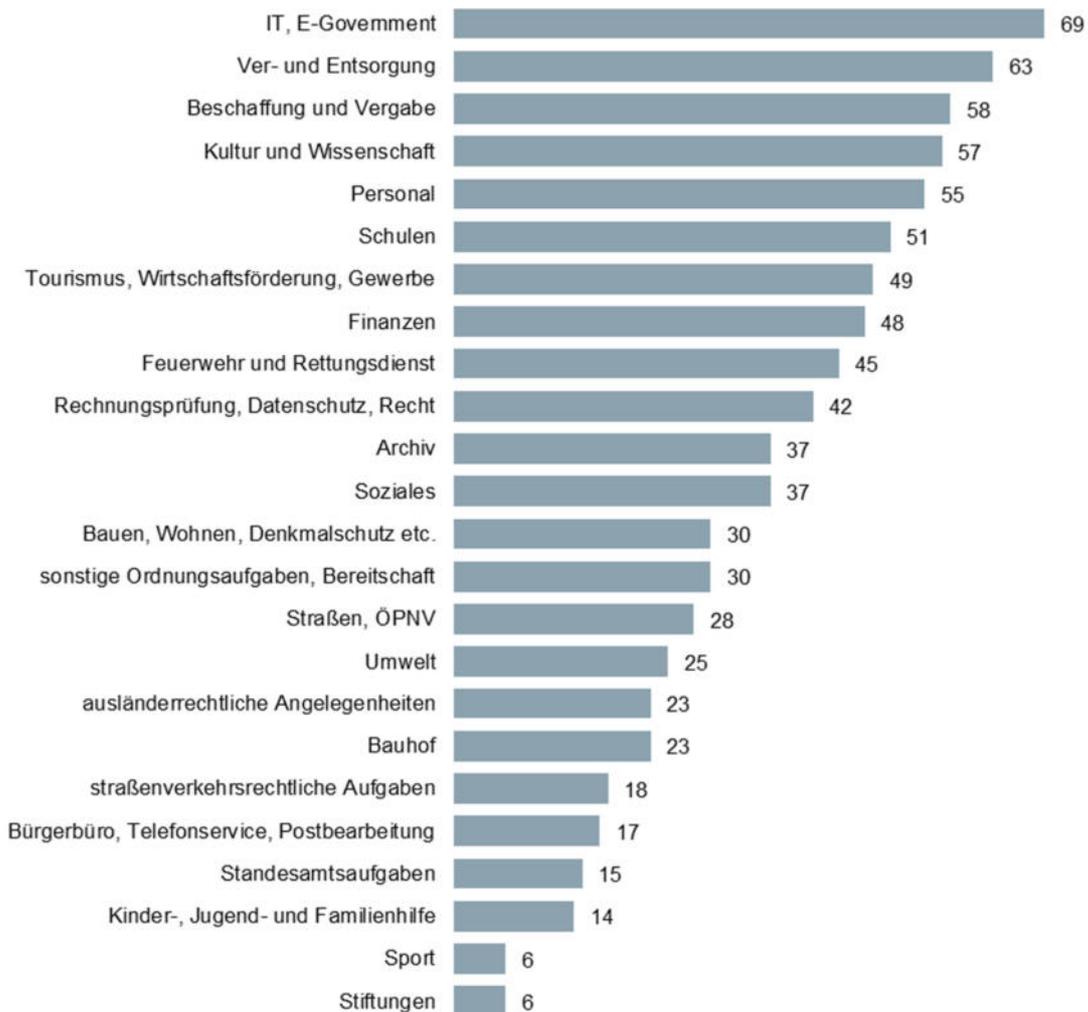
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 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

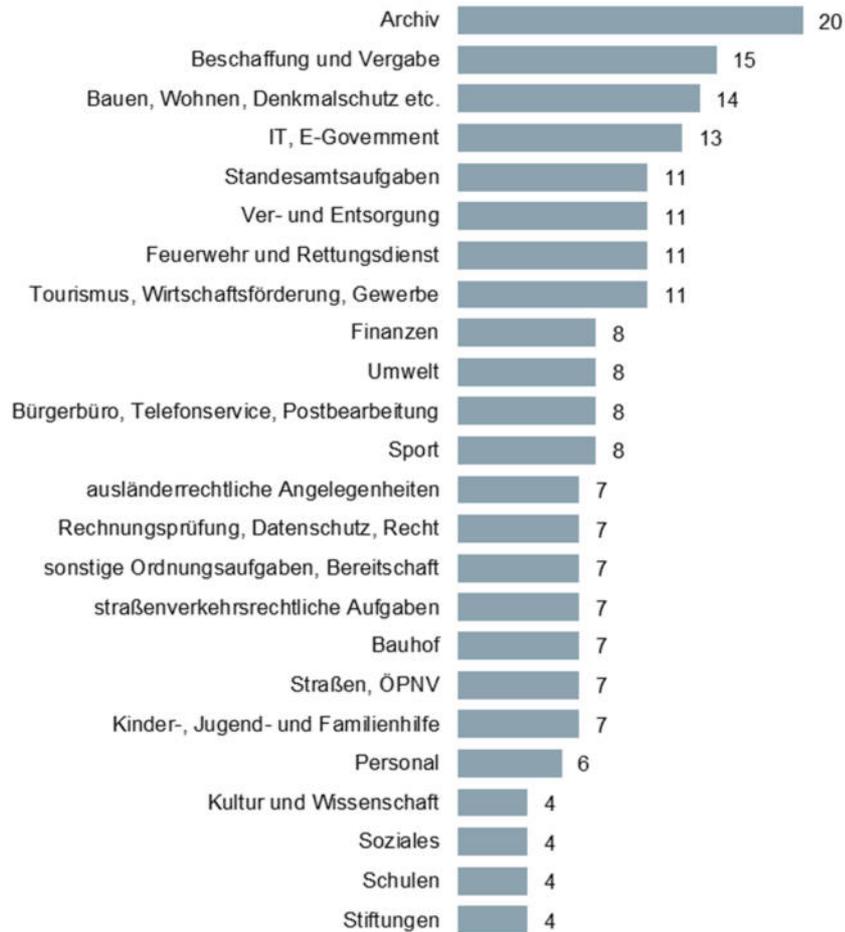


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

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

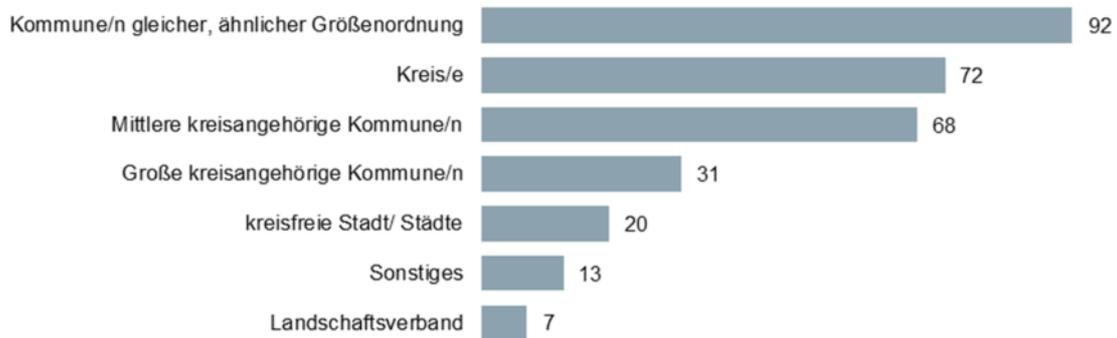


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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



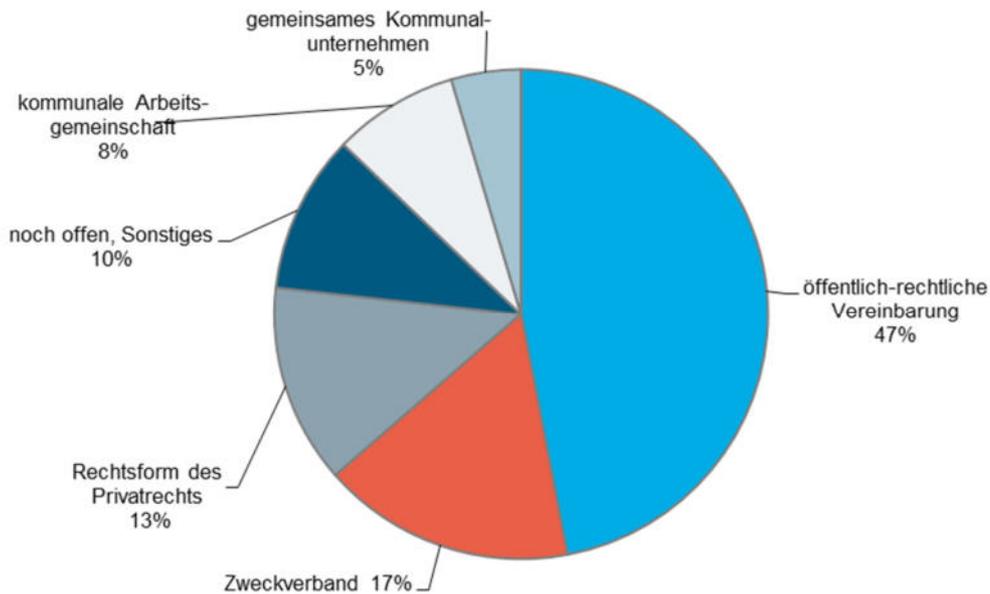
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen⁹.

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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 Kall

Die Gemeinde Kall arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit dem Kreis Euskirchen, aber auch mit den kreisangehörigen Kommunen zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.8.1.3). Besonders stark ausgeprägt ist die Kooperation der Südkreis-Kommunen des Kreises Euskirchen, die sich in zahlreichen Aufgabenfeldern zeigt. Insgesamt bestehen derzeit 14 interkommunale Kooperationen. In neun Fällen finden diese auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit den benachbarten Kommunen des Südkreises statt. Dies ist die nach der Befragung am häufigsten anzutreffende Rechtsform (siehe Ziffer 0.8.1.4). Daneben bestehen fünf Zweckverbände, in denen die beteiligten Kommunen kooperieren.

Mit Kooperationen u. a. in den Aufgabenfeldern IT/E-Government (z. B. über den Zweckverband KDVS Rhein-Erft-Rur), Ver- und Entsorgung mit (Wasserverbände Oleftal und Eifel-Rur) sowie Kultur und Wissenschaft (Musikschulzweckverband) besetzt die Gemeinde Kall Aufgabenfelder, die auch in der landesweiten Betrachtung häufig anzutreffen sind (siehe Ziffer 0.8.1.1). Weitere Kooperationen finden sich in den Aufgabenfeldern Personal, Rechnungsprüfung/Datenschutz/Recht, Ordnungsaufgaben, Schulen, Kinder-/Jugend- und Familienhilfe, Soziales und Asyl. Zuletzt wurde das bereits breite Spektrum interkommunaler Zusammenarbeit um die Organisation und Durchführung eines interkommunalen Archivs unter Federführung der Stadt Schleiden erweitert. So partizipieren die Gemeinde Kall und die übrigen Südkreis-Kommunen an der Bündelung archivrechtlichen Fachwissens an zentraler Stelle. Die Gemeinde Kall ist ihrerseits federführender Dienstleister bei den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zur Fachberatung KiTa und der Wohngeldleistungen. Nach Aussage der Gemeinde Kall funktionieren diese gemeinsamen Vorhaben der Südkreis-Kommunen sehr gut.

Wie bei fast allen Vergleichskommunen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für die Gemeinde Kall Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Als weitere wesentliche Ziele hat sie die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung. Dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen (siehe Ziffer 0.8.1.5). Das ebenfalls genannte Ziel, die Entwicklungspotenziale der Region auszuschöpfen, spiegelt sich in den oben dargestellten ausgeprägten nachbarschaftlichen Kooperationen wider. Eine Evaluation der Zielerreichung ist laut Auskunft der Gemeinde bei langjährigen und historisch gewachsenen IKZ kaum möglich, da Ziele nicht definiert wurden. Bei neuen Vorhaben ist es hingegen beabsichtigt, die Zielerreichung zu überprüfen. Die bisher von der Gemeinde gemachten Erfahrungen zeigten aber auch, dass sich IKZ zwar rechnen müsse, dem gegenüber aber gerade die Gründungsphase anspruchsvoll und bisweilen umständlich sei. Dies spiegelt sich auch darin wieder, dass – je nach Rechtsform – auch bei einfachen Entscheidung die Räte aller beteiligten Kommunen einzubinden sind. Solche Faktoren seien bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit kaum messbar.

Der wesentliche Erfolgsfaktor ist nach Auskunft der Gemeinde ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, was z. B. Fachverfahren betrifft. Daneben seien auch politische Bereitschaft und Offenheit entscheidend (vgl. Ziffer

0.8.1.6). Aus diesem Grunde seien nach Auskunft der Gemeinde Kall die zahlreichen gemeinsamen Vorhaben der in etwa gleich großen Südkreis-Kommunen erfolgreich, da hier ähnliche Interessenlagen vorherrschten.

Perspektivisch sieht die Gemeinde daher auch Potenzial für weitere IKZ. Vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse und der bisher gewonnenen Erfahrungen besteht noch eine Handlungsperspektive im Vergabebereich (vgl. Ziffer 2.3 im Teilbericht Vergabewesen). Diesem möchte die Gemeinde Kall durch eine gemeinsame Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit nachkommen und hat hierfür bereits andere Kommunen kontaktiert. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe in vielen Fällen bereits interkommunal kooperiert wird.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 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 Kall.

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:

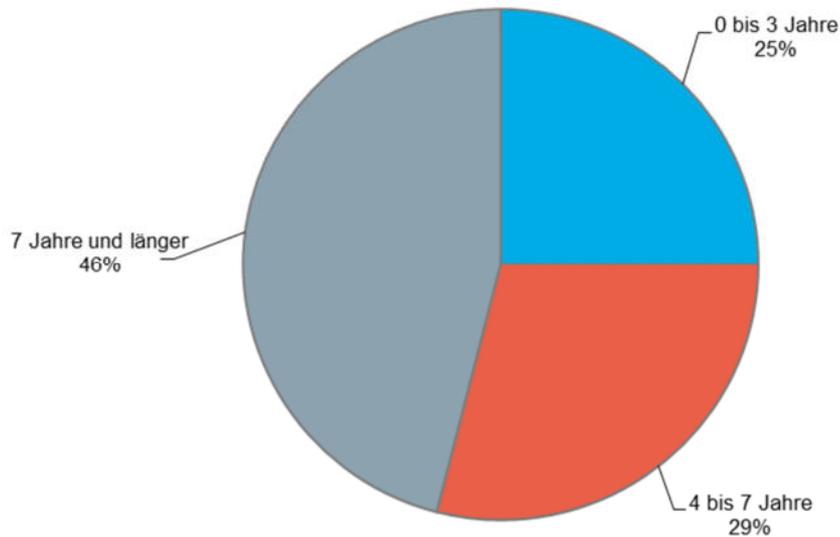
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- 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.

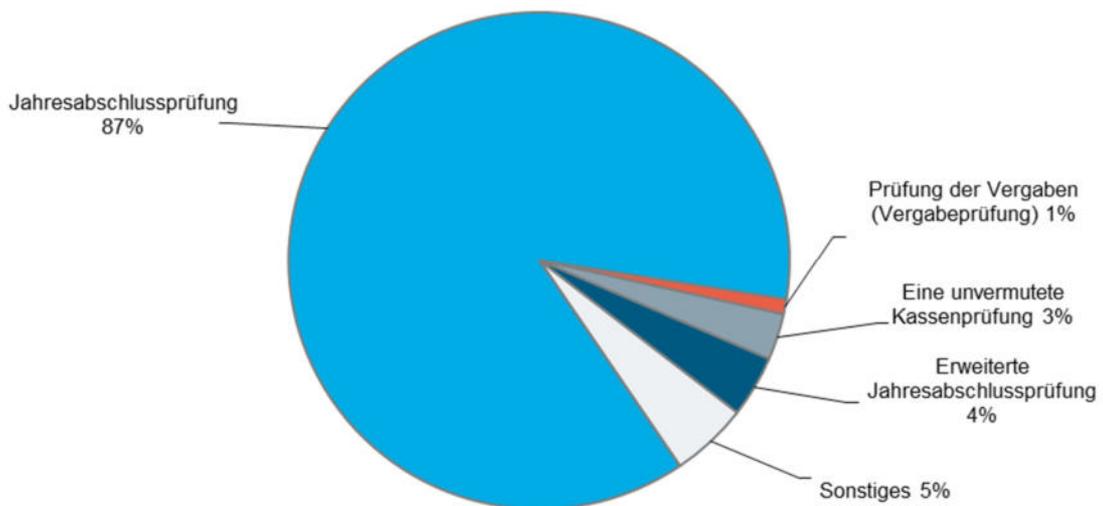
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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 18,¹⁰ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720¹¹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

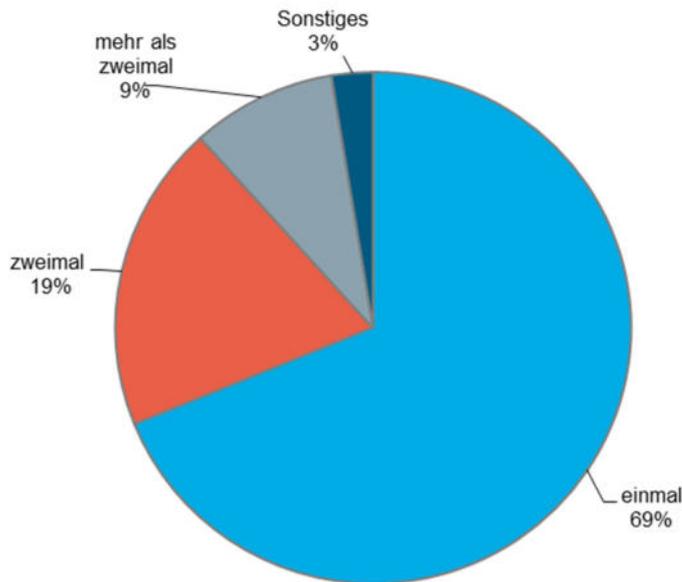
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kall

In der Gemeinde Kall werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Gemäß § 49 Abs. 3 GO NRW prüft dieser den Jahresab-

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

schluss und Lagebericht unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes. Hierzu bedient er sich einer auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Dies entspricht der Vorgehensweise der deutlichen Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die erstmalige Beauftragung des aktuellen Prüfungsunternehmens erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2023. Der Prüfungsauftrag wurde neu vergeben, um vergaberechtlichen / wettbewerbsrechtlichen Vorgaben Genüge zu tun. Zudem folgt die Gemeinde damit dem deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex, der eine neue Ausschreibung nach fünf aufeinander folgenden Jahresabschlussprüfungen vorsieht.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Kall. 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 der Gemeinde Kall tagte im Jahr 2022 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Kall 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 Kall 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		▲	

Ein Handlungsbedarf der **Gemeinde Kall**, die **Haushaltssituation** zu verbessern, ist weiterhin gegeben. Zwar erzielt die Gemeinde in allen abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraums einen Jahresüberschuss. Diese Entwicklung ist jedoch auch Ergebnis günstiger Rahmenbedingungen. Die Jahresüberschüsse gehen vor allem auf Mehrerträge bei den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer zurück. Der Haushalt 2021 ist nach der von der gpaNRW durchgeführten Modellrechnung strukturell ausgeglichen. Im Haushalt 2023 plant die Gemeinde bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 ausschließlich mit Jahresfehlbeträgen. Die vorliegenden Daten sprechen für eine vorsichtige **Haushaltsplanung**. Aufgrund der anhaltend unsicheren konjunkturellen Entwicklung unterliegt die Haushaltsplanung jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken bestehen bei der Planung der Personalaufwendungen. Diese könnten höher ausfallen, als bisher eingeplant.

Das **Eigenkapital** konnte 2021 im Vergleich zu 2017 um 5,8 Mio. Euro ausgebaut werden. Es liegt jedoch im Verhältnis zur Bilanzsumme unter dem Durchschnitt anderer vergleichbarer Kommunen. Zieht man die Sonderposten, die zum wirtschaftlichen Eigentum der Gemeinde gehören, in die Betrachtung mit ein, so ist die Eigenkapitalausstattung einwohnerbezogen höher als bei den meisten anderen Kommunen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, so sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 7,4 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird dann fast vollständig verbraucht.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** der Gemeinde Kall sind überdurchschnittlich. Die Gemeinde Kall gehört einwohnerbezogen zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Investitionskrediten. Die vergleichsweise hohen Kreditverbindlichkeiten konnten im Betrachtungszeitraum allerdings weiter abgebaut werden, die Liquiditätskredite bis 2021 sogar vollständig. Die Gemeinde Kall konnte den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr ihres Anlagevermögens durch Investitionen mehr als ausgleichen. Mittel- bis langfristig könnten jedoch zusätzliche Investitionen im Bereich der Gemeindehäuser notwendig werden. In der Planung werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Der hohe Bestand an liquiden Mitteln und das vorläufige positive Jahresergebnis

2022 können diesen Fehlbetrag und die Tilgung der bestehenden Investitionskredite vorerst decken. Die Hochwasserkatastrophe in 2021 führte zu zahlreichen Schäden und Zerstörungen an der städtischen Infrastruktur und den Gebäuden. Durch die Maßnahmen des Wiederaufbauplans werden in den nächsten Jahren enorme Investitionen getätigt werden müssen. Diese werden nicht vollständig durch Fördermittel oder Beiträge gedeckt und führen bis 2026 rechnerisch zu zusätzlichen Investitionskrediten von 21 Mio. Euro. Zusätzliche Investitionskredite erhöhen die laufenden Tilgungen und führen bei der derzeitigen Planung zu neuen Liquiditätskrediten.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Kall gelingt es nur teilweise, Aufwandssteigerungen durch eigene **Konsolidierungsmaßnahmen** auszugleichen. Sie ist von nicht steuerbaren Ertragspositionen, vor allem der Gewerbesteuer, abhängig. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die Jugendamtsumlage, werden den Handlungsspielraum der Gemeinde zukünftige stärker begrenzen.

Der Gemeinde Kall liegen die wichtigsten **Informationen zur Steuerung** ihres Haushalts vor. Sie informiert die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat regelmäßig über die Haushaltssituation. Ein ausführlicher Bericht zur Jahresmitte informiert den Rat zur Entwicklung der laufenden Haushaltsausführung und stellt eine Prognose zum Jahresende auf. Die Gemeinde sollte es sich zum Ziel nehmen, die gesetzlichen Fristen bei der Feststellung des Jahresabschlusses und der Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten.

Die Gemeinde Kall überträgt sowohl konsumtive als auch investive **Ermächtigungen** in höherem Maß als drei Viertel der Vergleichskommunen. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Gemeinde aber durchschnittlich nur zu 23 Prozent um. Die Gemeinde sollte in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen.

Bei der **Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln** fehlt es an strategischen Vorgaben und verbindlichen Regelungen. Über ein förderbezogenes Controlling sollten Verwaltungslleitung und Rat über wichtige Förderprojekte informiert werden.

Im **Kredit- und Anlagemanagement** fehlt es an einem verbindlichen Handlungsrahmen.

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 Kall ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kall 2017 bis 2021

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

Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Zum Ende der Prüfung liegt der Jahresabschluss 2021 vor. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet.

Die Gemeinde Kall hat bis 2018 keinen Gesamtab schluss aufgestellt, da die Beteiligungen von nur untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung sind. Seit 2019 verzichtet die Gemeinde Kall unter Verweis auf die Befreiung nach § 116a GO NRW auf die Aufstellung eines Gesamtab schlusses.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Kall kann in allen Jahren des Betrachtungszeitraums Jahresüberschüsse generieren. Die Haushaltsführung der Gemeinde Kall ist mit Ausnahme des Jahres 2022 genehmigungsfrei. Der Haushalt unterliegt aktuell damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes

sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Kall 2017 bis 2023

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

Bis 2021 Ist-Daten, ab 2022 Plandaten

Die **Gemeinde Kall** kann im Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse erwirtschaften. Für das Haushaltsjahr 2022 plante die Gemeinde Kall bei Aufstellung des Haushaltsplans mit einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Im Jahr 2023 plant die Gemeinde einen fiktiven Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kall 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	980	1.439	998	1.401	1.947
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.776	3.216	4.213	5.614	7.562
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	25.482	25.279	25.407	25.458	25.496
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis				

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 Kall in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand in Tausend Euro	-2.660	-1.485	-1.095	-1.069	-1.111
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.901	3.416	2.321	1.252	141
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	25.496	25.496	25.496	25.496	25.496
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	8,05	4,88	3,79	3,84	4,15

Die Gemeinde Kall plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 durchgängig mit zum Teil deutlichen Jahresdefiziten. Aufgrund der positiven Jahresabschlüsse 2020 und 2021, welche bei Aufstellung des Haushaltsplans 2022 noch nicht vorlagen, könnte das geplante Defizit im Jahr 2022 durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Durch die zusätzliche Berücksichtigung eines globalen Minderaufwands in den Jahren 2023 bis 2026 von insgesamt 1,4 Mio. Euro können auch die weiteren eingeplanten Defizite durch die Ausgleichsrücklage aufgefangen werden. Der globale Minderaufwand nach § 75 Absatz 2, Satz 4 GO NRW muss in den Jahresabschlüssen tatsächlich erreicht werden, um 2026 einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt darstellen zu können. Da inzwischen zu erwarten ist, dass das NKF-CUIG¹³ nicht mehr geändert wird, wird die Gemeinde Kall die für 2024 und 2025 geplanten außerordentlichen Erträge von 554.000 Euro ab 2024 nicht mehr in den Haushaltsplan aufnehmen können. Sofern die übrigen Plandaten unverändert blieben, würden die von der Gemeinde geplanten Defizite entsprechend jeweils 277.000 Euro höher ausfallen. Die Ausgleichsrücklage könnte in diesem Fall das Jahresdefizit 2026 nicht mehr vollständig ausgleichen. Eine Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage, welche der Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde unterliegt, wäre notwendig.

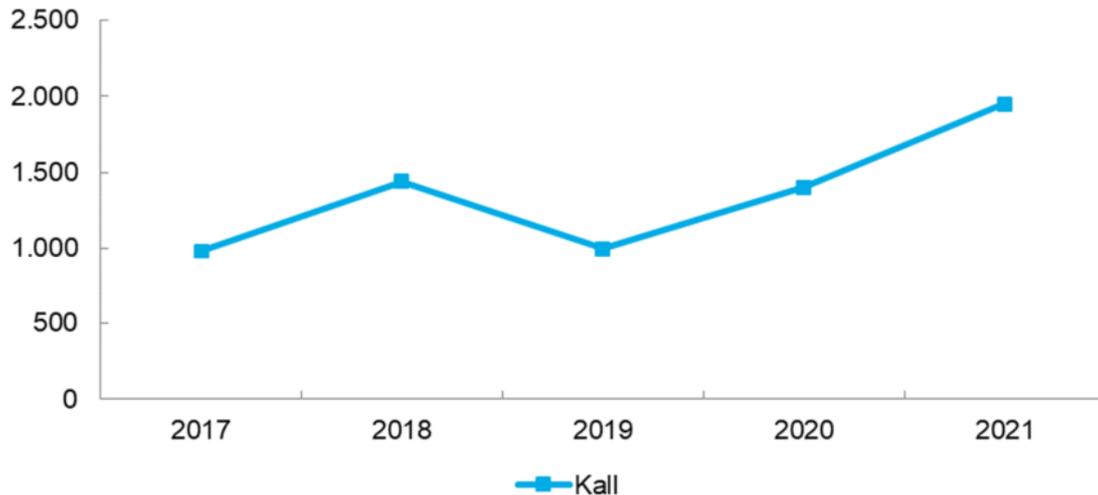
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Kall weist durchgehend Jahresüberschüsse aus. Die durch die Hochwasserkatastrophe in 2021 entstandenen Mehraufwendungen konnten durch die Soforthilfe des Landes NRW weitestgehend aufgefangen werden. Strukturell ist der Haushalt 2021 nach der von der gpaNRW durchgeführten Modellrechnung ebenfalls ausgeglichen.

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

¹³ 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-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

Jahresergebnisse Kall in Tausend Euro 2017 bis 2021

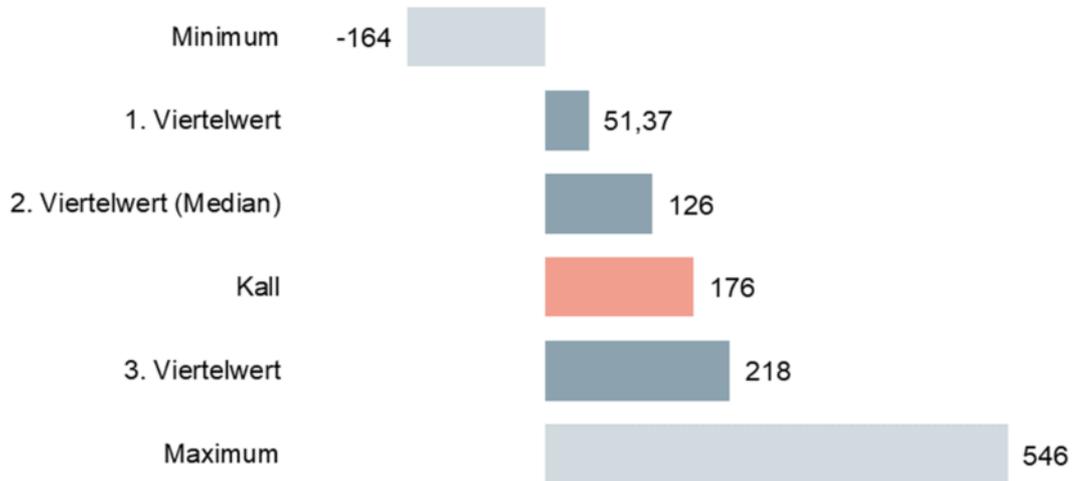


Die **Gemeinde Kall** kann in allen Jahren positive Jahresergebnisse erzielen. Bis 2021 betragen die summierten Jahresergebnisse etwa 6,8 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge steigen mit Ausnahme des Jahres 2019 in allen Jahren des Betrachtungszeitraums stärker als die Aufwendungen. Das Jahr 2019 ist dabei aufgrund hoher Pensions- und Beihilferückstellungen (1,3 Mio. Euro) eine Ausnahme. Im Eckjahresvergleich 2017/2021 steigen die ordentlichen Erträge um 4,7 Mio. Euro. Die Steigerung der Aufwendungen ist im selben Vergleich fast eine Mio. Euro geringer (3,8 Mio. Euro). Die Gemeinde profitiert dabei besonders von den Erträgen der Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisung. Während der Gemeindeanteil aus Einkommenssteuer 2017 noch bei 4,7 Mio. Euro liegt, begünstigt er 2021 den Jahresüberschuss mit 5,5 Mio. Euro. Der Gemeindeanteil aus Umsatzsteuer ist im Betrachtungszeitraum von 670.000 Euro auf rund 1,2 Mio. Euro gestiegen. Die Schlüsselzuweisungen schwanken zeitversetzt mit der Höhe der Steuererträge. Sie erfahren im Vergleich die wertmäßig größte Steigerung von 1,1 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt erhält die Gemeinde Kall Schlüsselzuweisungen von rund 2,2 Mio. Euro.

Die erzielten Gewerbesteuererträge wirken sich ebenfalls positiv auf die Jahresabschlüsse aus. Zwar gehen die Gewerbesteuererträge von 2017 bis 2019 zunächst leicht zurück, liegen jedoch auf einem vergleichsweise hohen Niveau. 2020 sinken die Gewerbesteuererträge unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie deutlich um rund zehn Prozent ab. Die Mindererträge werden allerdings durch die Gewerbesteuerausgleichszuweisung des Landes (1,7 Mio. Euro) mehr als aufgefangen. Bereits 2021 konnten sich die Gewerbesteuererträge trotz der anhaltenden Pandemie deutlich erholen und verzeichnen mit fast sieben Mio. Euro den Spitzenwert seit 2017.

Vor dem Hintergrund der positiven Jahresergebnisse hat die Gemeinde Kall in den Jahren 2020 und 2021 keine pandemiebedingten Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Die Gemeinde Kall kann in allen Jahren von 2017 bis 2021 überdurchschnittliche Jahresergebnisse je Einwohner erzielen. Die Gemeinde positioniert sich dabei immer über dem Median. 2020 hat sie einwohnerbezogen sogar ein höheres Jahresergebnis als 75 Prozent der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modell-

rechnung 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.

Das Jahr 2021 ist in außergewöhnlichem Maße beeinflusst durch die Hochwasserkatastrophe. Erträge und Aufwendungen in diesem Zusammenhang sind Sondereffekte, die die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die finanziellen Auswirkungen des Hochwassers auf den Haushalt der Gemeinde sind nicht nur an den offensichtlichen außerordentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen wie der Sofort- und Wiederaufbauhilfe festzumachen. Sie wirken hingegen in viele weitere Bereiche der Ergebnis- und Finanzrechnung hinein. Die gpaNRW verzichtet daher auf die Darstellung der genauen Höhe des strukturellen Ergebnisses, da diese nicht belastbar ermittelt werden kann. Nach Nivellierung der Schwankungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und der weitestgehenden Bereinigung von Sondereffekten, kann die gpaNRW in ihrer Modellrechnung jedoch ein **positives strukturelles Ergebnis** für die Gemeinde Kall feststellen.

Der Versuch, die durch die Hochwasserkatastrophe verursachten Sondereffekte einfach herauszurechnen, würde an dieser Stelle zu kurz greifen. Insbesondere die Tatsache, dass viele Tätigkeiten, Maßnahmen und Projekte nicht durchgeführt wurden, also ein weitestgehend normaler Verwaltungsbetrieb zeitweise nicht möglich war, erschwert die Prognose eines strukturellen Ergebnisses ohne Sondereffekte.

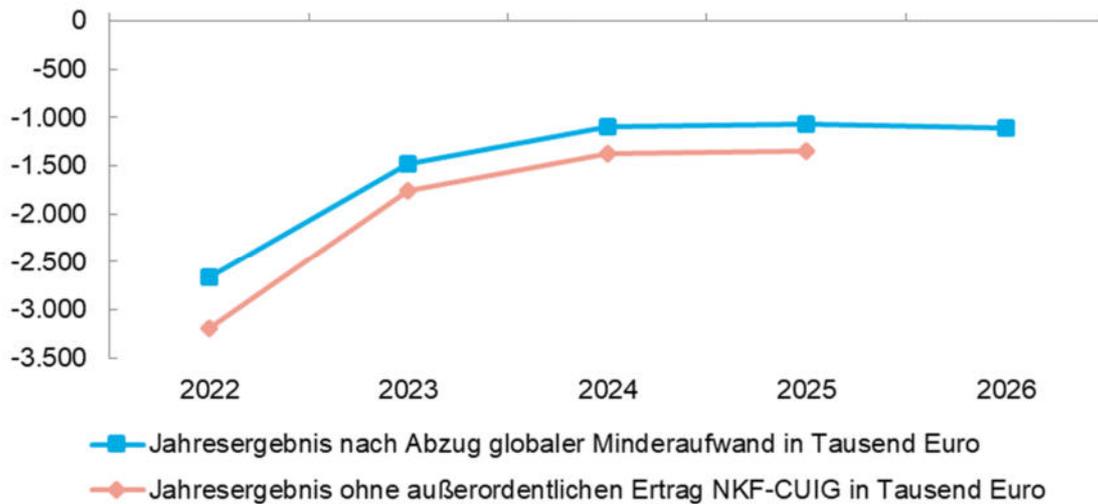
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Kall plant durchgängig mit Jahresdefiziten. Die Haushaltsplanung unterliegt konjunkturbedingt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW bei den Personalaufwendungen.

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 Kall in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Kall** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 zunächst mit einem leicht schrumpfenden Defizit, welches bis 2026 auf einem ähnlichen Niveau stagniert. Die Defizite sinken von 2,6 Mio. Euro in 2022 auf 1,1 Mio. Euro in 2026. Kumuliert beläuft sich das Defizit im gesamten Planungszeitraum auf insgesamt 7,4 Mio. Euro. Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird die Gemeinde Kall ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Ohne die für 2024 und 2025 aktuell geplanten außerordentlichen Erträge fiel das geplante Defizit um 554.000 Euro höher aus.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	6.998 (6.344)	8.825	1.827 (2.481)	4,7 (6,8)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*	6.632 (5.988)	8.009	1.377 (2.021)	3,8 (6,0)
Schlüsselzuweisungen*	2.526 (2.198)	1.825	-701 (-373)	-6,3 (-3,7)

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)**	5.890	6.771	881	2,8
sonstige ordentliche Erträge	1.618	639	-979	-17,0
Übrige Erträge**	9.295	10.174	879	1,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.612	9.878	2.266	5,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**	4.113	5.300	1.187	5,2
Transferaufwendungen (standardbereinigt)	7.676	9.785	2.109	5,0
Allgemeine Kreisumlage*	4.655 (4.634)	5.765	1.110 (1.131)	4,4 (4,5)
sonstige ordentliche Aufwendungen	1.296	984	-312	-5,4
Übrige Aufwendungen**	5.900	6.002	103	0,3

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

** Die in Kapitel 1.3.2 genannten Sondereffekte hat die gpaNRW bereinigt.

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.

Die Gemeinde Kall plant in 2026 **Gewerbesteuererträge** von 8,8 Mio. Euro. Das entspricht einer Erhöhung um rund 2,5 Mio. Euro gegenüber dem Mittelwert der letzten fünf Ergebnisse. In 2021 konnten mit knapp sieben Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge erzielt werden als in den Vorjahren. Für 2022 plant die Gemeinde lediglich noch Erträge von 6,4 Mio. Euro. Das vor-

läufige Ergebnis 2022 weist allerdings höhere Gewerbesteuererträge als 2021 aus. Bei der Ermittlung ihres Haushaltsansatzes 2023 berücksichtigt die Gemeinde die durchschnittlichen Vorjahresergebnisse, die Vorauszahlungsleistungen sowie die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁴. Die Planung sieht eine Steigerung der Erträge gegenüber 2022 um 19 Prozent auf 7,6 Mio. Euro vor. Nach den bisher vorliegenden Daten wird dieser Ertrag auch zu realisieren sein. In der mittelfristigen Planung orientiert sich die Gemeinde wiederum an den Orientierungsdaten des Landes. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und unterliegt damit einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Die Gewerbesteuererträge in den zurückliegenden fünf Jahren mit Ausnahme des Jahres 2020 haben ihren jeweiligen Planwert im Durchschnitt um 1,1 Mio. Euro überstiegen. Die nun eingeplante deutliche Steigerung in 2023 sowie die Anwendung der Steigerungsraten der Orientierungsdaten hierauf lässt auf eine an den örtlichen Verhältnissen und damit belastbare Planung schließen.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** plant die Gemeinde Kall bis 2026 mit sinkenden Schlüsselzuweisungen. Schlüsselzuweisungen sind von der Steuerkraft der Kommune abhängig. Aufgrund der deutlich gestiegenen Steuerkraft der Gemeinde Kall ist zunächst mit einem Absinken der Schlüsselzuweisungen zu rechnen. Auch die vom Land festgelegte Verteilmasse wird von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst und ist damit an die zukünftige Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts geknüpft. Mittelfristig wendet die Gemeinde die Orientierungsdaten des Landes an. Es bestehen daher allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche Risiken sind nicht zu erkennen.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist ein Ertragsrückgang von 2021 bis 2026 um knapp 980.000 Euro geplant. Dies resultiert vor allem aus Rückstellungsaufösungen, die erst bei Jahresabschlussbuchungen durchgeführt werden. Bei Vernachlässigung dieser Effekte beträgt der Rückgang nur noch rund 90.000 Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist aus Sicht der gpaNRW an dieser Stelle nicht zu erkennen.

Bei den **Gemeinschaftssteuern, den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** sowie den stichpunktartig geprüften **übrigen Erträgen** ergeben sich ebenfalls keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Für die **Personalaufwendungen** plant die Gemeinde Kall von 2021 bis 2026 mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,3 Prozent. Die Personalaufwendungen machen 26 Prozent der gesamten ordentlichen Aufwendungen aus und sind damit nach den Transferaufwendungen die größte Aufwandsposition im gemeindlichen Haushalt. Die von der Gemeinde eingeplante Steigerung berücksichtigt eine Tarifsteigerung von acht Prozent, verteilt auf die Jahre 2023 und 2024. Für die Folgejahre plant die Gemeinde lediglich mit der Steigerung von einem Prozent jährlich. Der nach der Haushaltsplanung der Gemeinde Kall getroffene Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen sieht für 2023 zunächst einen steuer- und sozialabgabenfreien Inflationsausgleich von 3.000 Euro je Beschäftigten vor. Ab dem 01. März 2024 erhöht sich das Tabellenentgelt um einen Sockelbetrag von 200 Euro und zusätzlich 5,5 Prozent, mindestens aber 340 Euro. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW in den geringen Steigerungsraten im Rahmen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

¹⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.11.2022

Die Gemeinde Kall plant eine durchschnittliche jährliche Steigerung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um 5,2 Prozent von 4,1 Mio. Euro auf 5,3 Mio. Euro in 2026. Die eingeplanten Mehraufwendungen für die Beseitigung und Sanierung von Hochwasserschäden im Rahmen des Wiederaufbaus nach der Hochwasserkatastrophe 2021 hat die gpaNRW als Sondereffekt bereits herausgerechnet. Diesen Mehraufwendungen stehen Erträge aus den Zuwendungen der Wiederaufbauhilfe gegenüber. Die aufgeführte verbleibende Aufwandssteigerung resultiert unter anderem aus Mehraufwendungen für die Energieversorgung. Diese soll im Vergleich zu 2021 bis 2026 um 62 Prozent von 318.000 Euro auf 514.000 Euro steigen. Weitere Einflussfaktoren sind steigende Aufwendungen für Unterkunftskosten im Asylbereich sowie für die Müllabfuhr. Diesen stehen jedoch auch Erträge aus Zuwendungen und Gebühren gegenüber. Die Gemeinde Kall plant zudem deutliche Steigerungen für die Unterhaltung von Straßen und Entwässerungsanlagen. Diese sollen in 2026 mit 479.000 Euro vier Mal so hoch sein wie noch 2021. Relativierend ist aber hinzuzufügen, dass die Unterhaltungsmaßnahmen in 2021 aufgrund der Hochwasserkatastrophe so niedrig wie in keinem anderen Jahr des Betrachtungszeitraums waren. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind stark von der Inflation betroffen. Diesem Risiko trägt die Gemeinde mit den eingeplanten Steigerungen Rechnung. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht erkennbar.

Mit rund 42 Prozent haben die **Transferaufwendungen** den größten Einfluss auf die ordentlichen Aufwendungen. Davon entfallen wiederum 36 Prozent auf die **allgemeine Kreisumlage**. Die Steigerung der Kreisumlage plant die Gemeinde anhand der Angaben und Planungen aus dem Benehmensverfahren mit dem Kreis Euskirchen. Hierbei wird mit deutlich höheren Umlagegrundlagen gerechnet. Die Umlagegrundlagen unterliegen grundsätzlich allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Jugendamtsumlage macht etwa 30 Prozent der Transferaufwendungen aus. Neben den Kreisumlagen bestimmen soziale Pflichtaufgaben aus den Produktbereichen 05 – soziale Leistungen und 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Transferaufwendungen. Diese steigen in den nächsten Jahren ebenfalls weiter an. Zu den Auswirkungen der steigenden Sozialleistungen macht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ weitere Angaben.

Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** sinken bis 2026 jährlich um 5,4 Prozent. Dies liegt allerdings vor allem an den vergleichsweise hohen Aufwendungen in 2021 durch eine Zuführung zum Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

Bei den stichpunktartig geprüften **übrigen Aufwendungen** ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

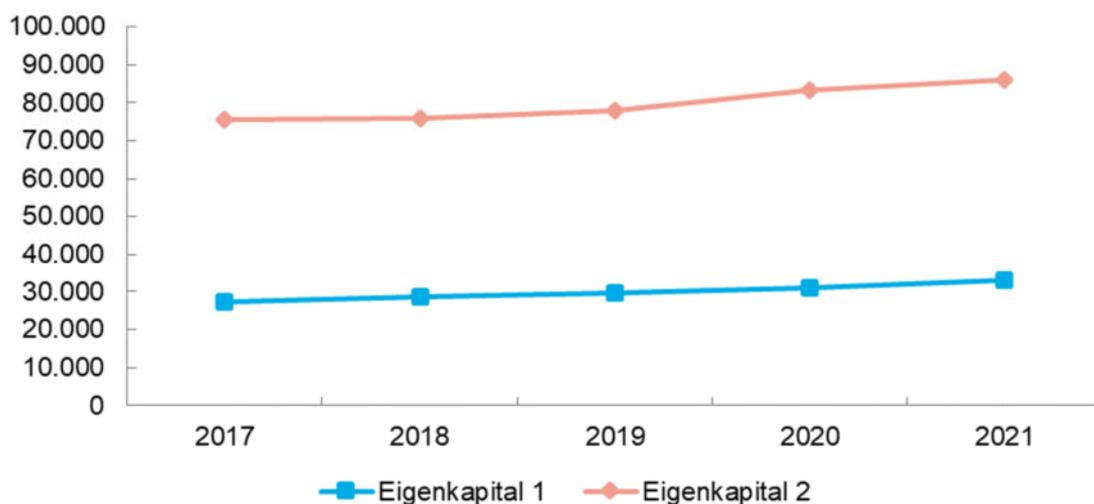
Die Haushaltsplanung unterliegt grundsätzlich allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, welche durch die aktuelle Situation nochmals verstärkt werden. Die unsichere Konjunkturlage und die Auswirkungen der Pandemie und des Krieges in der Ukraine erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Kall ist niedrig. Im Betrachtungszeitraum ist der Gemeinde aber gelungen das Eigenkapital kontinuierlich auszubauen. Durch die geplanten Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums wird die Ausgleichsrücklage fast vollständig aufgebraucht.

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 Kall in Tausend Euro 2017 bis 2021



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

Durch die Jahresüberschüsse 2017 bis 2021 hat sich das Eigenkapital der **Gemeinde Kall** um 5,8 Mio. Euro erhöht. Die Gemeinde konnte dadurch den Eigenkapitalverzehr aus dem Zeitraum der letzten überörtlichen Prüfung mehr als ausgleichen. Hier hatte sich das Eigenkapital der Gemeinde von 2010 bis 2016 um 3,7 Mio. Euro verringert. Die Gemeinde kann zum 31. Dezember 2021 mit 33,1 Mio. Euro fast den Eigenkapitalbestand aufweisen, den sie zuletzt zur Eröffnungsbilanz 2009 ausgewiesen hat (33,4 Mio. Euro).

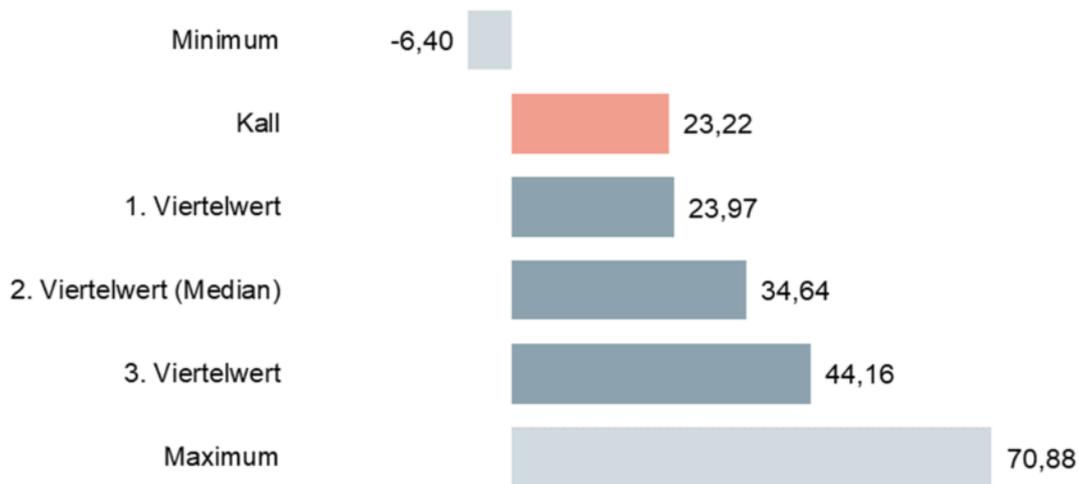
Beim Eigenkapital 2 werden zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt. Die Zunahme beim Eigenkapital 2 fällt im Eckjahresvergleich 2017 nach 2021 mit 10,5 Mio. Euro fast doppelt so hoch aus wie beim Eigenkapital 1. Dies resultiert aus einem deutlichen Anstieg der Sonderposten für Zuwendungen.

Die Ausgleichsrücklage der Gemeinde Kall hat sich bis 2021 auf rund 7,6 Mio. Euro erhöht. Sie kann damit ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge für einen gewissen Zeitraum nachkommen. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2026 durchgehend negative Jahresergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um 7,4 Mio. Euro vermindern. Das entspräche mehr als 20 Prozent des derzeitigen Eigenkapitals. Die Ausgleichsrücklage wird 2026 noch ei-

nen Bestand von 141.000 Euro aufweisen, wenn der eingeplante globale Minderaufwand erreicht wird.¹⁵ Die geplante Entwicklung des Eigenkapitals erfordert eine frühzeitige Auseinandersetzung mit möglichen Konsolidierungsmaßnahmen. Eine Umsetzung und der Umfang potenzieller Maßnahmen hängt davon ab, ob und in welcher Intensität der geplante Eigenkapitalverzehr eintritt. Die Haushaltsplanung unterliegt den in Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ beschriebenen Risiken.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG für das Haushaltsjahr 2026 einmalig das Recht zusteht, die in der Bilanzierungshilfe isolierten pandemie- und kriegsbedingten Schäden ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Die Gemeinde Kall plant mit außerordentlichen Erträgen von insgesamt 1,4 Mio. Euro bis 2025. Nachdem die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird die Gemeinde Kall die für 2024 und 2025 geplanten außerordentlichen Erträge von insgesamt 554.000 Euro in den kommenden Haushaltsplänen nicht mehr berücksichtigen können. Der zu kompensierende Gesamtbetrag beläuft sich dann nur noch auf 812.000 Euro. Die erfolgsneutrale Ausbuchung würde die allgemeine Rücklage um etwa 3,2 Prozent reduzieren. Die jährliche Belastung aus der Abschreibung über 50 Jahre würde dagegen rund 16.000 Euro betragen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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

¹⁵ vgl. Kapitel 1.3.1 „Haushaltsstatus“



Die Gemeinde Kall gehört in allen Jahren des Betrachtungszeitraums zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Diese misst den Anteil des Eigenkapitals an der gesamten Bilanzsumme. Bei Betrachtung der Eigenkapitalquote 2, positioniert sich die Gemeinde Kall ebenfalls in allen Jahren im ersten Viertel des interkommunalen Vergleichs. Relativierend ist aber hinzuzufügen, dass die Gemeinde im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Bilanzsumme je Einwohner gehört. Berechnet man das Eigenkapital je Einwohner relativieren sich die Eigenkapitalquoten zum Teil ebenfalls.

Eigenkapital 1 und 2 je Einwohner in Euro

Kennzahl	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapital 1 je EW in Euro	2.979	-641	1.936	3.235	4.102	10.159	68
Eigenkapital 2 je EW in Euro	7.762	2.080	4.785	6.020	7.050	12.232	68

Beim Eigenkapital 1 je Einwohner positioniert sich die Gemeinde Kall im interkommunalen Vergleich immer noch unter dem Median, nun aber über dem 1. Viertelwert. Nimmt man die Sonderposten hinzu, ist auffallend, dass die Gemeinde im Vergleich nun über dem 3. Viertelwert liegt. Dies liegt an den vergleichsweise hohen Sonderposten aus Zuwendungen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

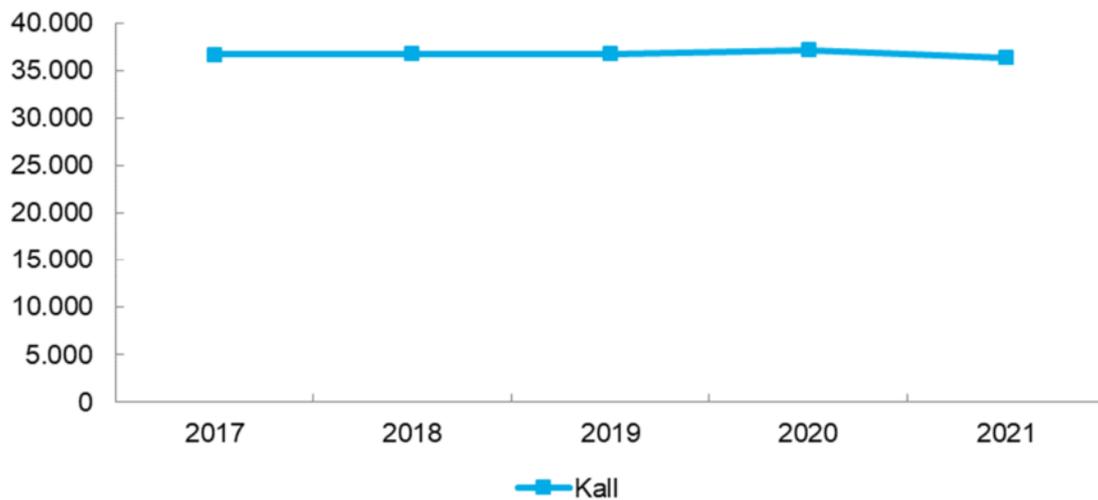
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Gemeinde Kall hat deutlich höhere Gesamtverbindlichkeiten als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Gemeinde investiert mehr als sie durch Abschreibungen und Vermögensabgängen an Substanz verliert. Zumindest vereinzelt bestehen Risiken für Reinvestitionsbedarfe. Planmäßig werden die investiven Kreditverbindlichkeiten zunehmen.

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 Kall in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die **Gemeinde Kall** ist von der Aufstellung von Gesamtabschlüssen befreit. Da die Beteiligungsverhältnisse von nur untergeordneter Bedeutung für die Vermögenslage der Gemeinde sind, hat die gpaNRW für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern 2017 bis 2021 die Daten aus dem Kernhaushalt verwendet. Diese hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls keine Gesamtabschlüsse vorlagen, wurden die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns hilfsweise errechnet und in den Vergleich einbezogen. Mehrheitsbeteiligungen, die die gpaNRW bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern ergänzend berücksichtigen, hat die Gemeinde Kall nicht.

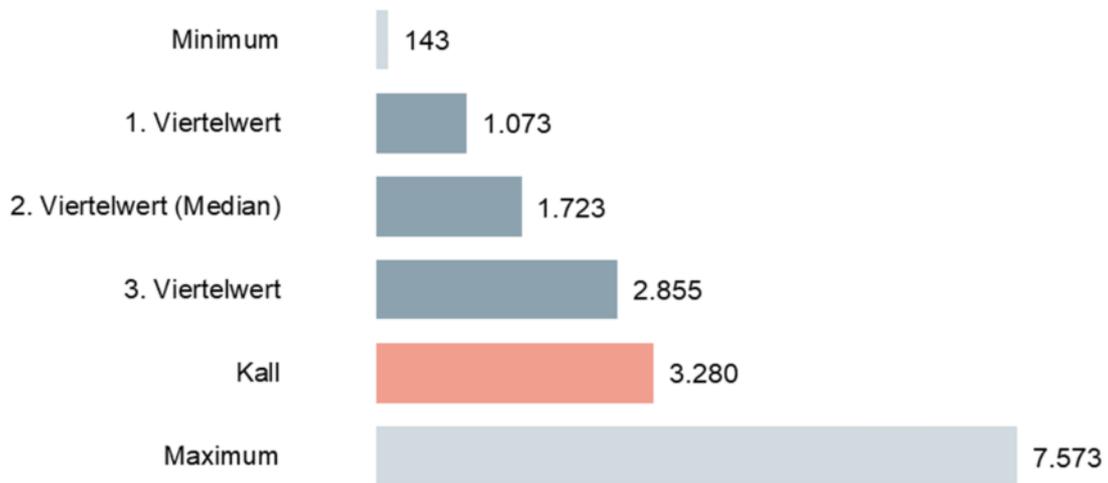
Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern verbleiben über den gesamten Betrachtungszeitraum auf einem ähnlichen hohen Niveau. Im Eckjahresvergleich 2017/2021 sinken sie lediglich um knapp 300.000 Euro von 36,7 Mio. Euro auf 36,4 Mio. Euro. Bei genauerer Betrachtung ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies vor allem an den in 2021 stark angestiegenen erhaltenen Anzahlungen liegt. Diese haben sich im Vergleich zu 2020 von 5,7 Mio. Euro auf 12,3 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Dieser enorme Anstieg resultiert aus den bis Ende 2021 noch nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel der Soforthilfe des Landes und aus Versicherungsleistungen in Folge der Hochwasserkatastrophe, die bis zur Verwendung als erhaltene Anzahlung bilanziert

werden. Bei Fertigstellung der Wiederaufbaumaßnahmen und Aktivierung der Vermögensgegenstände werden die erhaltenen Anzahlungen in den Sonderposten umgebucht und analog der Nutzungsdauer ertragswirksam aufgelöst. Etwa 5,2 Mio. Euro der erhaltenen Anzahlungen sind allein auf die Hochwasserkatastrophe zurückzuführen.

Sowohl die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten wie auch aus Liquiditätskrediten konnte die Gemeinde Kall kontinuierlich abbauen. Die Investitionskredite im Kernhaushalt beliefen sich 2017 noch auf 29,4 Mio. Euro, 2021 sind sie auf knapp 22 Mio. Euro gesunken. Die Liquiditätskredite konnten vollständig abgebaut werden. Die Gemeinde Kall bilanziert zum 31. Dezember 2021 damit erstmalig seit der Eröffnungsbilanz 2009 keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten mehr.

Eine Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten findet sich in der Anlage vier.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Kall bilanziert mehr Verbindlichkeiten als über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies liegt vor allem an dem hohen Stand an Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Lässt man die auf die Hochwasserkatastrophe zurückzuführenden bereits erwähnten erhaltenen Anzahlungen außer Acht, gehört die Gemeinde Kall immer noch zum Viertel mit den meisten Verbindlichkeiten.

Investitionskredite je Einwohner in Euro 2021

Kennzahl	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je EW in Euro	1.979	0,00	246	515	1.426	3.751	68

Die Gemeinde Kall bilanziert mehr Investitionskredite je Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Positiv hervorzuheben ist, dass Liquiditätsüberschüsse im Betrachtungszeitraum zur Tilgung der Kredite genutzt wurden. Inwieweit ein Handlungsbedarf im Vermögen zu erkennen ist, der wiederum zu steigenden Krediten führen kann, betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel 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.

Das Anlagevermögen der **Gemeinde Kall** hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 7,3 Mio. Euro erhöht. Die Gemeinde tätigt im Betrachtungszeitraum mehr Investitionen als sie durch Abschreibungen und Vermögensabgängen an Substanz verliert.

Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hat enorme Schäden an Gebäuden und Infrastrukturvermögen verursacht. In Folge dessen hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW auf Grundlage des § 96a GO NRW eine Verordnung über besondere haushaltsrechtliche Verfahrensweisen erlassen. Nach dieser hat die Gemeinde Kall für vom Hochwasser beschädigtes Anlagevermögen keine Wertminderung zu erfassen, sofern der Vermögensgegenstand Bestandteil des Wiederaufbauplans ist. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die Positionen des Sachanlagevermögens genauer:

Anlagenabnutzungsgrad Kall in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND	RND	AAG
Wohnbauten	50	80	80,00	15,52	80,60
Verwaltungsgebäude	40	80	75,00	18,00	76,00
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	28,00	65,00
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	75,00	6,00	92,00
Schulgebäude	40	80	75,00	28,67	61,77
Schulsporthallen**	40	60	k.A.	k.A.	k.A.
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	65,00	33,50	48,46
Hallenbad	40	70	70,00	1,00	98,57
Abwasserkanäle	50	80	66,67	30,07	54,90

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad

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

** Die Gemeinde Kall bilanzierte ihre Schulsporthallen zum 31. Dezember 2021 auf der Vermögensposition der dazugehörigen Schulgebäude

Die Gemeinde Kall hat für ihr Vermögen überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern hat die Gemeinde niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Zudem werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Durch lange Nutzungszeiträume steigt allerdings auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seiner geplanten Nutzungsdauer erreicht.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude der Gemeinde Kall liegen mit Ausnahme der Kindertageseinrichtungen und der Abwasserkanäle deutlich über 50 Prozent. Sie haben damit rein rechnerisch bereits mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten.

Bei den **Feuerwehrgerätehäusern** sowie dem **Hallenbad** wurden bereits über 90 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Durch die Hochwasserkatastrophe 2021 wurden zwei der drei bestehenden Feuerwehrgerätehäuser sowie das Hallenbad geflutet und Heizungs- und Elektroanlagen sowie der Innenausbau beschädigt. Die Gebäude sind Bestandteile des von der Gemeinde aufgestellten Wiederaufbauplans. Das Feuerwehrgerätehaus Kall wird an einen hochwassersicheren Standort verlegt und neu errichtet. Infolge der Wiederaufbauarbeiten werden sich die hohen Anlagenabnutzungsgrade nach Fertigstellung reduzieren.

Die bei der Gemeinde Kall bilanzierten **Wohnbauten** sowie die **Verwaltungsgebäude** weisen ebenfalls einen erhöhten Anlagenabnutzungsgrad auf. Auch hier sind viele der Gebäude Bestandteil des Wiederaufbauplans. Die Alte Schule Sötenich sowie das unter anderem als Quar-

tierbüro genutzte Gebäude in der Bahnhofstraße wurden die Flut beschädigt und müssen saniert werden. Das Rathaus der Gemeinde Kall wurde auf einer Höhe von 2,10m überflutet, wodurch der gesamte Innenausbau des Erdgeschosses sowie Versorgungsleitungen und die Heizungsanlage zerstört wurden. Der Bauhof muss in Folge der Hochwasserschäden neu errichtet werden. Aufgrund der bereits veranschlagten Maßnahmen ist derzeit kein weiteres Handlungserfordernis erkennbar.

Die **Gemeindehäuser** weisen ebenfalls mit 65 Prozent eine erhöhte Abnutzung auf. Die Alte Schule Dottel sowie die Alte Schule Wahlen sind bereits vollständig abgeschrieben. Die Alte Schule Wahlen wurde durch die Flutkatastrophe in vielen Bereichen beschädigt. Zur Sanierung des Gebäudes wurden im Haushaltsplan 2024 Mittel in Höhe von rund 559.000 Euro eingeplant. Für die Alte Schule Dottel, die durch die örtlichen Vereine genutzt wird, wurden bisher keine Sanierungsmaßnahmen vorgesehen. Zwar kann man das Gebäude auch nach seiner vollständigen Abschreibung noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei der alten Bausubstanz die Erfordernisse an der Instandhaltung. Gleichzeitig steigt das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen. Somit besteht an dieser Stelle ein mögliches Handlungserfordernis für Instandhaltungsmaßnahmen. Die Gemeinde Kall sollte den Zustand der Alten Schule Dottel weiterhin kritisch beobachten.

Die **Schulen** machen rund zehn Prozent der Bilanzsumme aus und sind nicht nur bilanziell ein wichtiger Posten, sondern auch im politischen Raum von großer Bedeutung. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit rund 62 Prozent ebenfalls erhöht. Die Schulgebäude der Gemeinde wurden unterschiedlich stark durch das Hochwasser beschädigt und sind demnach auch im Wiederaufbauplan berücksichtigt. Hierdurch wird sich die durchschnittliche Restnutzungsdauer im Bereich der Schulen verbessern. Auch durch die Mittel aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ wurden rund 500.000 Euro für die Schulen verausgabt. Der im Betrachtungszeitraum erfolgte Wertezuwachs von 7,3 Mio. Euro entfällt zu einem Großteil auf Investitionen im Bereich der Schulen. Durch den Umbau der Hauptschule zur Grundschule bilanziert die Gemeinde 2021 rund 4,5 Mio. Euro mehr als noch 2019.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, ob eine Kommune ihre geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken kann oder inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen.

Salden der Finanzplanung Kall in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.102	-1.244	-502	-527	274
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.833	-9.599	-6.888	-1.931	96
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-4.934	-10.842	-7.390	-2.457	370
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.987	8.824	6.128	1.170	-770
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.947	-2.019	-1.262	-1.288	-400

Die **Gemeinde Kall** plant bis auf das Jahr 2026 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie erwirtschaftet somit keine ausreichenden Mittel, um sich selbst zu finanzieren. Bis 2026 summiert sich der Fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit auf insgesamt 4,1 Mio. Euro. Die Gemeinde Kall muss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die Tilgung ihrer Investitionskredite finanzieren. Diese belaufen sich bis 2026 auf etwa 8,2 Mio. Euro. Somit beläuft sich der rechnerische Bedarf an Liquiditätskrediten auf rund 12,3 Mio. Euro. Berücksichtigt man die vorhandenen liquiden Mittel zum Jahresabschluss 2021 von 11,3 Mio. Euro, verbleibt eine zu schließende Lücke von einer Mio. Euro. Das vorläufige Ergebnis 2022 weist im Gegensatz zur Planung einen positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit aus, sodass nach den vorliegenden Daten bis 2026 keine zusätzlichen Liquiditätskredite notwendig wären.

Die Gemeinde Kall plant von 2022 bis 2026 Investitionen von 90,4 Mio. Euro. Das Investitionsvolumen ist damit mehr als drei Mal so hoch wie die Gemeinde in den fünf Jahren zuvor von 2017 bis 2021 ausgezahlt hat (26,5 Mio. Euro). Das verdeutlicht die durch die Hochwasserkatastrophe entstandene enorme Last für die Gemeinde. Den Investitionsauszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von rund 69,2 Mio. Euro gegenüber. Die Investitionen werden demnach nicht vollständig durch Fördermittel oder Beiträge gedeckt. Hierdurch entsteht ein Liquiditätsbedarf, der über neue Investitionskredite gedeckt werden muss. Dieser beläuft sich nach der derzeitigen Planung auf 21,2 Mio. Euro. Zusätzliche Investitionskredite erhöhen die laufenden Tilgungen und führen möglicherweise zu weiteren Liquiditätskrediten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Kall 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 und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Gemeinde Kall gelingt es nur teilweise, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresabschlüsse gehen stattdessen vor allem auf die konjunkturanfälligen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer zurück. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum sinkt.

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

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

Eine belastbare Bereinigung von Sondereffekte ist aus Sicht der gpaNRW für das Jahr 2021 aufgrund der Hochwasserkatastrophe nur in Teilen möglich. Als Sondereffekt infolge des Hochwassers hat die gpaNRW daher lediglich die klar zu beziffernden Erträge und Aufwendungen aus der Sofort- und Wiederaufbauhilfe bereinigt. Daneben hat die gpaNRW folgende Sondereffekte im Betrachtungszeitraum berücksichtigt:

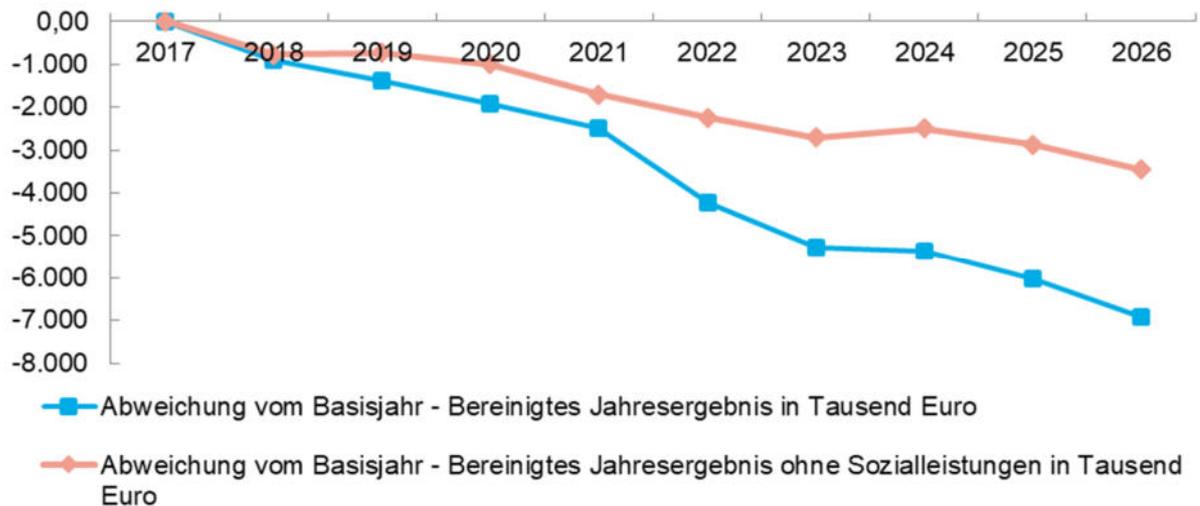
- die erhöhten Erträge aus Holzverkauf aufgrund eines Käferbefalls
- erhöhte Zuführungen und Auflösungen von Pensions- und Beihilferückstellungen
- eine gebildete Rückstellung für die Sanierung von belasteten Spielplätzen sowie
- Wertminderungen im Zusammenhang mit festgelegten Verkaufspreisen für gemeindliche Grundstücke

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Kall ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Kall langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Kall in Tausend Euro 2017 bis 2026



Das Basisjahr 2017 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Gemeinde Kall**. Im direkten Vergleich der Jahre 2017 und 2021 erkennt man einen negativen Verlauf (-2,5 Mio. Euro). Die bereinigten Aufwendungen steigen in diesem Zeitraum deutlich stärker (+4,3 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+1,4 Mio. Euro).

Die Aufwandssteigerungen ergeben sich unter anderem aus den Personalaufwendungen. Diese steigen in den fünf Jahren von 2017 bis 2021 um fast 1,7 Mio. Euro. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 plant die Gemeinde nochmals einen Anstieg von knapp 2,3 Mio. Euro für diesen Bereich. Steigende Personalaufwendungen infolge von Neueinstellungen, Tarifanpassungen, Höhergruppierungen und altersbedingten Stufenzeitanpassungen beeinflussen die Jahresergebnisse ab 2022 somit zusätzlich. Hierbei ist zu beachten, dass diese zumindest mittelfristig höher als bereits eingeplant ausfallen könnten.¹⁶ Ein weiterer Einflussfaktor für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die bereinigten Transferaufwendungen mit zusätzlich rund 1,2 Mio. Euro. Ein großer Teil dieser Transferaufwendungen sind die sogenannten „Sozialleistungen“.

Bei Herausrechnung der Sozialleistungen ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 800.000 Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: -100.000 Euro
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -300.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 1,2 Mio. Euro

¹⁶ vgl. Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse - Personalaufwendungen

Die Jugendamtsumlage macht den größten Anteil der bereinigten Transferaufwendungen aus und ist hier maßgeblich für die beschriebenen Aufwandssteigerungen bis 2021. Die Schere zwischen den beiden Graphen klafft beim Übergang in den Planungszeitraum ab 2022 weiter auseinander. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Kall wird somit zukünftig stärker als bisher von sozialen Pflichtaufgaben begrenzt. Bis 2026 plant die Gemeinde Kall mit steigenden Aufwendungen in beiden Produktbereichen sowie der Jugendamtsumlage um 2,7 Mio. Euro im Vergleich zu 2021. Die sowohl prozentual als auch wertmäßig größte Aufwandssteigerung soll dabei auf den Produktbereich 06 – Kinder- und Jugend- und Familienhilfe fallen. Das Ergebnis dieses Produktbereiches soll sich von 2021 bis 2026 um 1,6 Mio. Euro verschlechtern. Dies liegt vor allem an höheren Personal-, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Bereich der Kindertagesbetreuung.

Das bereinigte Jahresergebnis sinkt beim Übergang in den Planungszeitraum ab 2022 deutlicher ab als zuvor. Dies ist neben den bereits beschriebenen höheren Transfer- und Personalaufwendungen auf geplante Mehraufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zurückzuführen. Nähere Angaben hierzu macht die gpaNRW im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“. Der Gemeinde Kall gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen mittels eigener Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Ein Vergleich der Entwicklung der tatsächlichen (nicht bereinigten) Jahresergebnisse mit der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die positive Entwicklung von 2019 bis 2021 wesentlich auf die bereinigten Ertragsarten der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs fußt. Die zukünftigen Jahresergebnisse werden verstärkt von diesen Positionen abhängig sein. Die Höhe dieser Erträge hängt allerdings stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind somit risikobehaftet und von der Gemeinde nicht oder schwer steuerbar.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren und Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig im Jahr 2015 angepasst. Auch im aktuellen Haushaltsplan 2023 sind keine weiteren Anpassungen vorgesehen.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

Hebesätze	Kall	Kreis Euskirchen*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Hebesatz Grundsteuer A	350	450	378	294	247
Hebesatz Grundsteuer B	555	579	602	550	479
Hebesatz Gewerbesteuer	515	485	456	445	414

* gewogener Durchschnittswert

** gewogener Durchschnittswert kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verfügen durch den Halbjahresbericht über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde jedoch nicht einhalten.

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

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

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

Die **Gemeinde Kall** hat die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung in den letzten Jahren nicht einhalten können. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzungen zuletzt erst im ersten Quartal des laufenden Haushaltsjahres. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgt grundsätzlich direkt nach der Beschlussfassung. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen. Für den Haushalt des Jahres 2021 hat der Gesetzgeber aufgrund

der pandemiebedingten Beeinträchtigungen eine großzügigere Frist bis zum 31. März gewährt.¹⁷

Die Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in der Gemeinde Kall im gesamten Betrachtungszeitraum nicht fristgerecht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe an den Rat erfolgten teilweise mit erheblicher Verspätung. 2018 erfolgte die Zuleitung an den Rat erst im September des übernächsten Jahres, 2019 erst im Juni des Jahres 2022. Die Zuleitung der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 erfolgten ebenfalls jeweils erst im übernächsten Jahr. Dementsprechend konnte auch die Frist zur Feststellung durch den Rat (§ 96 Abs. 1 GO NRW) in keinem Jahr gewahrt werden. Die Jahresabschlüsse 2019, 2020 und 2021 wurden alle erst im Laufe des Jahres 2023 durch den Rat festgestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass es der Gemeinde Kall gelungen ist die zu Beginn der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW fehlenden Jahresabschlüsse alle aufzuarbeiten. Nach derzeitigem Stand wird bis zum Anfang des Jahres 2024 ein geprüfter Jahresabschluss 2022 vorliegen.

→ **Empfehlung**

Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Kall die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.

Die Gemeinde Kall berichtet dem Rat unterjährig in einem Halbjahresbericht zur Entwicklung der laufenden Haushaltsausführung. Im Bericht werden aktuelle Sachstände und Abweichungen auf Basis der Ergebnisplanung dargestellt und erläutert. Zusätzlich wird, sofern möglich, auch eine Prognose zum Jahresende vorgenommen. Neben den Aufwands- und Ertragsarten wird auch über Investitionsmaßnahmen und deren Umsetzungsstand berichtet. Der Bericht wird durch die Kämmerei (Team 1.2) in enger Absprache mit den Fachabteilungen erstellt. Über die Liquiditätslage der Gemeinde und den prognostizierten Stand der liquiden Mittel zum Jahresende wird derzeit noch nicht eingehender berichtet. Auch der Stand der Kreditverbindlichkeiten und die Notwendigkeit zur Aufnahme geplanter Kredite wird nicht näher erläutert. Vom Rat zu treffende strategische Entscheidungen können jedoch auch von diesen Entwicklungen beeinflusst werden und ein Handeln erforderlich machen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte in ihrem Halbjahresbericht die Liquiditätslage ergänzen und ebenfalls über den Stand der Investitions- und ggf. Liquiditätskredite berichten.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall überträgt im Bereich der investiven Auszahlungen vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Sie nimmt die investiven Auszahlungsermächtigungen allerdings nur zu durchschnittlich 23 Prozent in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

¹⁷ Gem. § 4 Abs. 5 des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) in der bis zum 14.12.2021 gültigen Fassung.

- Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde Kall verbindlich geregelt.

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 Kall** hat per Dienstanweisung, welche mit Wirkung vom 20.11.2019 in Kraft getreten ist, Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen geregelt. Diese beinhalten die folgenden Festlegungen:

- Ermächtigungsübertragungen sind sowohl für investive als auch konsumtive Auszahlungen zulässig.
- Investive Auszahlungsermächtigungen können nur für bereits begonnene Maßnahmen oder nach erfolgter Begründung der Notwendigkeit auch für nicht begonnene Maßnahmen, übertragen werden.
- Ermächtigungsübertragungen können nur bis zur Höhe des noch nicht in Anspruch genommenen Haushaltsansatzes vorgenommen werden.
- Übertragene Ermächtigungen für konsumtive Auszahlungen bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres für ihren Zweck verfügbar. Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres. Bei zweckgebundenen Erträgen oder Einzahlungen bleiben die Ermächtigungsübertragungen bis zur Erfüllung des Zwecks bzw. bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar.
- Die Ermächtigungsübertragungen sind der Budgetverantwortlichen schriftlich zu begründen und vom Kämmerer zu genehmigen.

In der folgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Höhe der konsumtiven Ermächtigungsübertragungen der Gemeinde Kall dar:

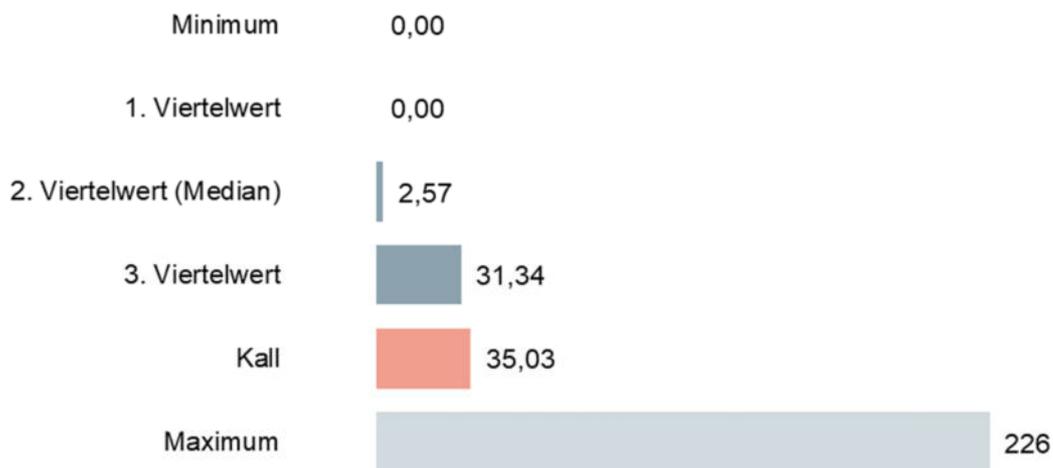
Ordentliche Aufwendungen Kall 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	27.042	27.977	29.528	30.055	30.872
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	386	143	215	244	389

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,43	0,51	0,73	0,81	1,26
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	27.428	28.121	29.743	30.299	31.261
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,41	0,51	0,72	0,80	1,24
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	27.008	27.244	29.116	29.726	30.818
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,47	96,88	97,89	98,11	98,58

Die Gemeinde Kall überträgt in allen Jahren des Betrachtungszeitraums Aufwendungen in das Folgejahr. Die fortgeschriebenen Ansätze wurden dabei zu mehr als 95 Prozent in Anspruch genommen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen.

Die Gemeinde Kall überträgt mehr Aufwendungen in das Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der originäre Haushaltsansatz hätte in allen Jahren des Betrachtungszeitraums ausgereicht, um die Aufwendungen zu decken.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die investiven Ermächtigungsübertragungen, die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sowie den Grad der Inanspruchnahme dieser Ansätze:

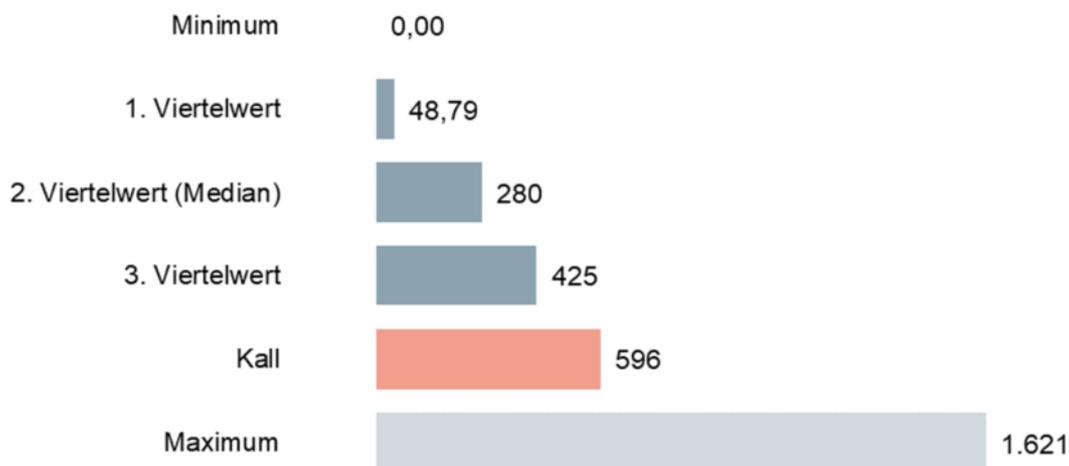
Investive Auszahlungen Kall 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	13.189	16.299	15.879	19.110	16.778
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	7.114	5.896	4.761	6.676	6.613

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	53,94	36,17	29,98	34,93	39,41
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	20.302	22.194	20.640	25.786	23.391
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	35,04	26,56	23,07	25,89	28,27
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.185	5.028	4.661	8.840	4.794
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	15,69	22,65	22,58	34,28	20,50

Die Gemeinde Kall hat in den Jahren 2017 bis 2021 durchschnittlich je 6,2 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen übertragen und so den jährlichen Haushaltsansatz im Durchschnitt um jeweils 39 Prozent erhöht. In 2021 wurden investive Auszahlungsermächtigungen für insgesamt 49 Maßnahmen übertragen. Die wertmäßig höchsten Übertragungen erfolgten für die Sanierung der Oberstraße in Golbach (950.000 Euro) und für verschiedene Grundstückskäufe (800.000 Euro). Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wurden durchschnittlich allerdings lediglich zu 23 Prozent in Anspruch genommen.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021

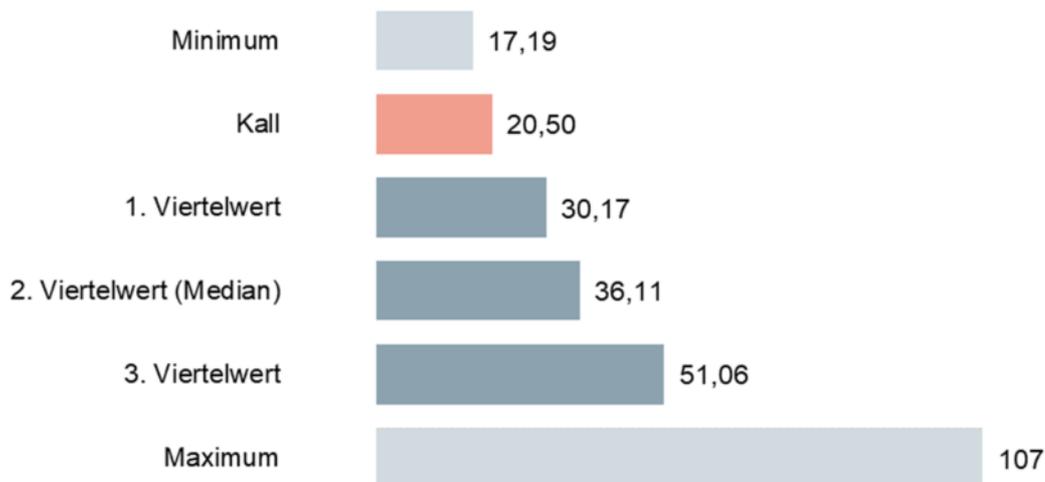


In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.

Die Gemeinde Kall überträgt mehr investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner als 75 Prozent der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen. Sie können stattdessen im Folgejahr genutzt werden. Diese Flexibilität kann jedoch unter Umständen negative Auswirkungen auf die Transparenz und Steuerungsfähigkeit des Haushaltes haben. Als Indikator kann der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze dienen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 62 Werte eingeflossen.

Im Gegensatz zu den vergleichsweise hohen Ermächtigungsübertragungen, positioniert sich die Gemeinde Kall bei der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze im interkommunalen Vergleich deutlich unter dem Median. Hier sind es mehr als 75 Prozent der Kommunen, bei denen mehr investive Ermächtigungen auch zur Auszahlung kommen.

Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen zu einer geringeren Transparenz des Haushaltsplans. Eine verlässliche Auskunft über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren Höhe anhand des Haushaltsplans ist in der Form nicht möglich. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass Ansätze im Haushaltsplan zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Über die zukünftigen Auszahlungen dieser Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

Die Gemeinde führt den deutlich unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme bei den Investitionen auf verschiedene Gründe zurück. Verschiebungen bzw. Verzögerungen von Maßnahmen aufgrund einer starken Auslastung der ausführenden Unternehmen sowie fehlende personelle Kapazitäten im technischen Bereich der Gemeinde sind hier beispielhaft zu nennen. Zudem betreibt die Gemeinde nach eigener Aussage eine vorsorgliche Ansatzplanung zur Abwicklung der umfangreichen städtebaulichen Maßnahmen sowie Investitionen im Bereich des Infrastrukturvermögens.

Die Gemeinde sollte im Hinblick auf die beschriebenen Folgen und den Vergleich mit anderen Kommunen ihre Veranschlagungspraxis kritisch hinterfragen. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollten nur Ermächtigungen für Maßnahmen veranschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Dabei sollte die Gemeinde nur Maßnahmen in den Haushalt aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen. Die Gemeinde sollte ihre Ermächtigungsübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst geringhalten, um den Haushalt transparent zu gestalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall akquiriert ihre Fördermittel dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich 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 Kall** akquiriert Fördermittel bisher dezentral. Zuständig für die Recherche und Beantragung von Fördermitteln sind die jeweiligen Teams. Den überwiegenden Anteil der Fördermittel akquiriert das Team 2.2 für die Umsetzung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Die Teams prüfen und beantragen die Fördermittel in eigener Verantwortung. Sie nutzen nach eigener Aussage verschiedene Quellen zur Recherche potenzieller Fördermöglichkeiten. Ein Überblick der förderfähigen Maßnahmen der Gesamtverwaltung, beispielsweise mittels einer zentralen Datei, besteht jedoch nicht.

Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen für die Akquise von Fördermitteln hat die Gemeinde Kall noch nicht schriftlich festgelegt. Nach Auskunft der Gemeinde sind die Teams jedoch grundsätzlich angehalten, bei jeder Maßnahme mögliche Fördermittel zu prüfen. Geplante Investitionen ohne Fördermöglichkeiten sind zu erläutern. Die Gemeinde könnte diesen Regelungen mehr operative Verbindlichkeit verleihen und die strategische Ausrichtung der Gemeinde, etwa in Gestalt einer Dienstanweisung oder Richtlinie, dokumentieren. Zur Optimierung ihres Fördermittelmanagements könnte sie die nachstehenden Regelungen aufnehmen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Abteilungen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie in einer Dienstanweisung oder Richtlinie einbeziehen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Gemeinde Kall dezentral. Ein förderbezogenes Controlling und hierauf aufbauendes Berichtswesen ist 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 **Gemeinde Kall** bewirtschaftet ihre erhaltenen Fördermittel dezentral. Die jeweiligen Teams überwachen, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden umgesetzt und Fristen eingehalten werden, eigenverantwortlich. Ebenso sind die Teams für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen von Verwendungsnachweisen zuständig. Hierzu hat die Gemeinde bisher keine verbindlichen Standards oder Prozesse vorgegeben. Ein Fördercontrolling ist bislang nicht eingerichtet. Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte werden bisher ebenfalls nicht verfasst.

Eine zentrale Übersicht, in der alle Daten der Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden kann, ist derzeit nicht vorhanden. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.

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

Auf Grundlage dieser Daten kann die Gemeinde Kall ein förderbezogenes und in Abwägung mit zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessenes Berichtswesen aufbauen. Ein Fördermittelberichtswesen hilft den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu erhalten. Außerdem zeigt es während der Projektumsetzung Planabweichungen auf, so dass geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte sich mittels einer zentralen Datei zur Verwaltung von Fördermitteln einen Gesamtüberblick verschaffen. Diese sollte auch Angaben zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen einrichten. Entscheidungsträger sollten regelmäßig über abgeschlossene, laufende und zukünftig geplante Fördermaßnahmen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

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

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

Kreditportfolio Kall zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	21.954
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	31
Anzahl Kreditgeber	6

Die **Gemeinde Kall** 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 Liquiditätskrediten 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.

Auch zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen, wie z. B:

- 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 Kall kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien

zum kommunalen Kreditmanagement, die Gemeinde Kall in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁸ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁹

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.

Die Gemeinde Kall 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, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

Demnach verfolgt sie ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Die Gemeinde Kall holt vor Kreditaufnahme mehrere Angebote von Banken ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat bisher grundsätzlich nur Festzinsdarlehen aufgenommen. Die Aufnahme von Fremdwährungskrediten ist nach Aussage der Gemeinde nicht vorgesehen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

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

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

Geldmittel und -anlagen Kall zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	11.275
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	480
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	480
Ausleihungen in Tausend Euro	7,5

¹⁸ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁹ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Die **Gemeinde Kall** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um Geldanlagen in den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten. Bei den Ausleihungen bilanziert die Gemeinde verschiedene Geschäftsanteile.

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 Kall dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Kall beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, 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 Kall verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Kall gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.

- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde Kall kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²⁰ könnten 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, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- 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 abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Kall 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 Gemeinde Kall in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

²⁰ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Gemeinde Kall gelingt es nur teilweise, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresabschlüsse gehen stattdessen vor allem auf die konjunkturanfälligen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer zurück. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum sinkt.	57	E1	Die Gemeinde Kall sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren und Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.	60
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verfügen durch den Halbjahresbericht über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde jedoch nicht einhalten.	61	E2.1	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Kall die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.	62
			E2.2	Die Gemeinde Kall sollte in ihrem Halbjahresbericht die Liquiditätslage ergänzen und ebenfalls über den Stand der Investitions- und ggf. Liquiditätskredite berichten.	62
F3	Die Gemeinde Kall überträgt im Bereich der investiven Auszahlungen vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Sie nimmt die investiven Auszahlungsermächtigungen allerdings nur zu durchschnittlich 23 Prozent in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	62	E3	Die Gemeinde Kall sollten nur Ermächtigungen für Maßnahmen vorschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Dabei sollte die Gemeinde nur Maßnahmen in den Haushalt aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen. Die Gemeinde sollte ihre Ermächtigungsübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst geringhalten, um den Haushalt transparent zu gestalten.	67
F4	Die Gemeinde Kall akquiriert ihre Fördermittel dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt.	67	E4	Die Gemeinde Kall sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie in einer Dienstweisung oder Richtlinie einbeziehen.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Gemeinde Kall dezentral. Ein förderbezogenes Controlling und hierauf aufbauendes Berichtswesen ist bisher nicht eingerichtet.	68	E5	Die Gemeinde Kall sollte sich mittels einer zentralen Datei zur Verwaltung von Fördermitteln einen Gesamtüberblick verschaffen. Diese sollte auch Angaben zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen einrichten. Entscheidungsträger sollten regelmäßig über abgeschlossene, laufende und zukünftig geplante Fördermaßnahmen informiert werden.	69
F6	Die Gemeinde Kall hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	69	E6	Die Gemeinde Kall sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.	71
F7	Die Gemeinde Kall hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	71	E7	Die Gemeinde Kall sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Kall 2017	Kall aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	104	108	86,55	100	104	109	121	68
Eigenkapitalquote 1	20,7	23,22	-6,40	23,97	34,64	44,16	70,88	68
Eigenkapitalquote 2	57,8	60,50	20,76	60,44	68,63	76,26	86,50	68
Fehlbetragsquote	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	56,2	51,20	6,18	30,48	36,56	44,13	57,70	68
Abschreibungsintensität	11,0	11,23	4,90	8,39	9,27	11,11	14,07	67

Kennzahlen	Kall 2017	Kall aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Drittfinanzierungsquote	50,2	62,01	37,16	55,59	62,07	71,03	87,20	63
Investitionsquote	101	71,02	49,95	105	135	208	553	67
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	89,1	90,14	62,00	88,85	96,73	102	121	67
Liquidität 2. Grades	99,5	96,41	7,77	59,66	125	227	3.328	67
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,0	4,05	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,2	10,74	0,18	4,21	6,29	10,35	29,24	67
Zinslastquote	2,2	1,41	0,00	0,26	0,59	1,28	5,37	68
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	51,9	49,51	29,78	50,44	57,96	66,91	76,46	67
Zuwendungsquote	17,1	25,69	9,06	13,11	16,98	24,78	44,31	66
Personalintensität	22,2	24,70	11,18	16,55	17,73	20,46	26,46	68
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,4	13,35	9,42	15,46	17,66	21,27	28,78	68
Transferaufwandsquote	43,7	41,61	33,29	40,93	45,48	48,02	59,81	68

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: Eigenkapital Kall in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	27.259	28.494	29.620	31.073	33.057
Eigenkapital 1	27.259	28.494	29.620	31.073	33.057
Sonderposten für Zuwendungen	34.984	34.031	35.236	38.598	39.165
Sonderposten für Beiträge	13.391	13.184	13.185	13.529	13.900
Eigenkapital 2	75.634	75.710	78.042	83.199	86.122
Bilanzsumme	130.275	130.847	133.176	139.532	142.359

Tabelle 4: Verbindlichkeiten Kall in Tausend Euro 2017 bis 2021

Grunddaten	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	29.471	26.291	24.521	23.870	21.954
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	4.000	4.000	4.000	3.500	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Tausend Euro	972	1.267	1.483	2.441	1.378
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen in Tausend Euro	163	66	737	1.277	443
Sonstige Verbindlichkeiten in Tausend Euro	142	153	417	384	338
Erhaltene Anzahlungen in Tausend Euro	1.944	5.006	5.660	5.694	12.282
Verbindlichkeiten in Tausend Euro	36.692	36.783	36.817	37.167	36.395

Tabelle 5: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kall in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis*	980	1.439	998	1.401	1.947	-2.660	-1.485	-1.095	-1.069	-1.111
Gewerbesteuer	6.766	6.339	6.128	5.488	6.998	6.350	7.580	7.952	8.461	8.825
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.698	4.998	5.163	4.933	5.463	5.338	5.877	6.136	6.529	6.855
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	669	856	949	1.040	1.169	982	1.044	1.097	1.132	1.154
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.052	2.030	2.917	2.466	2.526	713	1.646	1.676	1.743	1.825
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	536	706	585	2.405	611	641	697	678	715	731
Summe der Erträge	13.721	14.929	15.741	16.332	16.766	14.023	16.844	17.539	18.580	19.390
Allgemeine Kreisumlage	4.388	4.556	4.658	4.912	4.655	4.717	5.050	5.245	5.540	5.765
Steuerbeteiligungen	884	822	765	361	493	432	515	541	576	600
Summe der Aufwendungen	5.272	5.379	5.423	5.273	5.148	5.149	5.565	5.786	6.116	6.365
Saldo der Bereinigungen	8.448	9.551	10.318	11.058	11.618	8.875	11.279	11.753	12.464	13.025
Saldo der Sondereffekte	-248	0,00	-731	-500	36,54	-85,00	-277	-277	-277	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.221	-8.111	-8.590	-9.157	-9.707	-11.450	-12.487	-12.571	-13.256	-14.136
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-891	-1.369	-1.936	-2.486	-4.229	-5.266	-5.351	-6.035	-6.915

*ab 2022 Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kall in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.221	-8.111	-8.590	-9.157	-9.707	-11.450	-12.487	-12.571	-13.256	-14.136
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-376	-194	-240	-381	-272	-499	-361	-425	-423	-503
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Famili- enilfe	-442	-545	-800	-581	-165	-1.062	-1.618	-1.701	-1.777	-1.797
Jugendamtsumlage	2.733	2.923	3.151	3.520	3.894	3.970	4.125	4.283	4.521	4.707
Saldo aus Sozialleistungen	-3.551	-3.661	-4.191	-4.482	-4.331	-5.530	-6.104	-6.408	-6.720	-7.007
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-3.670	-4.450	-4.399	-4.675	-5.376	-5.920	-6.383	-6.163	-6.535	-7.129
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-780	-729	-1.005	-1.706	-2.250	-2.713	-2.493	-2.866	-3.459

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kall 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

Alle Vergabeverfahren von der Planung über die Ausschreibung, die Submission, die Beauftragungen bis zur Auftragsabwicklung und Schlussrechnung werden dezentral über die Fachbereiche bzw. die Fachteams durchgeführt. Mit diesem Vorgehen sind in der **Organisation des Vergabewesens** die Auftragsvergabe und die Auftragsabwicklung von Lieferungen und (Bau-) Leistungen nicht strikt getrennt. Diese Organisationsform sollte geändert werden: hierzu sollte die Gemeinde Kall eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies kann entweder in eigener Verantwortung oder in interkommunaler Zusammenarbeit geschehen. In einer zentralen Vergabestelle kann das erforderliche Fachwissen für das immer komplexer werdende Vergaberecht gebündelt und wiederkehrende Aufgaben routiniert erledigt werden. Dies führt zu einer effizienteren Arbeitsweise, entlastet die Belegschaft in den Geschäftsbereichen bzw. Fachteams und schützt vor möglicher Korruption. Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine Dienstanweisung für das Vergabe- und Nachtragswesen. Es gibt aber tabellarisch zusammengefasste Vergaberichtlinien in der Gemeinde Kall und Verweise auf Gesetzestexte.

In der Gemeinde Kall gibt es auch keine Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention**. Das aktuelle Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben des neuen KorruptionsbG sind in Kall noch nicht umgesetzt. Damit verstößt die Gemeinde gegen die derzeitige Rechtslage. Beispielsweise sind die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Dafür bietet sich im Rahmen der geplanten Befragung der Mitarbeitenden Anfang des Jahres 2024 eine Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Auch das Hinweisgeberschutzgesetz ist bereits in Kraft getreten und muss umgesetzt werden. Im Zusammenhang mit der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollten auch schriftliche Regelungen zum **Sponsoring** und ein Muster-Sponsoringvertrag aufgestellt werden. Die Gemeinde sollte zukünftig den eigenen Sponsoringvertrag nutzen und nicht wie bisher die Vertragsmuster der Sponsoren.

Eine regelmäßige unabhängige **Vergabeprüfung** ist in der Gemeinde Kall nicht geregelt. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Gemeinde im Sinne einer bestmöglichen Unterstützung der Korruptionsprävention Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen. Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Gemeinde Kall im Vergleichsjahr 2022 beim Median. In den Jahren 2020 und 2021 lagen die Abweichungen deut-

lich höher. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen und Mengenänderungen während der Durchführung der Baumaßnahme. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung für das jeweilige Bauvorhaben sowie ein **Nachtragsmanagement** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen.

Bei der stichprobenartigen **Maßnahmenbetrachtung** fiel auf, dass die Vorlagen und Dokumentationen sehr ordentlich geführt werden. Lediglich die Veröffentlichungspflicht gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der beabsichtigten beschränkten Ausschreibung (ex-ante-Veröffentlichung) wurde nicht eingehalten. Ebenso wurde die Anfrage über Bietende an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alt) nicht gestellt. Beides ist im Team Bauen bekannt und sollte zukünftig über einen schriftlichen Workflow vorgeschrieben werden. Üblicherweise ist eine zentrale Vergabestelle für die wiederkehrenden Aufgaben im Vergabeverfahren zuständig.

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

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

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, die die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestel-

lungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine zentrale Submissions- und Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachteams eigenverantwortlich dezentral durch. Es gibt tabellarisch zusammengefasste Vergaberichtlinien für das Vergabewesen, jedoch keine umfassende Dienstanweisung. Zudem bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Submissionstermine.

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 vergaberichtlichem Fachwissen sicherstellt.

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

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

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

Organisation des Vergabewesens

Die Verwaltung der **Gemeinde Kall** steht im Prüfungszeitraum und darüber hinaus für die nächsten Jahre vor der besonderen Herausforderung, nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 den kommunalen Wiederaufbau durchzuführen. Dieser umfasst die Wiederherstellung beschädigter oder zerstörter kommunaler Gebäude, sozialer Einrichtungen und der Infrastruktur. Betroffen sind z. B. das Rathaus nebst Archiv und EDV, die Neue Grundschule Kall und Sportstätten, das Haus der Begegnung und weitere Bürgerhallen, das Hallenbad und die Feuerwehrgereätehäuser in Kall und Sistig sowie Straßen und Brücken, die Kanalisation, Strom- und Versorgungsleitungen sowie neben touristischen Einrichtungen und Denkmälern weitere kommunale Objekte. Damit verbunden war und ist die Entsorgung von Schutt, Treibgut, Erdmassen und Schlamm. Einige der genannten Gebäude, z. B. die Neue Grundschule und das Haus der Begegnung oder auch der Bahnhofsvorplatz, waren erst kurz vor der Flutkatastrophe umfangreich saniert und in Betrieb genommen worden. Insgesamt müssen nun 121 kommunale Projekte mit einem Gesamtvolumen von über 68 Mio. Euro wiederaufgebaut werden.

Bereits Mitte August 2021 konnte dem zu einer Sondersitzung einberufenen Gemeinderat eine Aufstellung der erforderlichen Maßnahmen und den veranschlagten Kosten vorgelegt werden. Anfang September 2021 wurde ein Wiederaufbauteam gegründet. Durch die umgehende Erstellung des Wiederaufbauplans konnten die Kosten des Wiederaufbaus in den Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2022 und die mittelfristige Finanzplanung der Folgejahre einfließen. Der genehmigte Wiederaufbauplan durch die zuständige Bezirksregierung bildete die Grundlage für die Bewilligung von Fördermitteln gemäß der Förderrichtlinie Wiederaufbau²¹.

Vor diesem Hintergrund ist es sicher eine weitere besondere Herausforderung für die Gemeinde, die Organisation innerhalb der Verwaltung zu ändern. In der Gemeinde Kall werden – wie bereits im Prüfungsbericht über das Vergabewesen im Jahr 2006 festgestellt – die Ausschreibungen, Vergabeverfahren, Submissionen, Beauftragungen und die anschließende Auftragsabwicklung immer noch dezentral in den jeweiligen Fachteams durchgeführt. Es ist keine zentrale Submissions- und Vergabestelle eingerichtet. Die strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen ist dadurch nicht gegeben. Insbesondere sollte bei den Submissionen nicht die mit der Ausschreibung befasste Person zugegen sein und die Verhandlung leiten oder das Submissionsprotokoll ausfüllen.

²¹ „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Beseitigung von Schäden an öffentlicher und privater Infrastruktur sowie zum Wiederaufbau anlässlich der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 (Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen)“ – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. September 2021

Eröffnungstermine wurden früher im Ratssaal durchgeführt. Derzeit finden sie in der ersten Etage des nach der Flutkatastrophe neu hergerichteten Bauverwaltungsgebäudes (ehemaliges Postgebäude) statt. Hierbei handelt es sich um eine offen zugängliche Fläche; es ist kein abschließbarer Raum. Die Stanze zur Kennzeichnung der schriftlich eingegangenen Angebote ist in der Flutnacht verloren gegangen und sollte ersetzt werden. Die Bietenden sollten unterstützt werden, rechtzeitig zum Eröffnungstermin erscheinen zu können. Daher sollte ein Raum für die Submissionen festgelegt und zumindest vor dem Termin ausgemaldet werden.

Gemäß § 14a Abs. 1 VOB/A dürfen neben den erforderlichen Bediensteten nur die Bietenden und ihre Bevollmächtigten in der Submissionsverhandlung zugegen sein. Sie unterliegt der Geheimhaltung und soll nicht gestört werden. Darüber hinaus müssen im Eröffnungstermin gemäß § 14a Abs. 3 (2) VOB/A alle wesentlichen Teile eines schriftlich eingegangenen Angebotes gekennzeichnet werden. Beides erfüllt die Gemeinde Kall derzeit nicht.

→ **Empfehlung**

Submissionen sollte die Gemeinde Kall schnellstmöglich wieder in neutralen und nicht öffentlichen Räumlichkeiten durchführen, z. B. in einem Besprechungsraum. Die eingegangenen Angebote sollten zentral unter Verschluss bis zum Eröffnungstermin aufbewahrt werden. Um möglichen Manipulationen vorzubeugen, sollte die Gemeinde eine neue Stanze anschaffen, die ebenfalls unter Verschluss gehalten werden sollte.

Die gpaNRW sieht es gerade bei der hohen Anzahl von kurzfristig zu vergebenden Aufträgen im Rahmen des Wiederaufbaus und der Beschaffung von Lieferungen und Dienstleistungen als unbedingt notwendig an, dass die ausschreibenden Stellen zumindest ab einer festgelegten Wertgrenze auf eine zentrale Vergabestelle – mit wesentlichen Aufgaben über eine zentrale Submissionsstelle hinaus – zurückgreifen können. Die Gemeinde tätigt im Prüfzeitraum von 2020 bis 2022 immerhin 48 Bauvergaben über 10.000 Euro Auftragswert mit einem Gesamtvolumen von über 5,6 Mio. Euro und liegt damit in absoluten Zahlen im Bereich des dritten Viertelwerts der Vergleichskommunen.

Alle Mitarbeitenden werden in Teamsitzungen auf Neuerungen im Vergaberecht und Besonderheiten bei durchgeführten Bauvergaben hingewiesen und angehalten, das Vergaberecht trotz aller Belastung einzuhalten und das Vergabeportal zu pflegen. Um das geltende, komplexe und sich immer wieder ändernde Vergaberecht korrekt anzuwenden suchen andere Kaller Beschaffungsstellen jedoch i.d.R. das Team 2.2 „Bauen, technisches Gebäudemanagement, Klimaschutz, Forst, Bauhof, Wirtschaftsförderung“ auf. Die dort tätigen Mitarbeitenden sind besonders geschult und kompetent, werden jedoch durch die kollegiale Unterstützung und das Erfordernis der Umsetzung des Vier- oder Mehraugenprinzips zusätzlich über die Umsetzung des Wiederaufbauplans hinaus belastet.

Folgende wesentliche Vorteile ergeben sich durch die Einrichtung und Nutzung einer zentralen Vergabestelle:

- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht neben der fachlichen Kernkompetenz in den jeweiligen Fachteams vorgehalten werden. Durch die Vielzahl von

Vergabeverfahren werden zentral umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren standardisiert und rechtssicher abzuwickeln. Dazu zählt auch das Nachtragswesen²².

- Synergieeffekte entstehen, wenn Aufträge von verschiedenen Bedarfsstellen gebündelt werden. Dadurch kann das Gebot der Wirtschaftlichkeit optimal erfüllt werden.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden wird und die Vergabestelle neutral ist.
- Die zentrale Vergabestelle legt den endgültigen Bieterkreis fest und wickelt zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die gesamte Kommunikation mit den Bietenden vor der Vergabe ab (sofern nicht über die E-Vergabepattform einsehbar).
- Die Vergabeunterlagen werden zentral zusammengestellt, die Angebotsunterlagen postalisch oder im elektronischen Vergabeportal bereitgestellt sowie die Fristen überwacht.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben werden konsequent und effizient ausgeführt. Hierzu gehören Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen²³, die Frage der Binnenmarktrelevanz²⁴, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁵, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an die Firmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A.
- Submissionen werden zentral durchgeführt und die Angebote nach formalen vergaberechtlichen Gesichtspunkten ausgewertet (keine fachliche Auswertung). Die rechnerische Prüfung von Angeboten kann nach der Submission durchgeführt werden, ohne dass die Bedarfsstellen Kenntnis über die Bietenden und die Angebote erlangen. Die Preisspiegel können zentral erstellt und auffällige Einheitspreise markiert werden.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben der Kommune und das Vier- oder Mehraugenprinzip werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare, z. B. für die Angebotsunterlagen, den Vergabevermerk und Abnahmeprotokolle, werden einheitlich und digital genutzt.
- Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren werden einheitlich bearbeitet.

²² Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen Vertragsänderungen, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag.

²³ Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.
Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

²⁴ Die Binnenmarktrelevanz wird durch die Rechtsprechung des EuGH und die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission aus dem EU-Primärrecht abgeleitet. Es gelten entsprechende Bekanntmachungspflichten.

²⁵ Frühere Anfrage über die Bietenden an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

- Vergaben werden gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet.
- Die Mitarbeitenden in den Bedarfsstellen werden hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie im Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements entlastet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte eine zentrale Submissions- und Vergabestelle einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.

Eine zentrale Vergabestelle wird von der Gemeinde Kall als sinnvoll erachtet. Bisher wurde der Schritt jedoch noch nicht vollzogen. Wenn es der Gemeinde Kall aus organisatorischen oder personellen Gründen nicht gelingt, selbst eine zentrale Vergabestelle einzurichten, sollte sie prüfen, sich bei der zentralen Vergabestelle einer entsprechend aufgestellten Nachbarkommune oder beim Kreis Euskirchen anzugliedern. Dafür sollte sie eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abschließen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wesentlicher Baustein für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren und zur Korruptionsprävention. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen ist sie zu befürworten und im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung auch möglich. Allgemeine Ausführungen zur Thematik interkommunaler Zusammenarbeit sind im Kapitel 0.8 des Vorberichts zu finden.

→ **Empfehlung**

Alternativ zu einer eigenen zentralen Vergabestelle kann die Gemeinde Kall mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.

Die einzelnen Fachteams sind auch für die Durchführung von Vergabemaßnahmen zuständig, für die die Gemeinde Fördermittel beantragt hat. Diese Vergabeverfahren setzen fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus: Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlerückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Auch das europäische Vergaberecht schreibt Verfahrensarten und -schritte vor, die i.d.R. in den ausschreibenden Stellen nicht umfassend geläufig sind, weil sie selten zur Anwendung kommen. In einigen Fällen werden neben den fachlich eingebundenen Architektur- oder Ingenieurbüros externe Vergabeberater einbezogen. Dies führt allerdings des Öfteren zu Zeitverzögerungen. Hier sollte zukünftig eine zentrale Vergabestelle und nicht das Team Bauen als beratende Anlaufstelle die entsprechende Rechtssicherheit bieten. Allgemeine Ausführungen zur Organisation von Fördermittelakquise und -bewirtschaftung treffen wir im Kapitel 1.4.4. des Teilberichts Finanzen.

Dienstanweisung für das Vergabewesen

Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen. Das Team 2.2 „Bauen, technisches Gebäudemanagement, Klimaschutz, Forst, Bauhof, Wirtschaftsförderung“ aus dem Geschäftsbereich II hat auf zwei Seiten tabellarisch die wichtigsten Kriterien für die Beschaffung von „Bauleistungen“ und von „Liefer- und Dienstleistungen“ als „Vergaberichtli-

nien der Gemeinde Kall“ zusammengefasst. Vorgaben hinsichtlich des Umgangs mit Nachträgen und Auftragserweiterungen gibt es nicht (vgl. Kapitel 2.6 Nachtragswesen). Die Richtlinien werden bei Bedarf regelmäßig aktualisiert. Darüber hinaus können grundlegende Gesetze und Informationen über Links abgerufen werden.

Als öffentliche Auftraggeberin muss die Gemeinde Kall bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts vollständig beachten, insbesondere bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug. Dem Beschaffungswesen liegen Rechtsvorschriften zugrunde, die von verschiedenen Normgebenden erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte nicht nur auf die gesetzlichen Vergabevorschriften verweisen, sondern deren Anwendung komprimiert und verständlich darstellen. Aus Sicht der gpaNRW reichen die Vergaberichtlinien der Gemeinde Kall nicht aus, die Gesetze und Vorschriften rechtssicher, einheitlich und effizient anzuwenden. Konkrete Vorgaben des Dienstherrn in einer Dienstanweisung können aus Sicht der gpaNRW Unsicherheiten und Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption vorbeugen.

Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung ab Dezember 2023²⁶ berücksichtigt die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2024) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022) und könnte für die Erstellung einer Dienstanweisung für das Vergabewesen herangezogen werden.

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktuell zusammengefasst. Einer Kommune ist es dabei erlaubt, die Wertgrenzen des Vergaberechts individuell zu unterschreiten, z. B. die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW. Es können auch niedrigere Wertgrenzen festgeschrieben werden, sofern die Wirtschaftlichkeit noch gegeben ist. Die Kommune fördert damit einen größeren Wettbewerb: Die Zahl der Direktaufträge sinkt, und es werden mehr freihändige, beschränkte und öffentliche Vergabeverfahren durchgeführt. Die vorgegebenen Wertgrenzen zu überschreiten ist nicht erlaubt.

Förmliche Vergabeverfahren schränken auch die Korruptionsmöglichkeiten im Vergleich zu Direktaufträgen ein. Während freihändige Vergaben sowie beschränkte und öffentliche Ausschreibungen durch eindeutige gesetzliche Vorgaben geregelt sind, sollten für Direktaufträge Vorgaben in der Dienstanweisung für das Vergabewesen gemacht werden: Diese könnten z. B. die Anzahl der einzuholenden Angebote, die Auswahl der Unternehmen (wechselnd, überregional)

²⁶ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

und die Dokumentation des Beschaffungsvorgangs konkretisieren. Dadurch schafft die Gemeinde Handlungssicherheit. Sie sollte über die wesentlichen Regelungsinhalte einer Dienstanweisung hinaus für das Vergabewesen individuell nachstehende Punkte aufgreifen:

- Geltungsbereich und gesetzliche Vergabevorschriften sollten komprimiert und in verständlicher Form (keine Gesetzestexte bzw. Verweise darauf) dargestellt und damit eine einheitliche und rechtskonforme Vorgehensweise in den Vergabeverfahren sichergestellt werden.
- Aktuell gültige Wertgrenzenregelungen sollten (im Anhang) benannt werden, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden und maßgeblich sind für die Wahl der Verfahrensart.
- Es sollten Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Bedarfsstellen und der zentralen Submissions- und Vergabestelle aufgestellt werden.
- Die Verwendung von Formularen und Formblättern zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise im Vergabeverfahren sollte vorgeschrieben werden, z. B. 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 Formblätter aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund).
- Der Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen sowie deren Nacherfassung in die Vergabeakte bei Einbindung einer Vergabepflichtstelle (vgl. Kapitel 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung und 2.6 Nachtragswesen) sollte in einem Workflow vorgegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen mit umfassenden und eindeutigen Regelungen aufstellen und in Kraft setzen. Sie sollte die Verwendung einheitlicher Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern vorschreiben.

Vergabemanagementsystem

Zum weiteren Digitalausbau könnte die Gemeinde Kall im Zuge der Optimierung des Vergabewesens ein Vergabemanagementsystem (VMS) nutzen. Damit kann effizienter gearbeitet und ein eventueller Aktenverlust vermieden werden. Das VMS ermöglicht eine vollständige digitale Aktenführung auf einer Vergabepattform und bedeutet eine sinnvolle prozessbegleitende Unterstützung der Belegschaft in der zentralen Vergabestelle ebenso wie in den Bedarfsstellen. Die Vorgaben sind rechtssicher, werden von einem spezialisierten Softwareunternehmen stets aktuell bereitgestellt und bieten für die Bearbeitung einen gesteuerten Workflow. Es entfällt die hybride Aktenführung und damit das Erfordernis, zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln.

Grundsätzlich sollten Angebote auch im unterschwelligen (nationalen) Verfahren stets elektronisch abgegeben werden. Jedoch gestattet es die Gemeinde Kall aufgrund ihres vergleichsweise geringen Einzugsgebietes im westlichen Nordrhein-Westfalen den interessierten Hand-

werksbetrieben insbesondere nach der Flutkatastrophe, auch noch schriftliche Angebote einzureichen, um die Zahl eingehender Angebote zu erhöhen. Diese sollten dann jedoch unmittelbar nach dem Eröffnungstermin von der zentralen Vergabestelle eingescannt werden.

Bei diesem Vorgehen liegen alle ausschreibungsrelevanten Bestandteile digital vor und müssen nicht mehr für die Vergabe- und die Maßnahmenakte ausgedruckt werden. Auf der Plattform können die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. hochgeladen und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachbereichen sowie von Fachbehörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden. Auch die Kommunikation zwischen der Gemeinde als Auftraggeberin und Auftragnehmenden ist im VMS einsehbar und dadurch für alle Teilnehmenden transparent.

Durch das VMS ist die Nachvollziehbarkeit des gesamten Verwaltungsvorgangs deutlich erleichtert, rechtssicher, effizient und entlastet die Belegschaft. Darüber hinaus ist eine vollständige Dokumentation der Baumaßnahme (geregelt in § 20 VOB/A) über das Vergabeverfahren hinaus möglich. Ihr sollten auch die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung wie Bauunterbrechungen, Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma usw. in Form eines Aktenvermerks zugefügt werden.

Zur vollständigen digitalen Hauptakte können die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls im VMS zugeordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor. In den seltenen Ausnahmefällen müssten sie ggf. eingescannt werden.

Ein VMS bietet neben der vollständig elektronischen Bearbeitung darüber hinaus noch Assistenten- und Zusatzmodule wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Vertrags- und Nachtragsverwaltung. Auch Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten angebotenen Softwarelösungen möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen. Ein weiterer Vorteil einer vollständig digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingesehen oder im Homeoffice bearbeitet und später platzsparend archiviert werden können.

Das Team 2.2 „Bauen“ hat sich bereits informiert und einen Vorführtermin eines Unternehmens wahrgenommen, von dem die Vergabepattform bereits genutzt wird. Es wurden Angebote eingeholt, nach der Flutkatastrophe aufgrund der hohen Auslastung jedoch zunächst zurückgestellt. Aus Sicht der gpaNRW würde gerade in der Phase des Wiederaufbaus der Einsatz eines VMS die Belegschaft entlasten. Die Gemeinde Kall sollte prüfen, ob der Einsatz eines VMS mit Controlling-Modulen sinnvoll ist und wirtschaftlich eingesetzt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die in Erwägung gezogene Nutzung eines Vergabemanagementsystems sollte kurzfristig umgesetzt werden.

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.²⁷

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall nimmt keine interne Vergabeprüfung i.S. des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW vor. Es erfolgt auch keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.

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.²⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁹ 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 Kall** hat – wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die die Aufgaben gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW übernimmt. Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer unabhängigen prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen im Baubereich jedoch für sinnvoll und wichtig.

Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren und Nachtragswesen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die unabhängige Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Gefährdung verbunden (vgl. Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention).

Daher hat eine kleine kreisangehörige Kommune die Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, sich für die Rechnungsprüfung eines Wirtschaftsprüfers bzw. einer Wirtschaftsprüferin oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bedienen. Sie kann auch die Form der interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommune oder dem Kreis mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wählen.

²⁷ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁸ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A usw.

²⁹ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Die Gemeinde sollte eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung angesichts der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen einrichten. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige Prüfung des Vergabewesens.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben der Abschnitte 3 „Vorschriften zur Herstellung von Transparenz“ und 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“ im KorruptionsbG sind noch nicht umgesetzt. Konkret verstößt die Gemeinde in den §§ 7 (Veröffentlichungspflicht), 8 (Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten) und 10 (Grundsatz der Vorbeugung; korruptionsgefährdete Bereiche) gegen die derzeitige Rechtslage. Darüber hinaus ist noch kein Meldekanal zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes eingerichtet.

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 KorruptionsbG³⁰ 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,*

³⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW. S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

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

Die **Gemeinde Kall** setzt das neue Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG), insbesondere der Abschnitte 3 „Vorschriften zur Herstellung von Transparenz“ und 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“, aktuell noch nicht umfänglich um. Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. die Bewilligung von Genehmigungen oder Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

Bisher gibt es in der „Dienst- und Geschäftsordnung für die Verwaltung der Gemeinde Kall in der Fassung der 2. Änderung vom 19. Dezember 1980“ (ADGO) Hinweise zum „Persönlichen Verhalten“. Hier sind konkret die „Annahme von Geschenken“ und die „Annahme von Einladungen“ geregelt. Aktuell stehen nach Aussage des Teams 1.1 „Zentrale Dienste“ alle Dienstanweisungen auf dem Prüfstand. Die ADGO ist bereits in Arbeit. Für Anfang 2024 ist eine Mitarbeiterbefragung geplant. Die Themen stehen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung (Oktober 2023) noch nicht endgültig fest.

Die Gemeinde Kall sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufstellen, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt. Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach grundlegend geändert und konkretisiert, zuletzt in der aktuellen Fassung vom Juli 2023. Im neuen KorruptionsbG sind konkrete Vorgaben benannt, die öffentliche Stellen wie die Gemeindeverwaltung Kall umsetzen müssen. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen im neuen KorruptionsbG verschoben. Die Zusammenfassung der Bestimmungen in einer separaten Dienstanweisung erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsprävention in Gänze zu erfassen und zu beachten. Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

Die Gemeinde Kall hat eine entsprechende Dienstanweisung im Team 1.1 „Zentrale Dienste“ in Vorbereitung. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention³¹ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Gemeinde orientieren. Der Link wurde bereits vorab zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die verbindlichen Regelungen zur Vorbeugung von Korruption sollten in einer neuen Dienstanweisung erfasst und zeitnah umgesetzt werden.

³¹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

Die Gemeinde Kall hat während der Prüfung schriftlich zugesichert, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorzubereiten und die Vorschriften zum Korruptionsschutz mit Inkrafttreten der neuen Dienstanweisung umfassend zu beachten.

Risiko- und Gefährdungsanalyse

Gemäß der Vorgabe aus § 10 KorruptionsbG sind die „Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dazu sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen“. Bei Nichtbeachtung begeht die Gemeinde einen Rechtsverstoß. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in der Gemeinde Kall über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Bediensteten im Rahmen einer Schwachstellenanalyse bewährt. Dadurch haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen, andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ein pauschaler Korruptionsverdacht bei der Risiko- und Gefährdungsanalyse vermieden. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einer externen Moderation ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen. Sie kann auch Bestandteil der ohnehin geplanten Mitarbeiterbefragung Anfang 2024 sein und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden. Die Risiko- und Schwachstellenanalyse sollte die Gemeinde in regelmäßigen Abständen wiederholen.

Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.

Korruptionsprävention und EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Gemeinde erreichen, wenn sie die Beschäftigten im Nachgang zur Erstellung der Risiko- und Gefährdungsanalyse einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Mitarbeitende, aber auch Bürgerinnen und Bürger Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung und beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte eine mit dem Thema Korruptionsprävention beauftragte Ansprechperson bestellen und ihre Mitarbeitenden mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.

Nach Abschluss der Prüfung hat die Gemeinde Kall die Absicht zur Bestellung eines bzw. einer Korruptionsschutzbeauftragten bekundet.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden aus der Belegschaft meist eine große Hemmschwelle und eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen werden. Zu Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden³², das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten und verpflichtet öffentliche Beschäftigungsgebende zur Einrichtung von Meldekanälen. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das noch fehlende Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben demnach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gem. § 2 des HinSchG wenden können. Die Gesetzgebung hat dabei Ausnahmen und Erleichterungen beschlossen:

³² Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

- Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen.
- Die Meldestellen können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördenbediensteten betrieben werden.

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Für das Versäumnis der Einrichtung eines Systems für Hinweisgebende sieht der Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Die Einrichtung einer Meldestelle gemäß Hinweisgeberschutzgesetz wurde beim zuständigen Rechenzentrum in Auftrag gegeben und nach Auswahl verschiedener Möglichkeiten der Auftrag im Februar 2024 einem privaten Anbieter erteilt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall muss den Meldekanal bzw. den Link zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden auf ihrer Homepage noch einrichten.

Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten

Die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Gemeinde sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Sie sind verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu aktualisieren und zu veröffentlichen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall ist ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG zuletzt nach der Kommunalwahl im Jahr 2021 nachgekommen und verstößt damit gegen das KorruptionsbG.

Die Gemeinde Kall hat die Abfrage für das laufende Jahr umgehend nach der Prüfung angestoßen und schriftlich versichert, die Veröffentlichung nachzuholen. Das Anschreiben an die Ratsmitglieder und sachkundigen Bürgerinnen und Bürger für die Abfrage der erforderlichen Auskünfte wurde vorgelegt. Zukünftig werden die erforderlichen Auskünfte von der zuständigen Stelle jährlich aktualisiert und auf der Homepage der Gemeinde Kall unter der Rubrik „Bekanntmachungen“ veröffentlicht.

Weiter besteht gemäß § 8 KorruptionsbG Abs. 1 (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften nach § 49 Abs. 1 LBG NRW³³

³³ Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)

vor Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeinde dem Rat bis zum 01. März des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen. Darüber hinaus ist die Aufstellung über Art und Umfang der Nebeneinnahmen der dienstvorgesetzten Stelle nach § 53 LBG NRW am Ende eines jeden Jahres vorzulegen.

- Der Bürgermeister der Gemeinde Kall hat seine Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften gemäß § 8 KorruptionsbG dem Leiter der Aufsichtsbehörde (Landrat) im Juli 2023 verspätet übermittelt und dem Rat der Gemeinde Kall im August 2023 zur Kenntnis gegeben. Darüber hinaus erfolgt die Veröffentlichung auf der Homepage der Gemeinde Kall unter der Rubrik „Bekanntmachungen“ unmittelbar nach der Ratssitzung.
- **Empfehlung**
Die Gemeinde Kall sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgaben von der zuständigen Stelle jedes Jahr umgesetzt werden.

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 Kall greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag.

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 Kall** hat nach eigenen Angaben bisher sehr selten Sponsoringleistungen als Finanzierungsquelle in Anspruch genommen. Aus Sicht der gpaNRW sollten sich Kommunen grundsätzlich oder vorsorglich mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen für den Fall, dass Sponsoringleistungen generiert werden sollen oder angeboten werden. Denkbar sind z. B. Sponsoringleistungen für Kulturfeste oder Kirmesveranstaltungen, das Aufstellen von Sitzbänken oder Überdachungen an Bushaltestellen, die Gestaltung von Grünflächen oder die Unterhaltung von Spielplätzen.

Es gibt derzeit lediglich zwei Sponsoringvereinbarungen über die Zurverfügungstellung zweier Fahrzeuge für die Gemeinde. Beide Vereinbarungen laufen mit dem gleichen Sponsoringgebenden. Daher hat die Gemeinde Kall bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie verfügt auch nicht über einen Mustervertrag. Stattdessen stellen bisher die Sponsoringgebenden einen Vertrag zur Verfügung. Vertragspartner sind das Autohaus und die Gemeinde Kall, vertreten durch den Bürgermeister.

Sponsoring basiert immer auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Verbindliche Rahmenbedingungen sollten bei Inanspruchnahme in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Die Anwendung der Dienstanweisung und darauf basierende einheitlich ausgestaltete Sponsoringverträge dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Gemeinde Kall für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren. Damit wird Sponsoring deutlich von Korruption abgegrenzt. In dem bereits erwähnten Runderlass des Landes NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention) sind auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine Dienstanweisung.

Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Gemeinde sollte für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen eine Dienstanweisung aufstellen und das KorruptionsbG beachten.
- Die Gemeinde sollte einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag entwerfen. Er sollte die Dauer der Veranstaltung oder die Überlassung von Gebrauchsgegenständen zeitlich befristen oder auf maximal auf zwei Jahre begrenzen. Es sollte eine Kündigungsklausel vereinbart werden.
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken sollten möglichst auf den Sponsoringgebenden übertragen werden. Die Haftungsfreistellung dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsoringgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.
- Die Gemeinde sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Es sollten Regelungen für die interne Beteiligung des Finanzteams zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen festgelegt werden.
- Die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollte transparent durch einen jährlichen Bericht zusammengefasst und bekannt gemacht werden.

Im Sponsoringvertrag werden die Leistungen der Gemeinde und die des Sponsoringgebenden festgelegt. Der Inhalt des Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung

der vereinbarten Sponsoringleistungen. In einer Dienstanweisung zum Sponsoring sollte die erforderliche Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben sein. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor der rechtswirksamen Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Team Finanzen abzustimmen sind. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden.

Sponsoring sollte auch für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen in einer Ratssitzung. Er kann zudem auf der Homepage der Gemeinde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Die Sponsoringpartner sollten im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert und im jährlichen Bericht erscheinen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei hinsichtlich der steuerrechtlichen Behandlung sollte geregelt werden.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.³⁴ 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 Kall vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegt in der Gemeinde Kall im Vergleichsjahr 2022 beim Median. Über drei Vergleichsjahre liegt die gemittelte Kennzahl höher. Insofern zeigt die Zeitreihe eine positive Tendenz.

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. In den Jahren 2020 bis April 2023 hat die Gemeinde Kall 50 Baumaßnahmen angegeben:

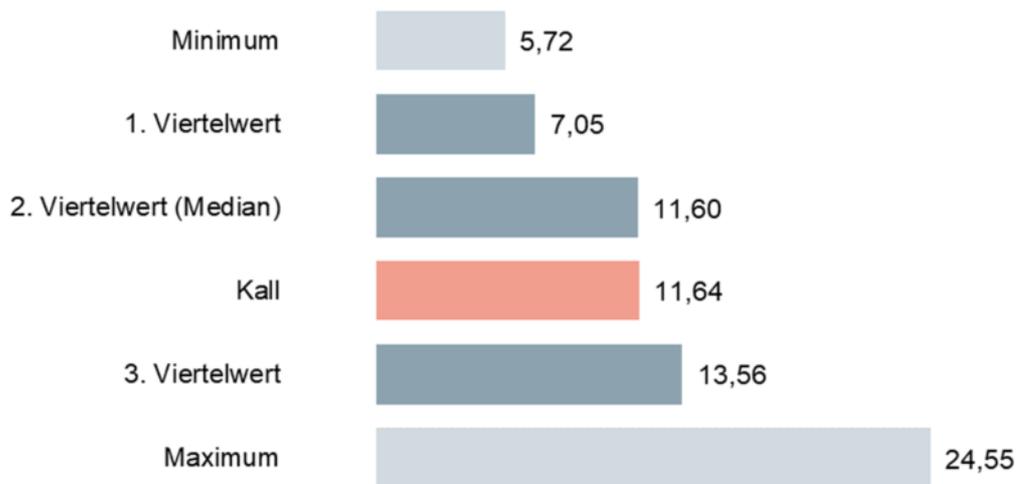
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023 ^{*)}

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.697.644	
Abrechnungssummen	6.611.432	
Summe der Unterschreitungen	95.350	1,67
Summe der Überschreitungen	1.009.138	17,71
Summe der Abweichungen absolut	1.104.488	19,38

^{*)} Im Jahr 2023 sind nur die bis April 2023 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Gemeinde Kall** elf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (rund 698.000 Euro in 2022) in Höhe von insgesamt 81.223 Euro. Davon sind rund 77.450 Euro Überschreitungen und nur 3.773 Euro Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Kall damit wie folgt ein ($81.223 \times 100 / 698.012$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Gemeinde Kall im Vergleichsjahr 2022 beim Median im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2020 betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert 16,8 Prozent und lag damit beim dritten Viertelwert (16,4 Prozent). Im Jahr 2021 liegt der Kaller Wert sogar bei 22,7 Prozent und damit fast beim Maximum (28,2 Prozent) des Jahres 2021. Insgesamt über die Jahre 2020 bis 2022 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von fast 20 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der 50 Baumaßnahmen der Jahre 2020 bis April 2023 fällt auf, dass die Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten erhebliche Schwankungen in einzelnen Projekten aufweisen: 33 Aufträge wurden mit der Schlussrechnung überschritten, teilweise um bis zu 60 oder 65 Prozent. 17 Aufträge wurden um bis zu 20 Prozent unterschritten. Insgesamt gab es in nur 22 Fällen förmliche Nachtragsaufträge, insgesamt in Höhe von rund 540.000 Euro. Das heißt, für das Überschreibungsvolumen der Auftragssummen um absolut über eine Mio. Euro (ohne dass die Unterschreitungen herausgerechnet wurden), wurden nur für 540.000 Euro förmliche, also schriftliche Nachträge erteilt. Im Vergleichsjahr 2022 betrug die Höhe der Nachträge nur rund 35.000 Euro. Das entspricht 5,0 Prozent von der Auftragssumme. Der Wert liegt über dem dritten Viertelwert des Jahres 2022 (4,2 Prozent) im interkommunalen Vergleich.

Einen 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 Kall verfügt nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen in Form einer Dienstanweisung. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

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

Eine umfassende Dienstanweisung für das Vergabewesen gibt es in der **Gemeinde Kall** nicht. Es gibt jedoch zusammenfassende Vergaberichtlinien, die in Eigeninitiative des Teams Bauen aufgestellt wurden und den Mitarbeitenden aller Bedarfsstellen in der Verwaltung Anhaltspunkte für die Beschaffung von Bauleistungen sowie Liefer- und Dienstleistungen geben. Vorschriften über die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen gibt es nur in Form der gesetzlichen Bestimmungen. Beauftragte Nachträge werden gewerkeweise zentral in einem Ordner abgelegt. Über die Notwendigkeit von Nachträgen werden Aktenvermerke gefertigt und den politischen Gremien vorgelegt. Es erfolgt auch regelmäßig im Rat Berichterstattung über Nachträge.

Die Gemeinde Kall nimmt bisher noch keine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragsvolumen und bei vergleichbaren Aufträgen, könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung und den Leistungsbeschreibungen liefern, um Abweichungen von den Auftragswerten zu reduzieren. Darüber hinaus werden mögliche Strategien von Bietenden erkennbar. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen in den Fachbereichen vor, diese sind jedoch nicht für den allgemeinen internen Gebrauch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch dem entsprechend vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit und der Korruptionsprävention an. Wir verweisen auf die Auswertemodule eines VMS (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen).

→ **Empfehlung**

Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine zentrale Submissions- und Vergabestelle. Die Vergabeverfahren führen die Fachteams eigenverantwortlich dezentral durch. Es gibt tabellarisch zusammengefasste Vergaberichtlinien für das Vergabewesen, jedoch keine umfassende Dienstanweisung. Zudem bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Submissionstermine.	82	E1.1	Submissionen sollte die Gemeinde Kall schnellstmöglich wieder in neutralen und nicht öffentlichen Räumlichkeiten durchführen, z. B. in einem Besprechungsraum. Die eingegangenen Angebote sollten zentral unter Verschluss bis zum Eröffnungstermin aufbewahrt werden. Um möglichen Manipulationen vorzubeugen, sollte die Gemeinde eine neue Stanze anschaffen, die ebenfalls unter Verschluss gehalten werden sollte.	84
			E1.2	Die Gemeinde Kall sollte eine zentrale Submissions- und Vergabestelle einrichten. Damit wird Fachwissen im immer komplexer werdenden Vergaberecht gebündelt, die Belegschaft in den Fachteams entlastet und vor Korruption geschützt.	86
			E1.3	Alternativ zu einer eigenen zentralen Vergabestelle kann die Gemeinde Kall mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.	86
			E1.4	Die Gemeinde Kall sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen mit umfassenden und eindeutigen Regelungen aufstellen und in Kraft setzen. Sie sollte die Verwendung einheitlicher Formulare aus dem Vergabeportal oder den Vergabehandbüchern vorschreiben.	88
			E1.5	Die in Erwägung gezogene Nutzung eines Vergabemanagementsystems sollte kurzfristig umgesetzt werden.	89
F2	Die Gemeinde Kall nimmt keine interne Vergabeprüfung i.S. des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW vor. Es erfolgt auch keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	90	E2	Die Gemeinde Kall sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung	91

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			schaffen. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	
Allgemeine Korruptionsprävention				
F3	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben der Abschnitte 3 „Vorschriften zur Herstellung von Transparenz“ und 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“ im KorruptionsbG sind noch nicht umgesetzt. Konkret verstößt die Gemeinde in den §§ 7 (Veröffentlichungspflicht), 8 (Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten) und 10 (Grundsatz der Vorbeugung; korruptionsgefährdete Bereiche) gegen die derzeitige Rechtslage. Darüber hinaus ist noch kein Meldekanal zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes eingerichtet.	91	E3.1 Die verbindlichen Regelungen zur Vorbeugung von Korruption sollten in einer neuen Dienstanweisung erfasst und zeitnah umgesetzt werden.	92
			E3.2 Die Gemeinde Kall muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze festlegen und Maßnahmen zur Prävention treffen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an.	94
			E3.3 Die Gemeinde Kall sollte eine mit dem Thema Korruptionsprävention beauftragte Ansprechperson bestellen und ihre Mitarbeitenden mindestens einmal jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention unterrichten und sie sensibilisieren.	94
			E3.4 Die Gemeinde Kall muss den Meldekanal bzw. den Link zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden auf ihrer Homepage noch einrichten.	95
F4	Die Gemeinde Kall ist ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG zuletzt nach der Kommunalwahl im Jahr 2021 nachgekommen und verstößt damit gegen das KorruptionsbG.	95	E4 Die Gemeinde Kall sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgaben von der zuständigen Stelle jedes Jahr umgesetzt werden.	96
Sponsoring				
F5	Die Gemeinde Kall greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag.	96	E5 Die Gemeinde Kall sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				aufstellen. Das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei hinsichtlich der steuerrechtlichen Behandlung sollte geregelt werden.	
Nachtragswesen					
F6	Die Gemeinde Kall verfügt nicht über schriftliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen in Form einer Dienstanweisung. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	101	E6	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	102
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Grundsätzlich werden die Bauakten in der Gemeinde Kall gut geführt. Bei einer stichprobenartig ausgewählten Maßnahme konnte die Gemeinde Kall nicht alle vorgeschriebenen Unterlagen (Vergabebekanntmachung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A und die Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG alt) für die Beauftragung und Umsetzung der Baumaßnahmen vorlegen. Die Gemeinde Kall hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und zugesichert, dass durch die neu zu erstellende Dienstanweisung Regelverstöße zukünftig vermieden werden.		E7	Die Gemeinde Kall muss das Vergaberecht umfänglich erfüllen und sollte durch einen geeigneten Workflow sicherstellen, dass alle Unterlagen zukünftig in der Vergabeakte vorhanden sind und vorgelegt werden können.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Kall** im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz und eine strategische **Steuerung** der Schul-IT wurden bei der Gemeinde Kall geschaffen. Der Prozess der IT-Ausstattung an den gemeindlichen Schulen sollte aber noch stärker formalisiert und der systematische Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten angestrebt werden.

Die IT-Ausstattung der Schulen befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem aktuell ausreichenden Niveau und sollte in den folgenden Schuljahren weiter forciert werden. Die Gemeinde kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und schafft damit eine Grundlage für weitere **Digitalisierungsvorhaben**. Die in den Schulen eingesetzte IT-Ausstattung ist bezogen auf die Anzahl der IT-Endgeräte je Schülerinnen und Schüler im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bezogen auf die Anzahl der Präsentationstechnik in den Klassen ist die Ausstattung durchschnittlich ausgeprägt.

Handlungsbedarf hinsichtlich der **IT-Sicherheitsstrukturen** an den Schulen der Gemeinde Kall besteht sowohl im konzeptionellen als auch im technischen Bereich. Die Defizite im technischen Bereich sind aber teilweise auf die Auswirkungen der Flutkatastrophe zurückzuführen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einfließen kann.

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall hat die Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen in einzelnen Aspekten aber noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support³⁵, 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.*

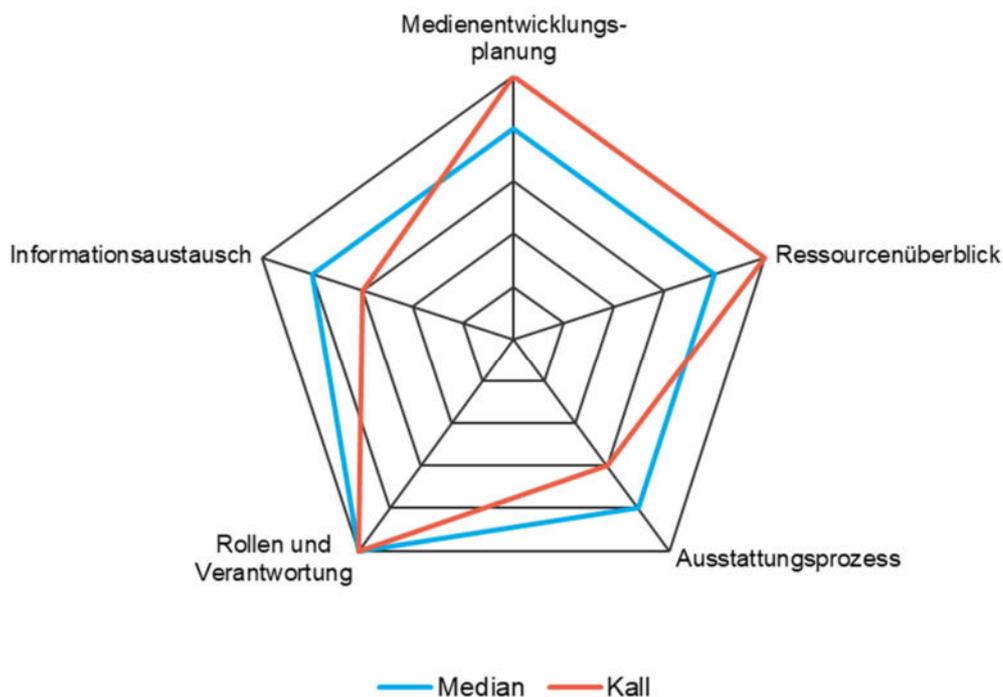
Die **Gemeinde Kall** ist Schulträger von zwei Gemeinschaftsgrundschulen (Kall und Sistig). Im Schuljahr 2021/2022 befanden sich an ihren zwei Schulen insgesamt 406 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 21 Klassen. Die Auswirkungen der Flutkatastrophe sind insbesondere bei der

³⁵ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Grundschule Kall ersichtlich, die Grundschule wurde komplett zerstört und der Unterricht wird bis 2024 in Containern stattfinden.

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2023



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den Aspekten Ausstattungsprozess und Informationsaustausch etwas schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der Gemeinde Kall haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Medienkonzepten beschrieben und die Gemeinde als Schulträger hat diese in einen gemeinsamen Medienentwicklungsplan (Stand 2020) münden lassen. Dieser Plan wird derzeit überarbeitet bzw. aktualisiert. Diese schulübergreifende Strategie enthält eine konkrete Maßnahmenplanung und bietet eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung inkl. einer Investitions- und Finanzplanung. Somit wird das Risiko einer Fehlplanung verhindert. Der Prozess berücksichtigt nämlich Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise werden hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt. Diese Aspekte sind wichtig, weil es sich bei der Medienentwicklung der Schulen um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont handelt.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang auch dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Die Gemeinde Kall erreicht dies mit ihren Medienentwicklungsplänen.

Ein Risiko eines unwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes kann bestehen, wenn der auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen nicht verbindlich geregelt wird. Dieser Prozess wurde bisher nur in Teilen verbindlich geregelt. Dem Ausstattungsbedarf mit informalen, gelebten Prozessen durch enge Abstimmungen mit den Schulleitungen kommt der Schulträger adäquat nach, aber der Prozess ist noch nicht dokumentiert. Nur wenn für alle Beteiligten auch klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Gemeinde einen schlanken Prozessablauf gewährleisten. Dies erfolgt bei der Gemeinde Kall z. B. indem Bedarfsmeldung, Haushaltsplanung und Bereitstellung auch über Gespräche mit den Schulen geregelt sind. Die Beschaffungen der IT-Ausstattung für die Schulen findet im Schulverwaltungsamt statt, also an zentraler Stelle. Im Zusammenhang mit der Ausstattung der Schulen ist es auch wichtig, eine IT-Sicherheitsleitlinie zu verfassen. Der IT-Schulsupporter (kdvz Rhein-Erft-Rur) besitzt zwar eine IT-Sicherheitsleitlinie und auch ein IT-Sicherheitskonzept, dieses gilt aber nicht speziell für die Schulen, sondern ist allgemeingültig. Eine spezielle bzw. individuelle kommunale IT-Sicherheitsleitlinie bzw. ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Gemeinde Kall besteht derzeit nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte den Prozess zur IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung verbindlich regeln und auch dokumentieren. Darüber hinaus sollten Standards zur IT-Sicherheit speziell für die Schulen verfasst werden, um Sicherheitsrisiken zu verhindern.

Wichtig für die Steuerung ist ein schulübergreifender Überblick an zentraler Stelle über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten. Dieser Überblick bzw. die Aufbereitung dieser Daten sind bei der Gemeinde Kall ohne höheren Aufwand auf „Knopfdruck“ über Bestandsverzeichnisse verfügbar und auswertbar. Damit existiert eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle 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 auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

In diesem Zusammenhang sollten Ausstattungsstandards festgelegt werden, um die Heterogenität der IT-Systeme infolge der pädagogischen Anforderungen auf das notwendige Minimum zu reduzieren. Dies trägt dazu bei, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwand zu reduzieren. Ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards ist

ein gutes Instrument, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So können für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten. Bei der Gemeinde Kall sind solche Standards nur teilweise vordefiniert. „Warenkörbe“ um die Schulen einheitlich auszustatten, existieren bisher noch nicht. Standards werden allenfalls durch den IT-Schulsupporter vorgegeben, da dieser nicht alle individuellen Wünsche im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich IT-Schulsupport erfüllen kann.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte konkrete Standards bei der IT-Ausstattung ihrer Grundschulen formulieren, um eine Harmonisierung der Produkte zu erreichen.

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 sind konkret geregelt, indem der First-Level-Support auf von den Schulleitungen beauftragte Lehrerinnen und Lehrer übertragen wurde (Medienbeauftragte). Den Second-Level-Support hat die Gemeinde an den IT-Support der kdVz Rhein-Erft-Rur übertragen, er wird darüber komplett abgedeckt. Dies erfolgt im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der Gemeinde Weilerswist und der Stadt Bad Münstereifel.

Bislang stehen beim Schulträger für die Steuerung und Betreuung der Schul-IT geschätzt 0,11 Prozent einer Vollzeitstelle zur Verfügung. Im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen, die ebenfalls viele IT-Aufgaben an Dritte auslagern, ist dieser Stellenanteil nicht auffällig. Mit diesem Stellenanteil sollten aber die Möglichkeiten, IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu bewältigen und die festgestellten konzeptionellen Defizite aufzuarbeiten, auch umsetzbar sein.

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 Schulverwaltung pflegt eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen. Hier wird u. a. auch das Thema IT aufgegriffen. Darüber hinaus gehende interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen bestehen bislang aber noch nicht. Diese sollten aber in regelmäßigen Abständen, nicht nur anlassbezogen, stattfinden. 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 Medienkoordinatoren 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. Dieser fehlende interdisziplinäre Austausch birgt für die Gemeinde Kall auch hier Risiken für ihre Strukturen, da sie stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung abhängig sind.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Gemeinde Kall einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen potentiellen Beteiligten einrichten.

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 Kall ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen vergleichsweise gut vorangeschritten.

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

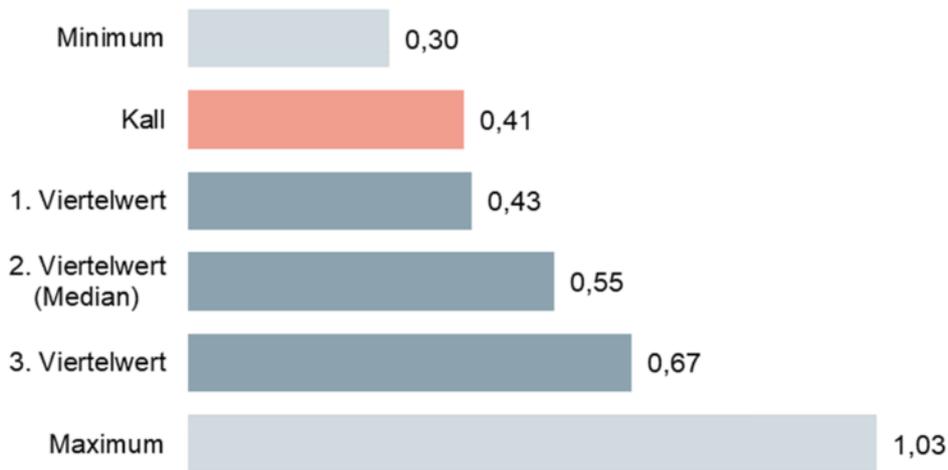
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine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

Die **Gemeinde Kall** treibt die Ausstattung ihrer beiden Grundschulen deutlich voran. Die Ausstattung wird auch begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme wie z. B. „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“.

Die beiden Grundschulen sind mit FTTH (Glasfaser, 100 Mbit/s) an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine derzeit ausreichende Performance, die auch in allen Klassenräumen mittels LAN oder WLAN nutzbar ist.

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 Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diese Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,41 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch weniger als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen ausgestattet. Die Gemeinde Kall stellt mit dem erreichten Ergebnis einen Wert beim 1. Viertelwert, d. h. mindestens 75 Prozent der Kommunen haben eine höhere Ausstattungsquote. Die Ausstattungsquoten in den zwei Grundschulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Grundschule Kall	81	266	0,30
Grundschule Sistig	87	140	0,62
Insgesamt	168	406	0,41

Auch wenn es in NRW schon viele Schulen mit höherer Ausstattungsquote gibt, hat die Gemeinde Kall die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht zwingend. Gleichwohl soll der Schulträger natürlich anhand fortgeschriebener Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter forcieren.

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Kall wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln (15)	0,71	0,00	0,00	0,32	1,00	1,75	58
Beamer (1)	0,05	0,00	0,07	0,19	0,67	1,67	58
Großformatige Bildschirme (1)	0,05	0,00	0,00	0,06	0,58	1,90	58
Dokumentenkameras / Visualizer (0)	0,00	0,00	0,00	0,31	0,63	1,90	58

Insgesamt zeigen die Schulen der Gemeinde Kall eine moderne Ausstattung mit Präsentationsmedien. Sie setzt in ihren Grundschulen fast vollständig, aber noch nicht flächendeckend, auf interaktive Whiteboards als Präsentationsmedium. Darüber hinaus stehen den beiden Schulen lediglich noch ein Beamer und ein großformatiger Bildschirm zur Verfügung

Die IT-Ausstattung entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von ein bis zwei Jahren befindet sich fast die gesamte eingesetzte Hardware noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen.

Die Gemeinde Kall lässt sich grundsätzlich durch einen externen Dienstleister (kdvz Rhein-Erft-Rur) hinsichtlich der Einrichtung und Wartung der Server und Netzwerkstrukturen unterstützen. Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte der Verwaltung zur Verfügung. Der Schulsupport des Dienstleisters kann per VPN auf alle Schulstandorte zugreifen. Zusätzliche Fernwartungsmöglichkeit besteht noch per Software bei einem VPN Ausfall.

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 BSI³⁶-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei der Gemeinde Kall weiter zu minimieren.

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 Kall** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

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

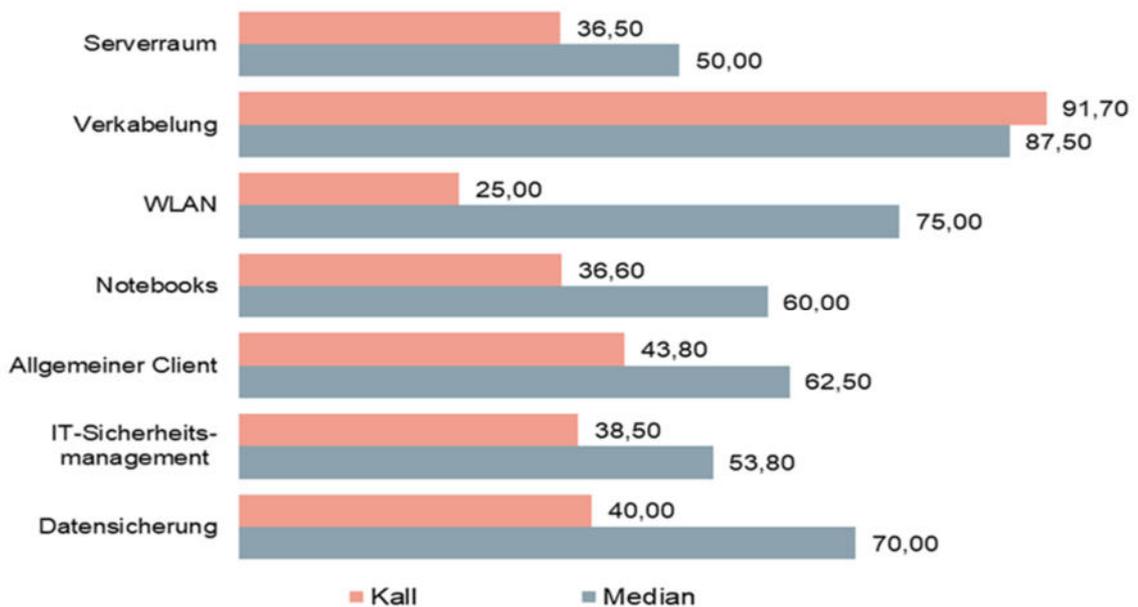
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit 43,70 Prozent wird ein Erfüllungsgrad unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen erreicht. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Gemeinde Kall wie folgt dar:

³⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten Ergebnisse sind repräsentativ für beide Schulstandorte. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen noch in einigen Aspekten.

Die Bewertung der technischen Sicherheitsaspekte fällt bei beiden Grundschulen, bedingt durch die Hochwasserschäden, etwas schlechter aus. Optimierungsbedarf besteht hier insbesondere in Bezug auf den Serverraum, insbesondere bei der Grundschule Sistig.

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

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

→ Empfehlung

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik an Schulen					
F1	Die Gemeinde Kall hat die Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen in einzelnen Aspekten aber noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.	108	E1.1	Die Gemeinde Kall sollte den Prozess zur IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung verbindlich regeln und auch dokumentieren. Darüber hinaus sollten Standards zur IT-Sicherheit speziell für die Schulen verfasst werden, um Sicherheitsrisiken zu verhindern.	110
			E1.2	Die Gemeinde Kall sollte konkrete Standards bei der IT-Ausstattung ihrer Grundschulen formulieren, um eine Harmonisierung der Produkte zu erreichen.	111
			E1.3	Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Gemeinde Kall einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen potentiellen Beteiligten einrichten.	112
F2	Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei der Gemeinde Kall weiter zu minimieren.	115	E2	Die Gemeinde Kall sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	116

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Aufgaben rund um die **ordnungsbehördlichen Bestattungen** regelt die **Gemeinde Kall** zentral aus dem Bereich Ordnungswesen. Dabei hält sie die **bestattungsrechtlichen Fristen** ausnahmslos ein. Ebenso hält sich die Gemeinde bei der Art der Bestattung an die gesetzlichen Vorgaben. Eine für Kall **wirtschaftliche Bestattung** steht dabei im Vordergrund. Bisher sind **Einäscherungen mit anschließender anonymer Urnenbestattung** die wirtschaftlichste Bestattungsart für Kall.

Bisher gibt es jedoch nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen in der Gemeinde Kall. Aber das Durchschnittsalter der Einwohner und Einwohnerinnen steigt in den nächsten Jahrzehnten. Dadurch verdoppelt sich der Anteil der über 80-jährigen bis 2050, laut Prognosen von IT.NRW. Daher könnte auch die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen zukünftig steigen.

Aufgrund der bisher geringen Fallzahlen und der damit einhergehenden fehlenden Routine sind **klare Prozesse und Checklisten** sehr hilfreich. Daher sollte die Gemeinde Kall die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen festlegen/aktualisieren und verschriftlichen. Dadurch kann Kall jederzeit eine rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sicherstellen.

Sofern **bestattungspflichtige Angehörige** ermittelbar sind, fordert Kall angefallene Aufwendungen bei als Ersatzvornahme durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgreich zurück. Dagegen gibt es bei den **Verwaltungsgebühren noch Optimierungspotential**. Diese sollten sich zukünftig am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Sofern die Gemeinde Kall die wenigen Empfehlungen umsetzt, ist sie auch zukünftig für eine steigende Zahl von ordnungsbehördlichen Bestattungen sehr gut vorbereitet.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise

und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

Aktuell leben etwa 11.000 Einwohner und Einwohnerinnen in der Gemeinde Kall. Davon sind knapp 6,5 Prozent über 80 Jahre alt. Laut Prognosen von IT.NRW leben 2050 noch etwa 10.500 Einwohner und Einwohnerinnen in Kall. Das sind 500 Personen weniger als derzeit. Jedoch wird sich die Zahl der über 80-jährigen fast verdoppeln. Dieser Anteil liegt dann 2050 laut der Prognosen bei 11,2 Prozent.

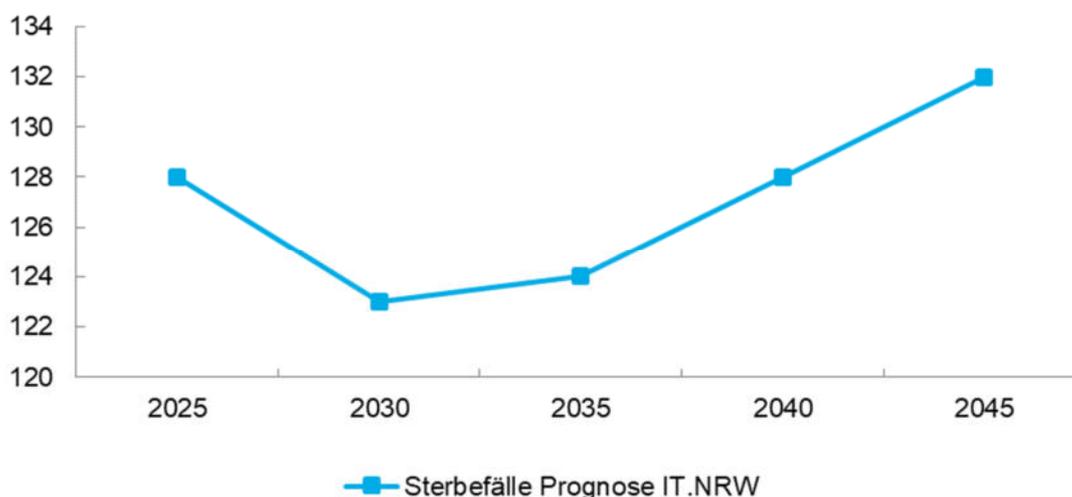
Sterbefälle Kall 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	108	122	135

In den letzten zehn Jahren gab es jährlich etwa 120 Sterbefälle in Kall. Damit gehört Kall zu den 25 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen, die die wenigsten Sterbefälle aufweisen. Der Median liegt bei 160 Sterbefällen, der dritte Viertelwert bei 191 Sterbefällen.

Trotz sinkender Einwohnerzahlen nehmen die Sterbefälle langfristig zu. Bis 2030 gibt es zunächst weniger Sterbefälle pro Jahr. Für 2045/2050 gehen die Prognosen von etwa 132 Sterbefällen jährlich aus. Das sind rund zehn Prozent mehr Sterbefälle als bisher.

Prognose der Sterbefälle laut IT.NRW Kall 2025 bis 2045



Aufgrund der ländlich geprägten Struktur der Gemeinde Kall werden pflegebedürftige Personen häufig noch von Angehörigen gepflegt. Aber auch in Kall gibt es zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Krankenhäuser und/oder Hospize gibt es derzeit nicht im Gemeindegebiet. Wie in der Einleitung des Kapitels 4.2 dargestellt, nehmen die ordnungsbehördlichen Bestattungen seit Jahren zu. Und je mehr Pflegeeinrichtungen es in den Kommunen gibt und je älter die Bevölkerung wird, desto wahrscheinlicher können ordnungsbehördliche Bestattungsfälle werden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kall 2019 bis 2021

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

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

In der Gemeinde Kall ist die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle sehr gering. In den betrachteten Jahren 2019 bis 2021 gab es nur drei Fälle. Bei zwei Fällen führte die Gemeinde Kall Einäscherungen samt anschließender Urnenbeisetzung/Ascheverstreuerung durch. In einem Fall gab es keine ordnungsbehördliche Bestattung. Hier ermittelte die Gemeinde bestattungspflichtige Angehörige noch vor Ablauf der zehntägigen Bestattungsfrist.

Auch 2022 bis September 2023 gab es keine ordnungsbehördlichen Bestattungen. In diesem Zeitraum hat die Gemeinde jeweils bestattungspflichtige Angehörige ermittelt und die Verfahren vorzeitig beendet.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kall mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,89	0,00	0,90

Für 2019 und 2021 ergibt sich eine Kennzahl von 0,90 ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Im Jahr 2020 gab es keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,90	0,00	0,00	0,80	1,85	10,02	75

2021 hatte Kall einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall. Bei etwa einem Drittel aller bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen gab es 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen. Dagegen gibt es Kommunen mit zwei bis zehn ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohnern. Kall liegt mit 0,90 ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohnern knapp über dem Median. Damit verzeichnet die Gemeinde Kall eher weniger Fälle als die Vergleichskommunen.

Aussagekräftige Analysen sind aufgrund der geringen Fallzahlen nicht ableitbar. Jedoch könnte die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aufgrund der steigenden Sterbefälle zukünftig steigen.

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land

Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Pflichten

- Die Gemeinde Kall hält alle bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

Die **Gemeinde Kall** beachtet alle vorgenannten bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. In den Fällen, in denen keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde eine Erstmaßnahme. Innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist ordnet die Gemeinde Kall die Abholung der Leiche vom Sterbe- bzw. Auffindeort an. Diese wird dann durch ein Bestattungsunternehmen zur Kühlung in eine Leichenhalle überführt.

Mehrere Kommunen im Kreis Euskirchen teilen sich Aufgaben der Ordnungsbehörde auf. Dazu gehört die seit 2012 bestehende interkommunale Rufbereitschaft. Dadurch ist das Ordnungswesen der Gemeinde Kall jederzeit auch außerhalb der Dienstzeiten verlässlich erreichbar. Die Senioreneinrichtungen melden sich direkt bei der Gemeinde, sofern keine zur Bestattung verpflichteten Angehörige vorhanden oder erreichbar sind.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Kall ermittelt unverzüglich und gründlich mögliche Bestattungspflichtige. Eine direkte Ansprache von Bestattungspflichtigen trägt in vielen Fällen dazu bei, ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu vermeiden bzw. Kostenerstattungsansprüche zu realisieren.

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 Kall** kann bestattungspflichtige Angehörige fast immer zeitnah über die eigenen Melderegister und/oder Amtshilfe anderer Behörden ermitteln. Hierbei gilt die in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehene Rangfolge:

- Ehegatten,
- Lebenspartner oder Lebenspartnerin,
- volljährige Kinder,
- Eltern,
- volljährige Geschwister,
- Großeltern sowie
- volljährige Enkelkinder.

Die Ordnungsbehörde Kall geht Hinweisen auf Angehörige der verstorbenen Person konsequent nach. So befragen die Mitarbeitenden auch Bekannte und Freunde der Verstorbenen.

Familienangehörige informiert die Gemeinde Kall telefonisch, per E-Mail oder persönlich vom Todesfall. Kall nimmt zudem Amtshilfe in Anspruch, sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben.

Auch zukünftig kann es in Kall Fälle geben, bei denen eine umfangreichere Suche nach Angehörigen notwendig wird. Folgende Mindeststandards helfen bei der Suche:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der oder die Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher die verstorbene Person zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten Betreuungsperson, sofern ein Betreuungsverhältnis bestand,
- Begehung von Wohnräumen verstorbener Personen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger und/oder Recherche zu Vermögenswerten (Adressbuch, Stammbuch, Sparbuch, etc.),
- Recherche im Internet (u. a. soziale Medien).

Eine Begehung von Wohnräumen verstorbener Personen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger und/oder Recherche zu Vermögenswerten gab es bereits. Diese finden immer unter Berücksichtigung des Vieraugenprinzips mit zwei Personen statt. Im Prüfzeitraum gab es keine Begehung von Wohnräumen.

Alle Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Gemeinde Kall in der jeweiligen digitalen Verfahrensakte.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Art der Bestattung richtet sich in der Gemeinde Kall nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Gemeinde** Kall hält sich bei der Art der Bestattung an die gesetzlichen Vorgaben nach § 12 BestG NRW. Eine für die Gemeinde wirtschaftliche Bestattung steht dabei im Vordergrund. Bisher sind Einäscherungen mit anschließender anonymer Urnenbestattung bzw. Verstreuerung der Asche die wirtschaftlichste Bestattungsart für die Gemeinde Kall. Die Kosten für verschiedene

Bestattungsarten werden für jeden Fall bei verschiedenen Bestattungsunternehmen angefragt. Da die bisherigen Fälle zeitlich weit auseinanderliegen und derzeit sehr selten vorkommen, ist eine Preisentwicklung momentan nicht ableitbar.

Die Gemeinde Kall berücksichtigt Willensbekundungen der verstorbenen Person zur Art der Bestattung. Dazu nimmt die Gemeinde Kontakt zu nahestehenden Personen bzw. den Senioreneinrichtungen auf. Lassen sich bestattungspflichtige Angehörige innerhalb der zehntägigen Bestattungsfrist nach § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW ermitteln, so klärt die Gemeinde die Bestattungsart mit den Angehörigen. In den hier untersuchten Fällen lagen keine Willensbekundungen vor. Daher wurde letztlich die jeweils wirtschaftlichste und gleichzeitig günstigste Variante zur Bestattung gewählt.

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.

- Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme führt die Gemeinde Kall 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.

Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 führte die **Gemeinde Kall** zwei ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme durch. Dabei handelt die Gemeinde immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen.

Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen als Ersatzvornahme beauftragt die Gemeinde ein Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne. Eine eingerichtete Wiedervorlage erinnert die Mitarbeitenden an die Fristwahrung zur Urnenbeisetzung. Im Fall 2021 blieb eine umfassende Suche nach Bestattungspflichtigen erfolglos. In diesem Fall beauftragte die Gemeinde Kall die Einäscherung im Krematorium mit direkt anschließender Beisetzung in einer Gemeinschaftsgrabanlage. Diese Fälle sind jedoch sehr selten. Daher nutzt die Gemeinde Kall diese Variante nur nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeiten.

Eine Ordnungsverfügung erstellt die Gemeinde, sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die

Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Zudem wird in dem Bescheid die sofortige Vollziehung angeordnet. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels förmlich zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Kall ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Gemeinde Kall weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu. Einen solchen Fall gab es beispielsweise 2019.

Kostengünstige Feuerbestattungen stellen im Vergleich zu Erdbestattungen in Kall den Regelfall dar. Wie in Kapitel 4.4.3 „Art der Bestattung“ ausgeführt, nimmt die Gemeinde Kall Erdbestattungen nur vor, wenn es entsprechende Willensbekundungen gibt. Dadurch gewährleistet die Gemeinde Kall, dass die Maßnahme auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Gemeinde Kall erhebt eine Verwaltungsgebühr von 50 Euro je Fall. Diese ist jedoch pauschal und nicht nach dem tatsächlichen Aufwand kalkuliert. Die angefallenen Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen fordert die Gemeinde Kall von den bestattungspflichtigen Angehörigen häufig erfolgreich zurück.

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 Kall** macht ihren Kostenerstattungsanspruch bei durchgeführten Ersatzmaßnahmen geltend. Dies gilt, sofern die Gemeinde bestattungspflichtige Angehörige ermittelt hat bzw. anderweitig Vermögensgegenstände sichern konnte. Die Bestattungspflichtigen erhalten von der Gemeinde einen rechtsmittelfähigen Bescheid. Dieser Anspruch besteht gem. § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit den §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW. Klageverfahren gab es in diesem Zusammenhang bislang nicht. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro³⁷.

³⁷ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zuvor zwischen 25 und 300 Euro.

Bisher erhebt die Gemeinde Kall 50 Euro als zusätzliche Verwaltungsgebühr. Dadurch refinanziert Kall zumindest einen Teil des Verwaltungsaufwandes, der mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbunden ist. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Allerdings erhebt die Gemeinde die Gebühr pauschal, also unabhängig vom tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Wir weisen darauf hin, dass die Gemeinde Kall das ihr zustehende Ermessen zur Festlegung der Verwaltungsgebühr nur dann ordnungsgemäß ausübt, wenn sich die Verwaltungsgebühr am tatsächlichen Aufwand im Einzelfall bemisst. Der Gebührenrahmen ist vorgegeben, damit sich die Gemeinde bei der Bemessung der Gebühr am tatsächlichen Aufwand orientieren kann. Würde die Gemeinde immer, unabhängig vom tatsächlichen Verwaltungsaufwand im Einzelfall, eine Verwaltungsgebühr von 50 Euro pauschal festlegen, wäre dies nicht im Sinne des Verwaltungsgebührenrahmens.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltungsgebühr sollte sich zukünftig am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Die Gemeinde Kall hat diesen Hinweis positiv aufgenommen. Sie wird den tatsächlichen Aufwand beim nächsten Fall genau erfassen und entsprechend kalkulieren.

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 Aufgaben rund um die ordnungsbehördlichen Bestattungen regelt die Gemeinde Kall zentral im Bereich Ordnungswesen. Eine vorhandene Checkliste erleichtert Kall die Aufgabenerledigung. Bei den Verfahrensstandards und Prozessen gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die ordnungsbehördlichen Bestattungen sind in der **Gemeinde Kall** dem Ordnungswesen zugeordnet. Das Ordnungswesen gehört zum Team 2.3 „Bürgerservice, Standesamt, Ordnungswesen, Feuerwehr“. Dieses ist zentrale Anlaufstelle für alle Fragen rund um die ordnungsbe-

hördlichen Bestattungen. Von hier steuert die Gemeinde die notwendigen Aufgaben. Die Prozesse sind grundsätzlich gut definiert und abgestimmt. Dennoch gibt es bei den Verfahrensstandards und den Prozessen Optimierungsmöglichkeiten.

Um die Bearbeitungsqualität zu sichern, helfen verbindliche Verfahrensstandards. Sie sind eine Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Aufgabenerledigung. Zudem ist eine gerichtsfeste Aktenführung nötig. Außerdem dienen die festgelegten Verfahrensstandards den Beschäftigten als Arbeitshilfe. Das können z. B. Handakten, Arbeitsanweisungen, Dienstanweisungen, Laufzettel oder Checklisten sein. Wichtig ist, dass die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte und ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sind.

Die Gemeinde Kall nutzt bereits eine Checkliste, um die ordnungsbehördliche Bestattungsfälle systematisch zu bearbeiten. Diese Checkliste enthält wichtige Aufgaben und Hinweise zum Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Die einzelnen Arbeitsschritte sollte Kall mit Ablaufdiagrammen veranschaulichen. Diese sind mit Fristen zur Weiterbearbeitung und/oder Zuständigkeiten zu ergänzen. Visuelle Darstellungen erleichtern zudem das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit, möglichen Schnittstellen und zu beachtende Fristen. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Mitarbeitenden die Orientierung.

Folgende Verfahrensstandards sollte die Gemeinde Kall definieren bzw. aktualisieren:

- Verfahrensablauf nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall, mit Fristen zur Weiterbearbeitung und/oder Zuständigkeiten,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen sowie Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips mit gerichtsfester Dokumentation.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte Verfahrensstandards für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen festlegen/aktualisieren und verschriftlichen. Wichtige Hilfsmittel stellen vor allem die Checklisten und Ablaufdiagramme dar.

Die Fallbearbeitung erfordert außerdem umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen und strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen gerade bei den kleineren Kommunen relativ gering, so auch in Kall. Von daher kann es den Mitarbeitenden an der notwendigen Routine fehlen. Aus dem Grund sollte die Gemeinde den Mitarbeitenden regelmäßig Fortbildungen ermöglichen. Bisher gab es für die mit dem Thema betrauten Personen keine fachspezifischen Fortbildungen.

→ **Empfehlung**

Ihren Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Kall fachspezifische Fortbildungen zum Thema ordnungsbehördliche Bestattungen ermöglichen.

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.

- Für den ordnungsbehördliche Bestattungsfall 2021 gibt es einen Fehlbetrag. 2019 wurden der Gemeinde Kall dagegen alle Aufwendungen erstattet.

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.

Für den ordnungsbehördlichen Bestattungsfall 2021 ließen sich keine bestattungspflichtige Angehörige ausfindig machen. Auch gab es keine Wertgegenstände, Sparbücher oder dergleichen. Insofern entstand der Gemeinde Kall 2021 ein Fehlbetrag.

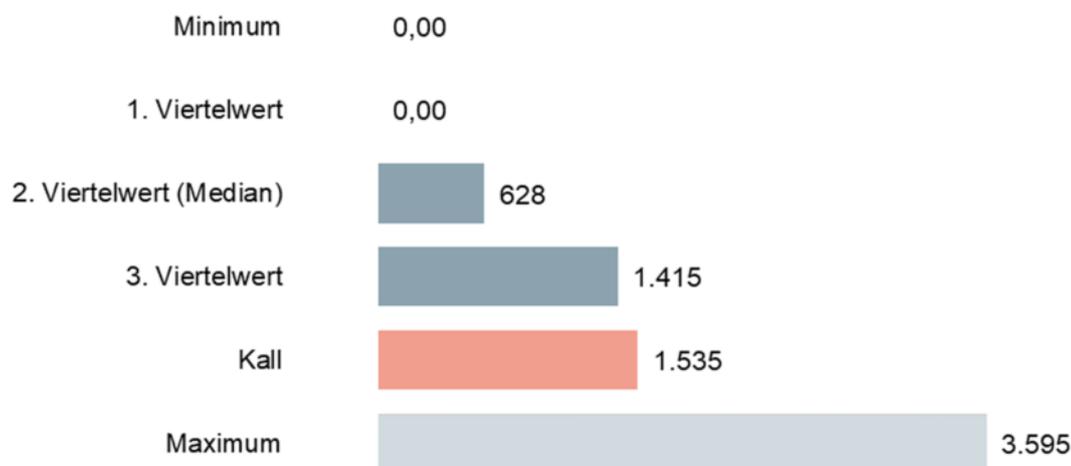
Sofern die Gemeinde Kall bestattungspflichtige Angehörige findet, fordert sie die angefallenen Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen bisher erfolgreich zurück.

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.

Folgend sind die Fehlbeträge der Vergleichskommunen abgebildet.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	k. A.	1.535

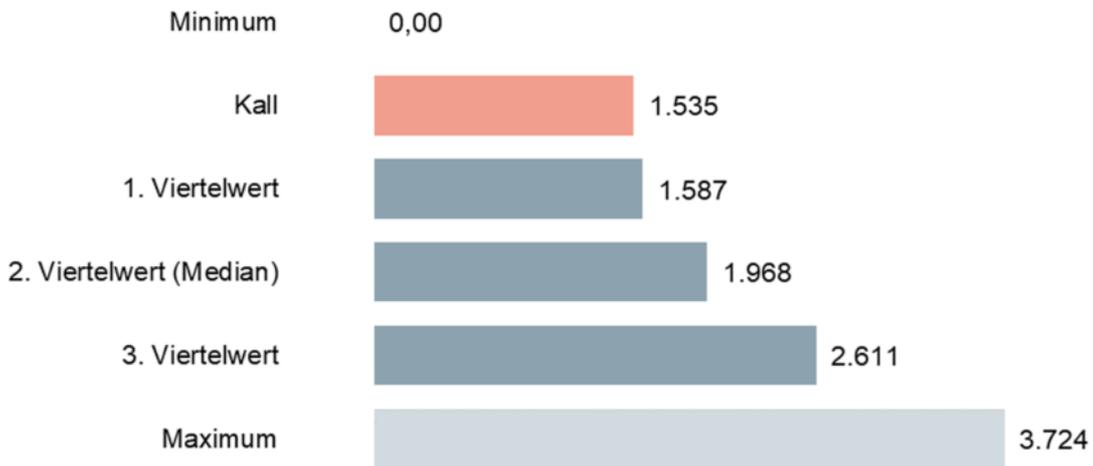
Die **Gemeinde Kall** führte 2019 und 2021 jeweils eine ordnungsbehördliche Bestattung durch. 2019 refinanzierte die Gemeinde ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig. Grundlage bildet die erfolgreiche Ermittlungstätigkeit bestattungspflichtiger Angehörige. Interkommunal bildet sie daher beim Fehlbetrag je durchgeführtem Bestattungsfall 2019 das Minimum ab. Im Vergleichsjahr 2021 gab es in Kall ebenfalls einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall. Jedoch blieben die Ermittlungstätigkeiten erfolglos. Wie bereits beschrieben, ließen sich keine bestattungspflichtigen Angehörige ermitteln. Zudem gab es keine Vermögensgegenstände, um die Aufwendungen zu decken. Insofern entstand der Gemeinde Kall 2021 ein Fehlbetrag von 1.535 Euro.

4.6.2 Aufwendungen

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

Die folgenden Darstellungen zeigen die Aufwendungen der Vergleichskommunen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kall in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.440	k. A.	1.535
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.440	k. A.	1.535

Die **Gemeinde Kall** hat im interkommunalen Vergleich geringe Aufwendungen. Kall liegt mit 1.535 Euro je Fall knapp unterhalb des ersten Viertelwertes. Demnach hatten etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall.

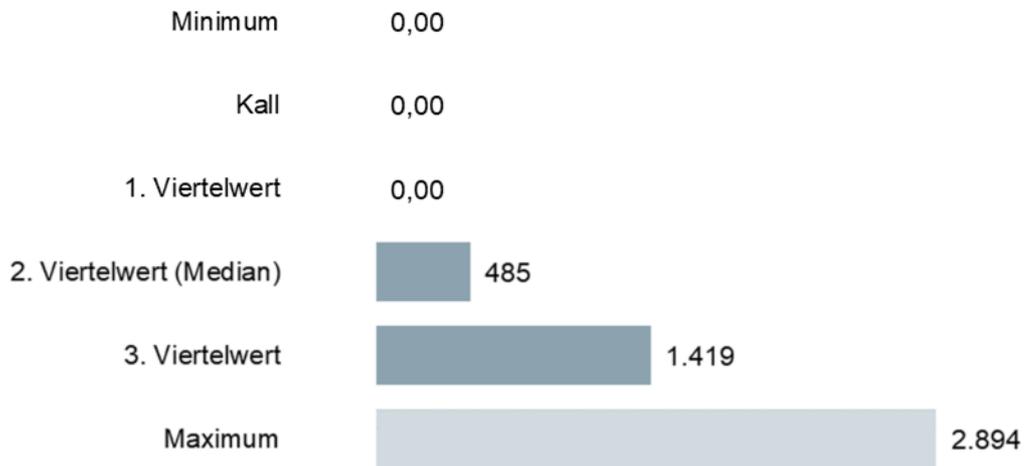
4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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.

Ermittelt die **Gemeinde Kall** bestattungspflichtige Angehörige, so setzt sie ihre Kostenerstattungsansprüche erfolgreich durch. Das sollte auch zukünftig das Ziel der Gemeinde Kall sein.

Folgend sind die Kostenerstattungen der Vergleichskommunen für 2021 dargestellt.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kall 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.440	k. A.	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.440	k. A.	0,00

2019 haben die bestattungspflichtigen Angehörigen die entstandenen Aufwendungen vollständig erstattet. Für 2021 gibt es aus vorgenannten Gründen keine Kostenerstattung.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Kall erhebt eine Verwaltungsgebühr von 50 Euro je Fall. Diese ist jedoch pauschal und nicht nach dem tatsächlichen Aufwand kalkuliert. Die angefallenen Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen fordert die Gemeinde Kall von den bestattungspflichtigen Angehörigen häufig erfolgreich zurück.	126	E1	Die Verwaltungsgebühr sollte sich zukünftig am tatsächlichen Aufwand orientieren.	127
Verfahrensstandards					
F2	Die Aufgaben rund um die ordnungsbehördlichen Bestattungen regelt die Gemeinde Kall zentral im Bereich Ordnungswesen. Eine vorhandene Checkliste erleichtert Kall die Aufgabenerledigung. Bei den Verfahrensstandards und Prozessen gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.	127	E2.1	Die Gemeinde Kall sollte Verfahrensstandards für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen festlegen/aktualisieren und verschriftlichen. Wichtige Hilfsmittel stellen vor allem die Checklisten und Ablaufdiagramme dar.	128
			E2.2	Ihren Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Kall fachspezifische Fortbildungen zum Thema ordnungsbehördliche Bestattungen ermöglichen.	128

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kall 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 Aufgaben rund um das **Friedhofswesen** koordiniert die **Gemeinde Kall** zentral aus dem Team 2.1 „Planen, Bauen, Beiträge, Liegenschaften, Friedhöfe, Tourismus“. Dabei schafft sie es, die Aufgaben zwischen den Organisationseinheiten der Gemeinde und den externen Institutionen zu regeln und abzugrenzen.

Derzeit gibt es in Kall für das Friedhofswesen **keine Gesamtstrategie** beziehungsweise langfristige Zielvorgaben durch die Politik und/oder der Verwaltungsführung. Das auf Produktebene definierte Ziel einer „gewissen Gebührenstabilität unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten“ sieht die Gemeinde selbst noch als zu abstrakt an, um hieraus Ziele und Kennzahlen abzuleiten. Daher sollten die Gemeinde Kall die **Ziele konkreter fassen** und hierfür **geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen** ableiten. Mit einem Soll-Ist-Abgleich kann Kall beurteilen, ob die gesetzten Ziele realisiert werden und kann bei Bedarf nachsteuern.

Die Gemeinde Kall nutzt eine **Friedhofssoftware**. Allerdings lässt sich diese noch nicht vollumfänglich für die Bearbeitung der Bestattungsfälle und zum Steuern des Friedhofswesens nutzen. Hierfür fehlen u. a. die digitalisierten Flächenarten und -nutzungen. Die Gemeinde Kall möchte die Digitalisierung der neun Friedhöfe angehen, denn diese Daten helfen bei der Planung und einer **strategischen Steuerung im Friedhofswesen**.

Der **Anteil der Bestattungen** auf kommunalen Friedhöfen zu den Sterbefällen beträgt in Kall 84 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ergibt das eine hohe Bestattungsquote. Kall gehört aber auch zu den Kommunen mit sehr viel Friedhofsfläche. Allein die Grünflächen machen fast die Hälfte der Friedhofsflächen aus. Eine Vielzahl von Friedhöfen führt zu mehr Wege- und Rüstzeiten für den Bauhof und damit meistens zu höheren Aufwendungen in der Pflege der Friedhöfe.

Der **Kostendeckungsgrad** der Friedhöfe in Kall ist von Unterdeckungen geprägt. 2021 lag der Kostendeckungsgrad bei 83 Prozent. Im Vierjahresdurchschnitt liegt dieser Wert bei nur 73 Prozent. Infolgedessen beabsichtigt Kall für 2025 eine Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren anhand einer **Äquivalenzziffernkalkulation**. Ziel ist eine kostendeckende Gebühr.

Auch wenn die Einwohnerzahlen in Kall laut Prognosen rückläufig sind, so nehmen die Sterbefälle in den kommenden Jahren zu. Auch der **Wandel im Bestattungswesen** hin zu einfachen

und pflegearmen Bestattungen nimmt zu. Demnach sollte sich die Gemeinde Kall verstärkt den vorgenannten Themen widmen, um auch zukünftig ein zielgerichtetes und wirtschaftliches Angebot auf den Friedhöfen der Gemeinde bereitstellen zu können.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Gemeinde Kall** gehört zum Kreis Euskirchen. Kall ist eher ländlich geprägt. Die 11.096 Einwohner verteilen sich auf 23 Ortsteile. Die Einwohnerzahl und die 6.607 ha Gemarkungsfläche

ergibt eine Bevölkerungsdichte von 168 Einwohnern je qkm. Mindestens 50 Prozent der Vergleichskommunen haben eine höhere Bevölkerungsdichte.

Strukturkennzahlen 2021

Kennzahlen	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohnerzahl Ist gpaNRW	11.096	10.032	11.615	13.094	15.047	17.729	108
Gebietsfläche in ha	6.607	2.236	5.299	7.075	9.451	19.257	108
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	168	55	138	186	244	759	108

Die neun Friedhöfe verteilen sich gleichmäßig über das Gemeindegebiet. Dennoch gehört Kall zu den 25 Prozent der Kommunen, die im Vergleich viele Friedhöfe unterhalten. Auch bei der absoluten Fläche gehört Kall zu den Kommunen mit viel Friedhofsfläche. In Kall sind das 5,5 qm Friedhofsfläche je Einwohner. Bei 75 Prozent der Vergleichskommunen sind es weniger Friedhofsfläche je Einwohner. Die Anzahl und auch die Größe der Friedhöfe können daher belastende Faktoren bei der Unterhaltung darstellen.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	9	1	2	3	8	15	49
Kommunale Friedhofsfläche in qm	61.612	7.774	32.294	43.371	63.857	165.018	49
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	83,70	14,38	54,01	76,15	91,84	155	48
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,83	1,20	1,87	2,24	2,73	5,74	48
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	84,54	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	5.034	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,55	0,72	2,78	3,56	4,63	9,57	49

Eine hohe Zahl kommunaler Friedhöfe führt zu mehr Wege- und Rüstzeiten für den Bauhof. Außerdem ist der Anteil an Wege- und Funktionsflächen im interkommunalen Vergleich höher. Die Grünflächen machen fast die Hälfte der Friedhofsflächen aus. Weitere 20 Prozent sind Wegeflä-

chen und zehn Prozent Funktionsflächen. Dennoch sind den Friedhöfen in Kall keine besonderen Funktionen zur Naherholung zuzuschreiben, denn 85 Prozent der Gemeindefläche in Kall sind bereits als Erholungs- und Grünfläche ausgewiesen.

Friedhöfe Kall 2023

Friedhof	Fläche in qm
Dottel	1.421
Golbach	5.573
Kall-Heistert	19.031
Keldenich	6.880
Krekel	4.075
Rinnen	4.350
Scheven	6.053
Sistig	5.189
Steinfeld	9.040
Gesamtfläche	61.612

Auf den neun Friedhöfen wurden 2021 knapp 84 Prozent aller Sterbefälle bestattet. Damit gehört Kall zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit einer hohen kommunalen Bestattungsquote. Zudem ist die vorhandene Friedhofsfläche sehr großzügig bemessen. Je 1.000 qm gibt es nur 1,83 Bestattungen. Bei 75 Prozent der Vergleichskommunen ist dieser Wert höher. Der Maximalwert ist mit 5,74 Bestattungen je 1.000 qm drei bis vier Mal so hoch.

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 Aufgaben und die dazugehörigen Prozesse im Friedhofswesen der Gemeinde Kall sind definiert und abgestimmt.

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

Das Friedhofswesen der **Gemeinde Kall** ist dem Team 2.1 „Planen, Bauen, Beiträge, Liegenschaften, Friedhöfe, Tourismus“ zugeordnet. Es ist zentrale Anlaufstelle für alle Fragen zum Friedhofs- und Bestattungswesen. Von hier werden die notwendigen Aufgaben gesteuert. Das Team 2.1 gehört zum Geschäftsbereich II.

Im Haushalt gehören die Friedhöfe zum Produkt 130 „Natur- und Landschaftspflege“. Das Produkt beinhaltet die Planung, Bau, Erweiterung, Aufgabe und Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen. Im Detail sind folgende Leistungen des Friedhofswesens zugeordnet:

- Friedhofsbedarfsplanung,
- Planung, Bau und Erweiterung von Friedhöfen,
- Bereitstellung und Unterhaltung von Leichenhallen,
- Erwerb und Verlängerung von Grabrechten,
- Durchführung von Bestattungen und Leichenhallennutzung,
- Gebührenkalkulation und Gebührenerhebung,
- Änderung und Vollzug des Satzungsrechts,
- Durchführung von Einebnungsverfahren nach Ablauf der Nutzungsdauer,
- Unterhaltung von Ehrengräbern und jüdischen Gräbern.

Für die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe ist grundsätzlich der Bauhof der Gemeinde Kall zuständig. Dieser ist dem Team 2.2 zugeordnet. Das Friedhofswesen und der Bauhof sprechen sich bei Bedarf zu anstehenden Aufgaben ab. Die erbrachten Leistungen des Bauhofes verrechnet die Gemeinde intern auf das Produkt Natur- und Landschaftspflege.

Es gibt aber auch Ausnahmen bei der Leistungserbringung. Ein Bürgerverein kümmert sich intensiv um die Pflege der Friedhöfe Scheven und Dottel. Eine gemeinnützige Gesellschaft pflegt die Hecken und Rasenflächen auf den anderen kommunalen Friedhöfen.

Die Leistungen für die Grabherstellung schreibt die Gemeinde Kall regelmäßig aus. Momentan ist ein externes Unternehmen den Aushub der Gräber zuständig.

Die Gebührenkalkulation erfolgt über das Team 1.2, in dem u. a. die Bereiche Finanzen und Gebühren angesiedelt sind.

In der Gemeinde Kall sind demnach drei der sechs Organisationsteams beim Thema Friedhofswesen eingebunden. Wenn es um die Beisetzung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle auf Kaller Friedhöfe geht, ist es sogar noch ein viertes Team. Dazu kommen die externen Unternehmen und der Bürgerverein. Für eine kleine Gemeinde mit vielen kleineren Friedhöfen ist das eine komplexe Organisationsstruktur. Dennoch schafft es Kall, die Aufgaben zwischen den Organisationseinheiten der Gemeinde und den externen Institutionen zu regeln und abzugrenzen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Für das Friedhofswesen in Kall gibt es derzeit keine Gesamtstrategie beziehungsweise langfristige Zielvorgaben durch die Politik und/oder der Verwaltungsführung.

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.

Eine Gesamtstrategie samt operativer Ziele und geeigneten Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens gibt es in der **Gemeinde Kall** bisher nicht. Dessen ist sich die Gemeinde Kall bewusst. Hierzu schreibt Kall in der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2023³⁸ im Abschnitt 2.6 „Ziele und Kennzahlen“ (Seite 13) folgendes: „Der vorgelegte Haushalt enthält im Entwurf auf Produktbereichsebene durchweg ausformulierte Ziele. Dazu ist jedoch festzustellen, dass diese noch sehr umfassend und abstrakt formuliert sind. Operative Ziele lassen sich derzeit in der Regel damit noch nicht ableiten. Insofern sind auch noch keine Kennzahlen ausgewiesen.“

Im gleichen Dokument definiert die Gemeinde Kall für das Friedhofswesen folgendes Ziel: „Für den Bereich des Friedhofswesens, insbesondere für den Gebührenzahler, gilt es eine gewisse Gebührenstabilität unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu wahren.“

Wie von der Gemeinde Kall selbst erkannt, ist dieses Ziel noch zu wagen, um damit Steuern zu können. Außerdem lassen sich hieraus keine geeigneten Kennzahlen ableiten. Folgend sind verschiedene strategische und operative Vorgaben/Ziele aufgeführt, die auch für die Gemeinde Kall interessant sein könnten:

- Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Begräbnisstätten,
- Schließung von X (bestimmten) Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen,
- Kostendeckungsgrad von mindestens X Prozent, bei hoher Gebührenstabilität,
- Definierte Pflegestandards für Grün- und Wegeflächen,
- Steigerung der Nutzungsintensität der Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr,
- Entwicklung von neuen Grabangeboten und Durchführung von Pilotprojekten zur Erprobung neuer Grab- und Bestattungsformen.
- Umwandlung von Freiflächen in pflegeleichte Bepflanzung,
- Für nicht benötigte Friedhofsflächen und Trauerhallen sind andere Nutzungen, Rückbau oder Veräußerung zu überlegen,

Wie eingangs beschrieben, sollte Kall die strategischen Zielvorgaben möglichst langfristig setzen. Aufgrund teils sehr langer Grabnutzungszeiten ist eine Friedhofsschließung erst möglich, wenn die letzte Nutzungszeit abgelaufen ist. Insofern muss beim Beschluss einer Schließung klar sein, dass keine neuen Bestattungen oder Nutzungszeitverlängerungen mehr zugelassen

³⁸ Gemeinde Kall, Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2023, Haushaltsplan-2023-Final-04-2023.pdf

sind. Dies gilt beispielweise auch, wenn bestimmte Bestattungsformen auf bestimmten Friedhöfen oder Friedhofsteilen nicht mehr zugelassen werden sollen. Erfahrungen hierzu hat die Gemeinde Kall bereits. Kall hat in der Vergangenheit bereits zwei Friedhöfe geschlossen und kann diese Erfahrungen künftig nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte konkrete strategische und operative Ziele definieren. Hieraus lassen sich geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen ableiten.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Strategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gemeinde Kall berücksichtigen.

Aus den oben genannten Zielen abgeleitete Kennzahlen könnten auch für die Gemeinde Kall geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Kostendeckungsgrad von X Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von X Euro,
- Anteil kommunaler Bestattungen zur Gesamtsterbefallzahl von X Prozent,
- Anteil Trauerfeiern zu Bestattungen von X-Prozent.

Zudem kann die Gemeinde Kall die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung heranziehen und fortschreiben. Auch die künftigen regelmäßigen Soll-Ist-Vergleiche liefern steuerungsrelevante Informationen und erfordern womöglich geeignete Maßnahmen. Ein regelmäßiges Berichtswesen ist ebenfalls sinnvoll. Dadurch wären alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall verwaltet ihre Friedhöfe mit einer Friedhofssoftware. Die Belegungspläne gibt es nur analog, da die Flächenarten und -nutzungen dort noch nicht erfasst sind. Von daher besteht Optimierungsbedarf beim Digitalisieren der Friedhofsflächen.

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.

Mithilfe einer Fachsoftware bearbeitet die **Gemeinde Kall** u. a. die Bestattungen und erstellt Gebührenbescheide. Allerdings kann die Gemeinde Kall die Software noch nicht vollumfänglich für die Bearbeitung der Bestattungsfälle und zur Steuerung des Friedhofswesens nutzen. Beispielsweise sind die neun Friedhöfe noch nicht digital erfasst. Die Belegungspläne sind nur analog vorhanden und daher nicht mit den digitalen Daten der Fachsoftware verknüpft. So fehlen

insbesondere die digitalisierten Flächenarten und -nutzungen. Dazu zählen die Grün- und Wegeflächen, die Grabstellen nach Art der Bestattung, Sammelstellen, Baumstandorte und weitere relevante Objekte.

Mithilfe des Geoinformationssystems (GIS) der Gemeinde ist eine vollständige Digitalisierung möglich. So lassen sich die verschiedenen Flächenarten und -nutzungen über das GIS erfassen und mit der Fachsoftware verknüpfen. Nach Aussagen der Gemeinde Kall ist eine vollständige Digitalisierung geplant. Aufgrund fehlender personeller Ressourcen hat Kall die Digitalisierung der Friedhöfe bisher nicht umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte die erforderlichen personellen Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung der Friedhöfe.

Die Sachinformationen mit den verknüpften geografischen Informationen ermöglichen einen ganzheitlichen Blick. Dies unterstützt die Friedhofsverwaltung aktiv in der Steuerung und Organisation des Friedhofswesens.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kall informiert bisher kaum über ihre Angebote im Friedhofswesen.

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

Bei einem Sterbefall hat die **Gemeinde Kall** häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen. Dieser findet meistens beim Bestatter statt. Von daher sollte die Gemeinde Kall beim Thema Öffentlichkeitsarbeit gut aufgestellt sein. Bisher gibt es nur sehr wenige Informationen zum Friedhofs- und Bestattungswesen auf der Internetseite der Gemeinde Kall. Abrufbar sind die Satzungen und Gebührensätze. Weitergehende Informationen zu den Friedhöfen und möglichen Bestattungsformen sind nicht direkt und barrierefrei abrufbar.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen und auch weiteren Leistungen auf den kommunalen Friedhöfen der Gemeinde Kall zu stärken. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit wird zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimiert. Ferner unterstützt sie dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. Hier bieten sich möglicherweise Führungen, Naturlehrpfade oder auch kulturelle Veranstaltungen an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kall sollte die Öffentlichkeitsarbeit verbessern, um ihre Angebote im Friedhofswesen besser bekannt zu machen. Je nach Umfang und Aktualisierungsbedarf eignen sich hierfür digitale und/oder analoge Medien.

Folgende Öffentlichkeitsmaßnahmen könnten für die Gemeinde Kall sinnvoll sein:

- Internetauftritt (aktuelle und umfangreiche Informationen zum Friedhofswesen),
- Flyer/Broschüren,
- Publikationen z. B. über einen Newsletter,
- Kulturelle Veranstaltungen,
- Friedhofsführungen,
- Naturlehrpfade z. B. für Schulen,
- Gezielte Bewerbung neuer Grabarten.

Der vorhandene Internetauftritt sollte vom Aufwand her am einfachsten erweiterbar sein. Dabei sollten die verschiedenen Angebote im Friedhofswesen beschrieben sein. Hierzu gehören beispielsweise die Grab- bzw. Bestattungsarten, die Friedhofssatzung, die Friedhofsgebührenordnung sowie die Antragsformulare. Hilfreich können auch Friedhofspläne sein. Diese könnten farblich die freien bzw. belegten Gräber oder auch die jeweiligen Bestattungsmöglichkeiten anzeigen. Auch die Nutzungsmöglichkeiten der Trauerhallen sollte die Gemeinde beschreiben. Dazu gehören Informationen zu Buchungsmöglichkeiten und Kosten.

Das Erstellen von Flyern oder Broschüren ist sicherlich vom Aktualisierungsbedarf der Inhalte abhängig. Je detaillierter und umfassender die Inhalte, desto schneller überholen sich diese. Jedoch bieten sich Informationen in analoger Form gerade für ältere Menschen an. Auch wenn die Internetnutzung für viele Ältere mittlerweile zum Alltag gehört, so gibt es gerade in dieser Personengruppe noch viele, die lieber analoge Medien nutzen. Von daher bieten sich Flyer an, die z. B. auf Veranstaltungen und Angebote rund um die Friedhöfe hinweisen.

Je nach strategischer Ausrichtung könnten für die Gemeinde Kall auch eine mobile Grabauskunft und eine Online-Terminvergabe für Bestattungen interessant sein.

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.

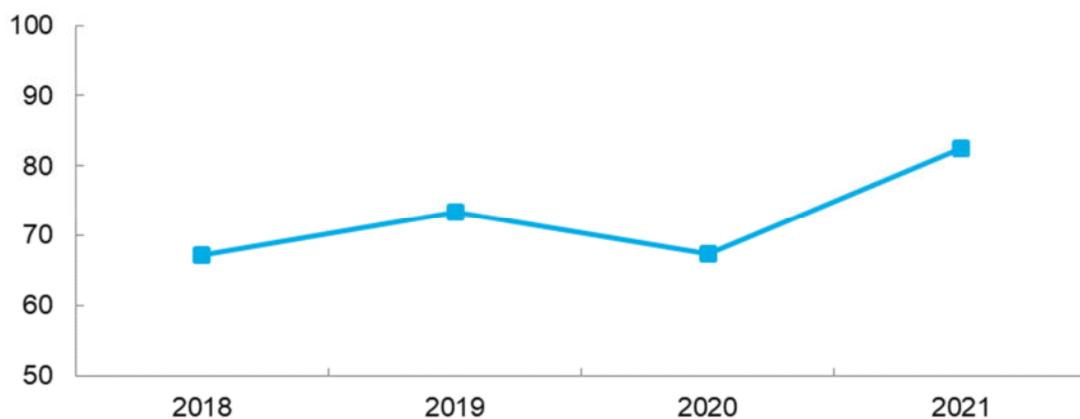
5.5.1 Kostendeckung

- Die Gebührenkalkulation erstellt die Gemeinde Kall anhand der Vorgaben nach § 6 KAG NRW. In der Vierjahresbetrachtung liegt der durchschnittliche Kostendeckungsgrad bei rund 73 Prozent.

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.

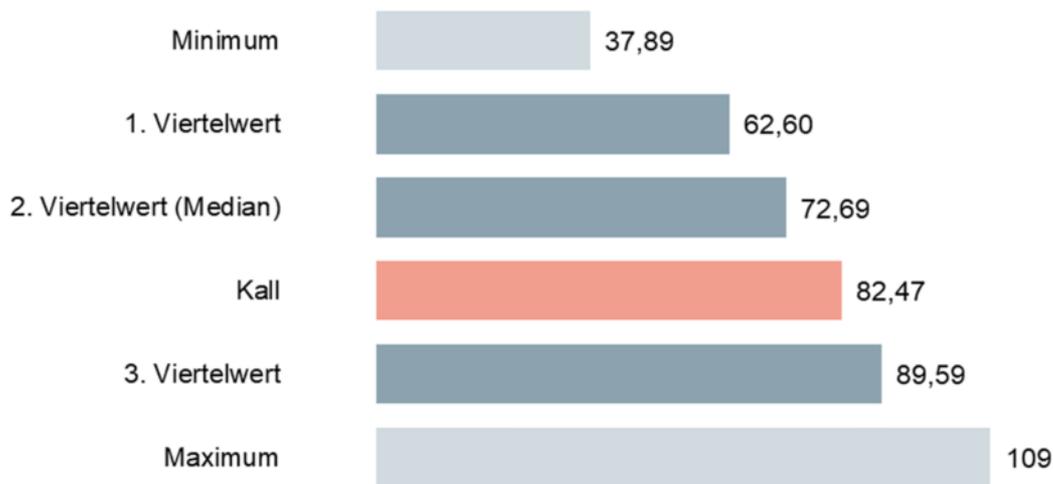
Die **Gemeinde Kall** erstellt die Gebührenkalkulation im Friedhofswesen anhand der Vorgaben nach § 6 KAG NRW. Die Gebühren für das Friedhofswesen überprüft die Gemeinde jährlich und passt diese bei Bedarf an. 2018 bis 2021 gab es jeweils Unterdeckungen, die in den Folgejahren ausgeglichen werden sollen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Kall in Prozent 2018 bis 2021



Im interkommunalen Vergleich liegt der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen von Kall mit etwa 83 Prozent über dem Median. In den drei Jahren zuvor erreichte Kall einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von knapp 70 Prozent. In der Vierjahresbetrachtung ergibt dies einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von rund 73 Prozent.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Unterdeckungen im Friedhofswesen gleicht die Gemeinde Kall in den jeweiligen Folgejahren aus. Die Friedhofsgebührensatzung wird dazu jährlich überprüft und bei Bedarf überarbeitet. Ziel der Gemeinde Kall ist es, die Gebühren über einen längeren Zeitraum stabil zu halten.

Bei den Abschreibungen können die Kommunen entweder Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte ansetzen. Die gpaNRW empfiehlt, die Abschreibungen auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten anzusetzen. Der Wiederbeschaffungszeitwert dient der Ansammlung von Beträgen für Ersatzbeschaffungen am Ende der Nutzungsdauer. Wesentliche Anlagegüter sind Fahrzeuge, Maschinen, Trauerhallen und Wege. Nur durch den Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes kann die Preissteigerung von Vermögensgegenständen für den Fall der Wiederbeschaffung zumindest anteilig aufgefangen werden. Da im Friedhofswesen jedoch keine hohen Abschreibungen zu erwarten sind, sollte die Wahlmöglichkeit und damit der Ansatz von Wiederbeschaffungszeitwerten in einem wirtschaftlichen Verhältnis zum Aufwand stehen. Die Gemeinde Kall setzt derzeit die Anschaffungs- und Herstellungskosten an.

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 KAG NRW gehört zudem eine angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals zu den ansatzfähigen Kosten. Die Gemeinde Kall setzt hierfür kalkulatorische Zinsen an.

Friedhöfe werden häufig nicht nur von Angehörigen genutzt, die eine Grabstelle besuchen. Friedhöfe kommen auch Dritten zu Gute, die den Friedhof als Parkanlage nutzen. Aus diesem

Grund wird ein öffentlicher Grünanteil bei der Gebührenkalkulation bestimmt. Diesen kann die Gemeinde in eigenem Ermessen festlegen. Der grünpolitische Wert der Friedhöfe wird mit 20 Prozent beziffert. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt in Kall bei 85 Prozent. Damit befindet sich die Gemeinde beim Median. Jeweils 50 Prozent der anderen Vergleichskommunen haben also einen höheren oder niedrigeren Wert.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren gibt es noch Optimierungsbedarf. Daher beabsichtigt Kall für 2025 eine Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebührenkalkulation wird in der **Gemeinde Kall** jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst. Aufgrund regelmäßiger Unterdeckungen, ausgleichender Defizite der Vorjahre und deutlicher Preissteigerungen plant die Gemeinde Kall, die Gebührenkalkulation grundlegend zu überarbeiten. Ziel ist eine kostendeckende Gebühr. Mithilfe einer Äquivalenzziffernkalkulation möchte Kall zudem nachvollziehbare und rechtssichere Gewichtungsfaktoren berücksichtigen. Dadurch kann Kall die wirtschaftlichen Vorteile je Bestattungsart mit Punkten bewerten. Dazu gehören z. B.:

- der Pflegeaufwand,
- die Attraktivität in Bezug auf Lage, Größe, Bepflanzung,
- oder auch die Nutzungsdauer.

Im Ergebnis gibt es je Grabart wirtschaftliche Äquivalenzziffern. Diese werden mit den Äquivalenzziffern zur Fläche addiert und anschließend mit der Nutzungsdauer multipliziert. Die Gebührensätze lassen sich dann unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Vorteile steuern.

→ Empfehlung

Die Gebühren sollte die Gemeinde Kall anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation ermitteln und regelmäßig überprüfen.

Bei großen Unterschieden in der Gebührenhöhe verstärkt sich häufig ein Trend zu kleineren und damit pflegeleichteren Gräbern. Sofern auch in Kall eine starke Nachfrageverlagerung aufgrund einer (zu) günstigen Gebühr stattfindet, empfiehlt die gpaNRW die Verteilung der Kosten zu verändern. Dadurch lassen sich alle Nutzer angemessen an den Kosten beteiligen. Dies führt dann auch dazu, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein höherer Anteil der Kosten entfällt. Die Kostendeckung wird dadurch positiv beeinflusst.

³⁹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Zudem sollte die Gemeinde Kall auch die Konkurrenzangebote kennen und analysieren. Dabei ist es wichtig zu wissen, wer zu welchem Preis welche Bestattungsform anbietet. Dieses Wissen sollte die Gemeinde Kall in die eigene Preisgestaltung und Entwicklung möglicher neuer Bestattungsformen einfließen lassen.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

Die sechs Trauerhallen in der Gemeinde Kall werden sehr selten genutzt. Im Ergebnis führt dies zu einem vergleichsweise geringem Kostendeckungsgrad der Trauerhallen.

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.

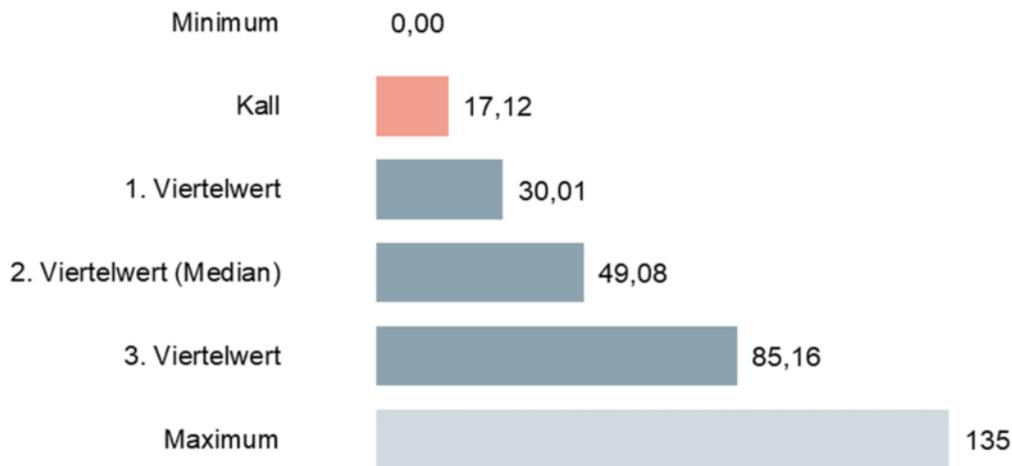
In der **Gemeinde Kall** gibt es insgesamt sechs Trauerhallen. Diese befinden sich auf den Friedhöfen Kall-Heistert, Krekel, Scheven, Sistig, Steinfeld und Keldenich. Drei Friedhöfe haben demnach keine eigene Trauerhalle. Die Größe und Ausstattung der Trauerhallen variiert. Laut Angaben der Gemeinde Kall sind die eigenen Trauerhallen weder attraktiv noch konkurrenzfähig. Die Hallen sind teilweise sehr alt und befinden sich aufgrund vernachlässigter Instandhaltungen auch in einem schlechten Zustand. Zudem lassen sich die meisten Trauerhallen nur schlecht beheizen. Auch fehlt es an zeitgemäßer technischer Ausstattung. Die Angehörigen nutzen daher die in direkter Konkurrenz stehenden und gut ausgestatteten Räumlichkeiten der Bestattungsunternehmen.

Strukturkennzahlen Trauerhallen 2021

Kennzahl	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	7,39	0,00	7,94	11,77	16,27	25,19	38
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	15,04	0,00	29,89	59,13	75,42	137	44
Kosten je Trauerhalle in Euro	2.648	1.553	5.144	9.714	19.764	46.605	38

Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen liegt bei nur 17 Prozent. Dieser Wert ist etwa halb so hoch wie der erste Viertelwert. Diesem Umstand ist sich die Gemeinde Kall bewusst. Der Anteil der Aufwendungen der Trauerhallen an den Gesamtaufwendungen ist mit knapp sieben Prozent im interkommunalen Vergleich sehr gering. Dennoch hatte die Gemeinde Kall 2021 je Trauerhalle etwa 2.700 Euro an Aufwand. Abzüglich der Nutzungsgebühren ergibt dies ein Minus von 2.200 Euro je Trauerhalle für 2021.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Streudiagramm wird deutlicher, dass die Gemeinde Kall einen der geringsten Kostendeckungsgrade der dort abgebildeten 38 Kommunen hat.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kall sollte eine Strategie zum zukünftigen Umgang mit den Trauerhallen entwickeln.

In anderen Kommunen werden Trauerhallen zurückgebaut, veräußert oder für andere Zwecke genutzt. Beispielsweise werden Trauerhallen für das Anlegen von Urnenkammern umgestaltet. Zudem könnten beispielsweise pietätvolle Veranstaltungen und/oder Musikdarbietungen die Nutzungsintensität steigern. In anderen Kommunen gibt es damit positive Erfahrungen.

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.

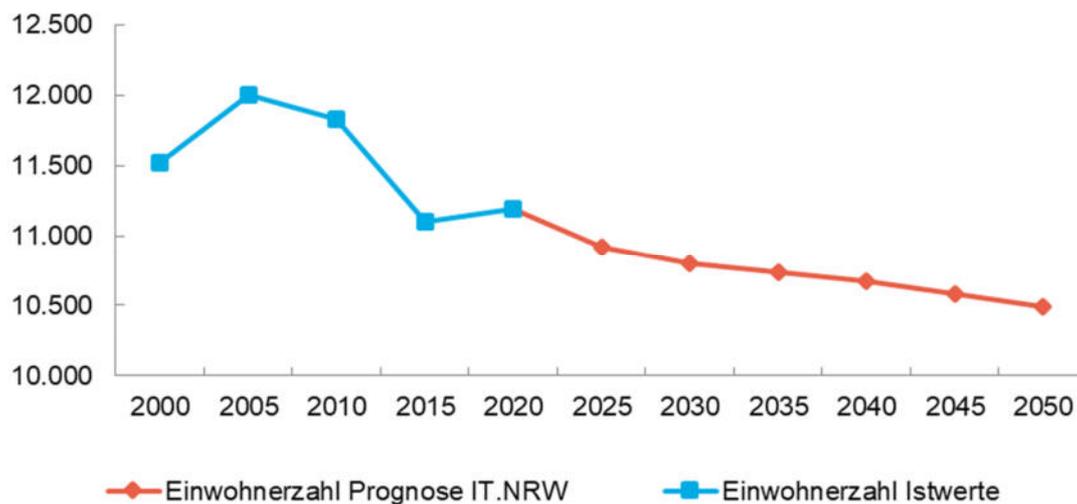
5.6.1 Einflussfaktoren

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.

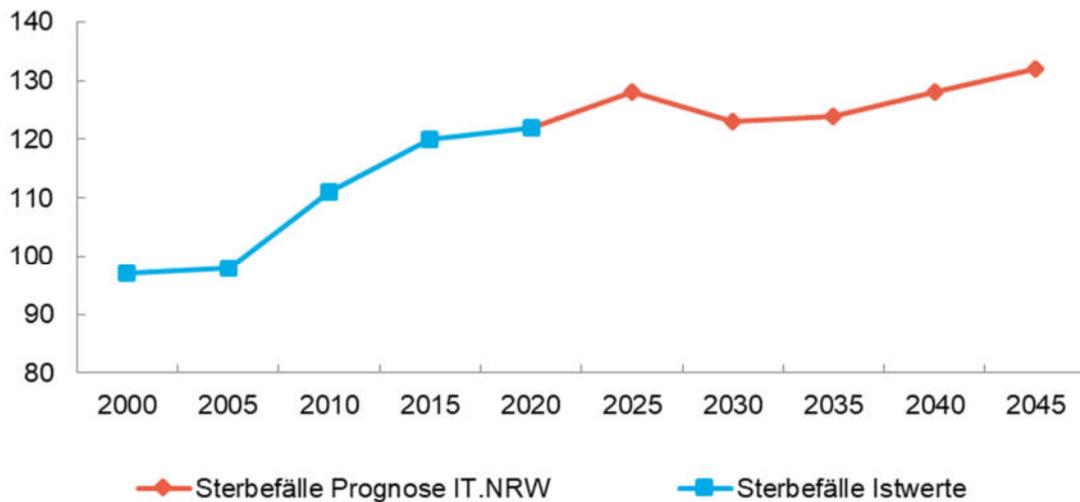
Aktuell leben etwa 11.000 Einwohner in der **Gemeinde Kall**. Davon sind knapp 6,5 Prozent über 80 Jahre alt. Laut Prognosen von IT.NRW leben 2050 noch etwa 10.500 Einwohner in Kall. Das sind 500 Personen weniger als derzeit. Jedoch wird sich die Zahl der über 80-jährigen bis 2050 fast verdoppeln. Der Anteil liegt dann laut der Prognosen bei 11,2 Prozent.

Entwicklung der Einwohnerzahlen Ist- und Prognosewerte Kall 2000 bis 2050



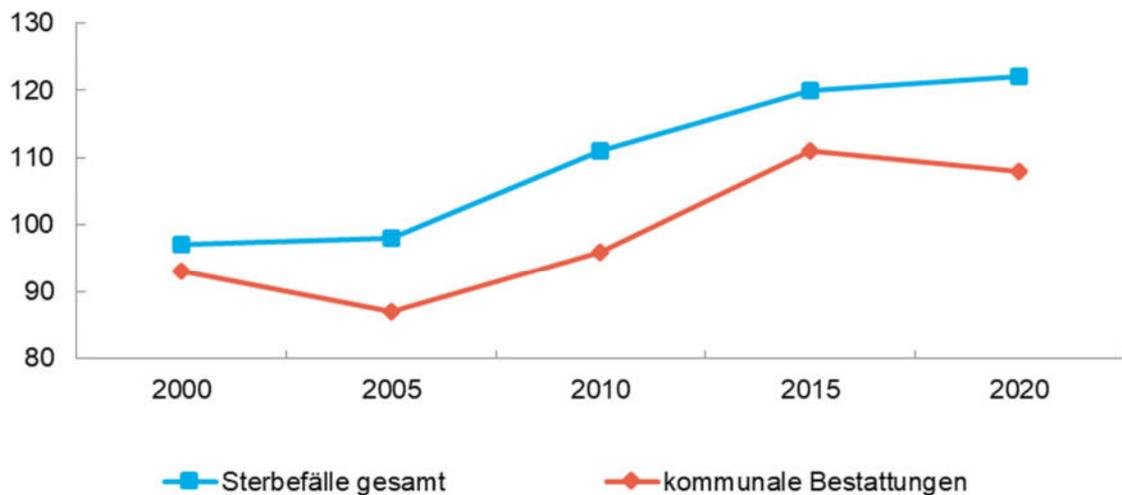
Auch wenn die Einwohnerzahlen laut Prognosen rückläufig sind, so nehmen die Sterbefälle in den kommenden Jahren zu. In den letzten zehn Jahren gab es jährlich durchschnittlich 120 Sterbefälle in Kall. 2045/2050 gehen die Prognosen von IT.NRW von etwa 130 bis 135 Sterbefällen pro Jahr aus. Das sind zehn Prozent mehr an jährlichen Sterbefällen.

Entwicklung der Sterbefälle Ist- und Prognosewerte Kall 2000 bis 2045



Aus der folgenden Grafik ist erkennbar, dass die Bestattungsquote auf kommunalen Friedhöfen weitestgehend dem Verlauf an Sterbefällen folgt. Die Bestattungsquote im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2021 liegt bei 88 Prozent. Demnach wird der überwiegende Teil an Verstorbenen auf den Friedhöfen der Gemeinde Kall beigesetzt.

Entwicklung der Sterbefälle und kommunale Bestattungen Kall 2000 bis 2020



In vielen Kommunen zeigt sich seit einigen Jahren ein Wandel bei den Bestattungsarten. Die reinen Sargbestattungen werden immer seltener nachgefragt. Dagegen steigt die Anzahl der Urnenbestattungen. Die Daten der folgenden Tabelle zeigen dies im interkommunalen Vergleich. Demnach gibt es Kommunen, die überwiegend Urnenbestattungen haben. Der Median zeigt eine Verteilung von einem Drittel Sargbestattungen zu zwei Dritteln Urnenbestattungen.

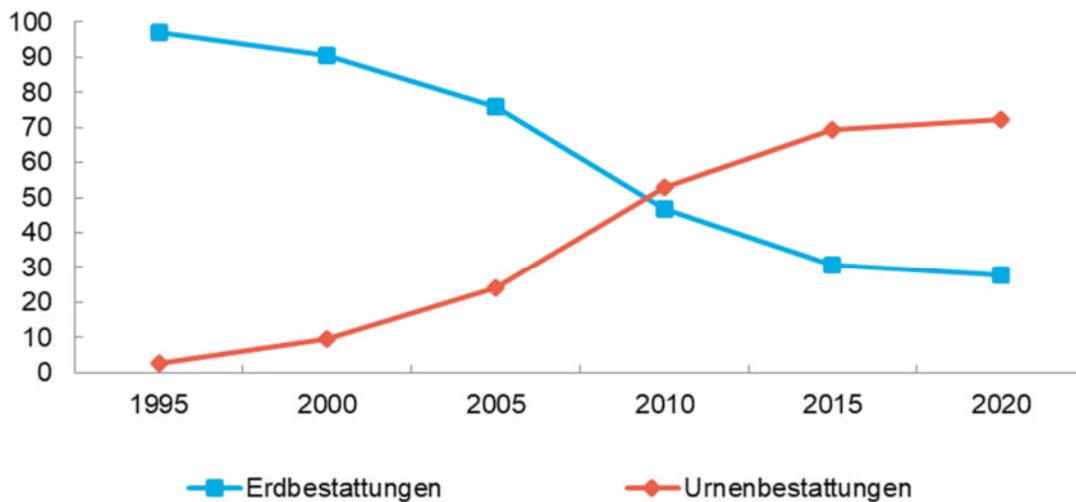
Dies hat verschiedene Gründe. Wichtige Faktoren sind beispielsweise die geringeren Kosten von Urnenbestattungen und ein nachgelagerter geringerer Pflegeaufwand.

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

Kennzahlen	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	25,66	6,25	23,31	35,29	44,37	64,86	48
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	71,68	29,73	53,69	63,46	73,31	93,75	48

In der Gemeinde Kall ist dieser Wandel ebenfalls gut anhand der folgenden Grafik erkennbar. 1995 gab es fast ausschließlich Erdbestattungen. In der Folgezeit nahm die Anzahl der Urnenbestattungen stetig zu. 2008/2009 gab es dann gleich viele Erd- und Urnenbestattungen. Aktuell finden nur noch etwa 25 Prozent an Erdbestattungen statt. In Zeiten knapper werdender Finanzmittel und der veränderten Lebenssituation ist ein weiterer Anstieg an kostengünstigen und vor allem pflegearmen Bestattungen zu erwarten.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen Kall in Prozent 2000 bis 2020



Dieser Wandel erfordert eine unter dem Abschnitt 5.4.2 angesprochene Strategie zu den Friedhöfen der Gemeinde Kall.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

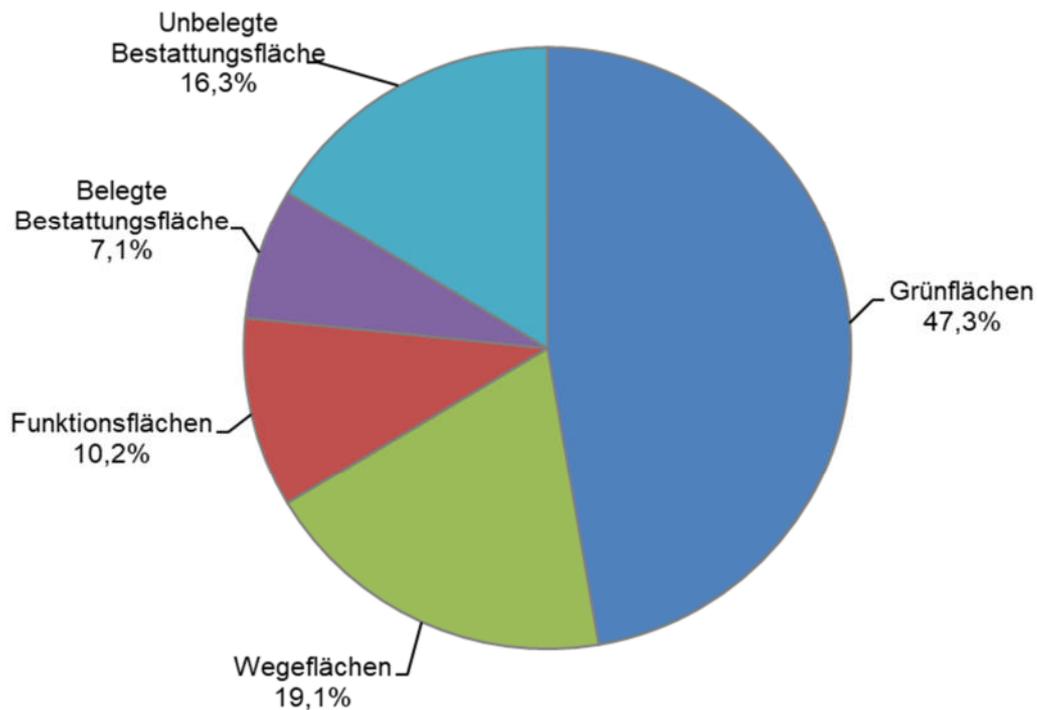
Für die Gemeinde Kall ergibt sich bei der Flächengröße und -gestaltung Optimierungsbedarf. Die anteilige Bestattungsfläche liegt bei 23 Prozent. Davon ist wiederum nur ein Drittel tatsächlich mit Gräbern belegt. Kall unterhält demnach viel Grün- und Wegeflächen.

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

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

Bei der **Gemeinde Kall** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf. Die Bestattungsfläche umfasst insgesamt nur 23 Prozent der Friedhofsfläche. Davon wiederum ist momentan nur etwa ein Drittel mit Gräbern belegt. Fast die Hälfte der Friedhofsflächen ist als Grünfläche ausgewiesen und weitere 19 Prozent als Wegeflächen.

Aufteilung der Friedhofsfläche Kall in Prozent 2021



Bei einer gemeinsamen Besichtigung am 20. Juli 2023 haben wir uns die Friedhöfe Kall-Heis-tert, Scheven und Dottel angeschaut. Dabei haben wir neben der grundsätzlichen Gestaltung und Größe auch die Belegungsdichte betrachtet. Die Gemeinde Kall achtet darauf, Lücken zwischen Gräbern zu schließen, diese also neu zu belegen. Bei der Neuvergabe wird beispielsweise auch auf ähnliche Nutzungsdauern geachtet, um Grabfelder bei Bedarf ganzheitlich ab-räumen und neu planen zu können. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb, denn nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern sind von der Gemeinde zu pflegen. In der Praxis sind diese Lücken zumeist aufwendig und personalintensiv in der Pflege. Auch nicht mehr benötigte Flä-chen sollte die Gemeinde Kall näher betrachten und zumindest pflegeleicht gestalten.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kall sollte einen Friedhofsentwicklungsplan erarbeiten, um die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht auszurichten. Dabei ist auch der wirtschaftliche Betrieb hinsichtlich des eigenen Ziels der Gebührenstabilität zu beachten.

Dabei kann sich auch herausstellen, dass Kall zukünftig vielleicht nicht mehr alle Friedhöfe bzw. Teilflächen benötigt. Die folgenden Kennzahlen zeigen, dass die derzeitigen Bestattungsflächen auch zukünftig auskömmlich erscheinen. Von den ausgewiesenen Bestattungsflächen sind der-zeit nur etwa 30 Prozent belegt. Der Großteil davon entfällt auf flächenintensive Erdgräber. Diese laufen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nach und nach aus. Im folgenden Ab-schnitt wird auf die Entwicklung der Bestattungsflächen näher eingegangen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	30,14	10,83	23,49	36,79	46,92	89,33	26
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	27,28	9,60	21,30	32,19	43,53	84,60	26
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,86	1,01	1,83	3,00	4,40	6,10	26

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 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Ein Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt bisher nicht vor. Dennoch achtet die Gemeinde Kall bei der Vergabe neuer Nutzungsrechte auf eine hohe Belegungsintensität vorhandener Grabfelder.

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.

Um die Bestattungsflächen in den nächsten Jahren sinnvoll weiterzuentwickeln, ist ein belastbarer Überblick zu den Bestattungszahlen und -arten nötig. Hierfür wertet die **Gemeinde Kall** die Bestattungen regelmäßig nach ihren Bestattungsarten aus. Auch die auslaufenden Nutzungszeiten betrachtet die Gemeinde Kall. In der folgenden Tabelle hat die gpaNRW die Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Kall aufgeführt.

Deutlich erkennbar ist der Unterschied bei den Neukäufen. Fast 90 Prozent aller Neukäufe sind Urnengräber. Die Nachfrage an diesen kostengünstigeren und pflegeärmeren Gräbern wird auch zukünftig ähnlich ausfallen bzw. noch steigen. Auf der anderen Seite laufen die Nutzungszeiten vieler Erdgräber in den nächsten Jahren aus. Demnach werden 83 Erdgräber in den nächsten fünf Jahren frei. Im Vergleich dazu wird nur ein Urnengrab frei.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Kall

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	11
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	83
Neukäufe Urnengräber 2021	81
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	1

Für eine langfristige Planung sind die ablaufenden Nutzungszeiten sehr wichtig. Die Vergabe von Gräbern erfolgt in Kall mit dem Ziel, unnötige Lücken auf den Grabfeldern zu vermeiden. Aber auch die Gemeinde Kall wird Lücken nicht vermeiden können. Die Neukäufe von Urnengräbern füllt die frei werdenden Flächen der Erdgräber nicht vollständig. Insofern benötigt die Gemeinde Kall in den nächsten Jahren keine zusätzlichen Grabflächen. Die vorhandenen Flächen sind durch eine sinnvolle Belegung weiter nutzbar. Anders verhält es sich, wenn bestimmte Flächen zur Neuordnung der Friedhofsflächen nicht neu belegt werden sollen.

Um auch künftig einen belastbaren Überblick über die weitere Entwicklung der Bestattungsflächen zu erhalten, sollte die Gemeinde Kall jährliche Auswertungen der Bestattungen nach Bestattungsarten (Erd-/Urnbestattungen) vornehmen. Außerdem sollten Prognosen, auf Basis der vergangenheitsbezogenen Entwicklung, über den Flächenbedarf und über freiwerdenden Grabstellen erfolgen. Entsprechende Prognosen lassen sich durch eine Gegenüberstellung der Anzahl der Neuverkäufe und der frei werdenden Grabfelder vornehmen.

→ Empfehlung

Beim Erarbeiten eines Friedhofsentwicklungsplans sollte die Gemeinde Kall das Bestattungsverhalten und die damit verbundenen Flächenbedarfe berücksichtigen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist sehr hoch. Eine langfristige Planung zur Entwicklung dieser Flächen gibt es bisher nicht.

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

Die neun Friedhöfe der **Gemeinde Kall** sind unterschiedlich in der Größe und dem Aufbau. Gerade die kleineren Friedhöfe sind von einer dichten Belegung geprägt. Hier gibt es keine großen zusammenhängenden Grünflächen. Der größte Friedhof Kall-Heistert hat dagegen sehr viele großflächige und zusammenhängende Grünflächen. Auch die Breite und die Befestigungen der

Wege ist sehr unterschiedlich auf den Friedhöfen. Insofern ist ein detaillierter Blick auf die Flächenverteilungen der jeweiligen Friedhöfe wichtig.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Kall	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	66,39	14,45	35,85	47,41	57,08	78,84	28
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	71,24	33,84	45,00	52,85	65,27	76,93	25
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	28,76	23,07	34,73	47,15	55,00	66,16	25

Auch die Grün- und Wegeflächen bedürfen einer langfristigen Planung. Zwei Drittel der Gesamtfläche der Kaller Friedhöfe besteht aus Grün- und Wegeflächen. Davon sind etwa 70 Prozent als Grünflächen und 30 Prozent als Wegeflächen ausgewiesen. Im interkommunalen Vergleich gehört Kall damit zu den 25 Prozent der Kommunen, mit einem sehr hohen Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kall sollte prüfen, inwieweit nicht benötigte pflegerelevante Flächenanteile anderweitig genutzt oder pflegeleicht umgestaltet werden können.

Bei der langfristigen Planung zu den Grün- und Wegeflächen könnten daher folgende Zielsetzungen für die Gemeinde Kall sinnvoll sein:

- Bepflanzung der Nutzungsintensität der Friedhofsteile anpassen,
- Lückenhafte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand entwickeln,
- Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern reduzieren oder zurückbauen.

Dabei sollten Reserveflächen und nicht mehr genutzte Flächen pflegeleicht gestaltet sein. Diese lassen sich beispielsweise umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen. Zersplitterte Flächen haben häufig einen höheren Pflegeaufwand und sind dadurch teurer in der Unterhaltung. Zudem sind große zusammenhängende Flächen grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen. Dies ist u. a. durch den Einsatz von Großgeräten und/oder effizienteren Arbeitsabläufen möglich.

Auch das Thema Nachhaltigkeit hat einen höheren Stellenwert eingenommen. Damit dienen die Grün- und Wegeflächen auch weiteren Funktionen, wie z. B. als:

- ökologische Funktion für Flora und Fauna,

- stadtklimatische Funktion,
- kulturelle und historische Funktion und/oder
- religiöse und soziale Funktion als Orte der Begegnung.

Unter Umwelt- und Naturschutzaspekten lassen sich größere freie Flächen beispielsweise in Wildblumenwiesen umgestalten. Dadurch kann die Gemeinde Kall den eigenen Unterhaltungsaufwand reduzieren und stärkt den Nachhaltigkeitsgedanken. Kommunen können hierfür verschiedene Förderungen beantragen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich hat die Gemeinde Kall geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. Dennoch besteht auch hier zukünftig Handlungsbedarf.

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

Für die Pflege der Grün- und Wegeflächen ist grundsätzlich der gemeindeeigene Bauhof der **Gemeinde Kall** zuständig. Die erbrachten Leistungen werden intern verrechnet. Pflegestandards sind derzeit nicht schriftlich fixiert.

Wie eingangs geschrieben, pflegt eine gemeinnützige Gesellschaft die Hecken und Rasenflächen auf sieben von neun Friedhöfen. Nach Aussagen der Gemeinde werden diese Leistungen sehr günstig erbracht. Dennoch gibt es auch hier keine konkreten Pflegestandards. Dies führt immer mal dazu, dass beispielsweise nur ein Teil der vielen Hecken getrimmt wird. Die restlichen Hecken werden dann je nach Verfügbarkeit von Arbeitskräften erst einige Tage oder gar Wochen später gepflegt. Dies führt dann dazu, dass Besuchende des Friedhofes den Pflegezustand kritisieren.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Friedhöfe Scheven und Dattel. Hier kümmert sich ein Bürgerverein gewissenhaft um die Pflege. Wie zuvor sind aber auch hier keine Standards ver-schriftlicht.

→ Empfehlung

Kall sollte für die verschiedenen Friedhöfe verbindliche Pflegestandards schriftlich fixieren. Diese sollten im Einklang mit den eigenen Zielen stehen und wirtschaftlich sinnvoll sein.

Pflegeleistungen sollte die Gemeinde Kall systematisch überwachen. Dadurch lassen sich Ausführungs-/Leistungsmängel vermeiden und eine kontinuierliche Qualität wird sichergestellt. Der Aspekt der Auswertung umfasst auch ein regelmäßiges Anpassen der Pflegestandards an die Nutzungsintensität der Friedhofsteilbereiche. Begehungen und daraus resultierende Absprachen zwischen den Friedhofsmitarbeitern und der zuständigen Mitarbeiterin der Bauverwaltung sollten im regelmäßigem Turnus erfolgen. Hierdurch ist gewährleistet, dass festgelegte Standards eingehalten werden.

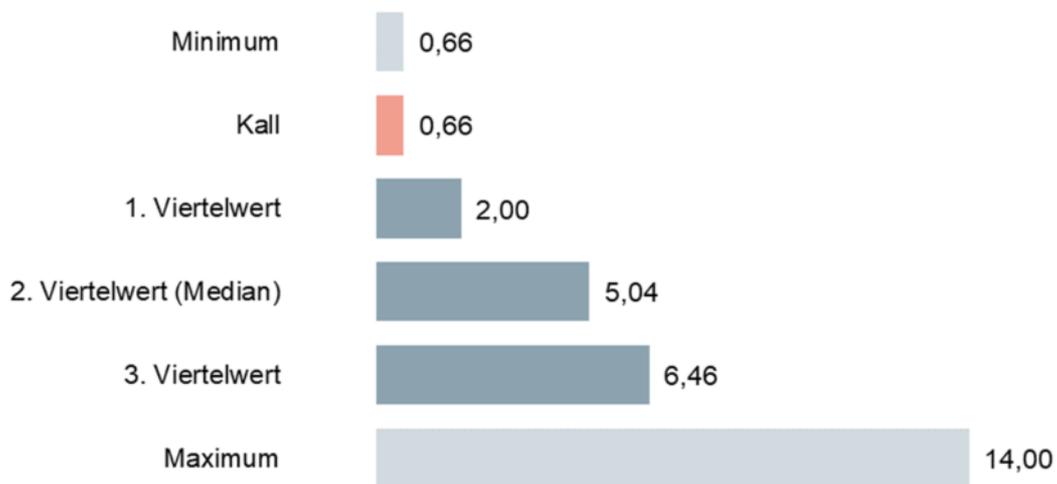
Um die Grün- und Wegeflächen möglichst wirtschaftlich zu unterhalten und zu pflegen, sind folgende Einflussfaktoren zu betrachten:

- die Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen,
- die Pflegestandards und -häufigkeiten sowie
- die Pflege in Eigenleistung oder durch Dritte.

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Flächen, die intensiver genutzt werden, zum Beispiel an den Hauptachsen, können dagegen auch intensiver gepflegt und damit ansprechender gestaltet sein.

Ein hoher Anteil der Grün- und Wegeflächen an den Friedhofsflächen spiegelt sich sehr häufig in höheren Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen wieder. Zusätzlich bestimmt die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung. Die Gemeinde Kall bildet bei den Unterhaltungskosten jedoch trotz des sehr hohen Anteils an Grün- und Wegeflächen mit 0,66 Euro je qm Grün- und Wegefläche 2021 den Minimalwert. Der erste Viertelwert ist mehr als drei Mal so hoch. Nach Aussagen der Gemeinde Kall ist dies hauptsächlich auf die geringen Kosten der gemeinnützigen Gesellschaft zurückzuführen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Für das Friedhofswesen in Kall gibt es derzeit keine Gesamtstrategie beziehungsweise langfristige Zielvorgaben durch die Politik und/oder der Verwaltungsführung.	138	E1	Die Gemeinde Kall sollte konkrete strategische und operative Ziele definieren. Hieraus lassen sich geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen ableiten.	140
F2	Die Gemeinde Kall verwaltet ihre Friedhöfe mit einer Friedhofssoftware. Die Belegungspläne gibt es nur analog, da die Flächenarten und -nutzungen dort noch nicht erfasst sind. Von daher besteht Optimierungsbedarf beim Digitalisieren der Friedhofsflächen.	140	E2	Die Gemeinde Kall sollte die erforderlichen personellen Ressourcen bereitstellen, um die kommunalen Friedhöfe zu digitalisieren. Das erleichtert die Planung und die strategische Steuerung der Friedhöfe.	141
F3	Die Gemeinde Kall informiert bisher kaum über ihre Angebote im Friedhofswesen.	141	E3	Die Gemeinde Kall sollte die Öffentlichkeitsarbeit verbessern, um ihre Angebote im Friedhofswesen besser bekannt zu machen. Je nach Umfang und Aktualisierungsbedarf eignen sich hierfür digitale und/oder analoge Medien.	141
Gebühren					
F4	Bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren gibt es noch Optimierungsbedarf. Daher beabsichtigt Kall für 2025 eine Neukalkulation der Grabnutzungsgebühren anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation.	145	E4	Die Gebühren sollte die Gemeinde Kall anhand einer Äquivalenzziffernkalkulation ermitteln und regelmäßig überprüfen.	145
F5	Die sechs Trauerhallen in der Gemeinde Kall werden sehr selten genutzt. Im Ergebnis führt dies zu einem vergleichsweise geringem Kostendeckungsgrad der Trauerhallen.	146	E5	Die Gemeinde Kall sollte eine Strategie zum zukünftigen Umgang mit den Trauerhallen entwickeln.	147

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Friedhofsflächen					
F6	Für die Gemeinde Kall ergibt sich bei der Flächengröße und -gestaltung Optimierungsbedarf. Die anteilige Bestattungsfläche liegt bei 23 Prozent. Davon ist wiederum nur ein Drittel tatsächlich mit Gräbern belegt. Kall unterhält demnach viel Grün- und Wegeflächen.	151	E6	Die Gemeinde Kall sollte einen Friedhofsentwicklungsplan erarbeiten, um die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht auszurichten. Dabei ist auch der wirtschaftliche Betrieb hinsichtlich des eigenen Ziels der Gebührenstabilität zu beachten.	152
F7	Ein Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt bisher nicht vor. Dennoch achtet die Gemeinde Kall bei der Vergabe neuer Nutzungsrechte auf eine hohe Belegungsintensität vorhandener Grabfelder.	153	E7	Beim Erarbeiten eines Friedhofsentwicklungsplans sollte die Gemeinde Kall das Bestattungsverhalten und die damit verbundenen Flächenbedarfe berücksichtigen.	154
Grün- und Wegeflächen					
F8	Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist sehr hoch. Eine langfristige Planung zur Entwicklung dieser Flächen gibt es bisher nicht.	154	E8	Die Gemeinde Kall sollte prüfen, inwieweit nicht benötigte pflegerelevante Flächenanteile anderweitig genutzt oder pflegeleicht umgestaltet werden können.	155
F9	Im interkommunalen Vergleich hat die Gemeinde Kall geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. Dennoch besteht auch hier zukünftig Handlungsbedarf.	156	E9	Kall sollte für die verschiedenen Friedhöfe verbindliche Pflegestandards schriftlich fixieren. Diese sollten im Einklang mit den eigenen Zielen stehen und wirtschaftlich sinnvoll sein.	156

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de