

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Alfter
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Alfter	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Alfter	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Alfter	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Alfter	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	74
2.	Vergabewesen	82
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Organisation des Vergabewesens	83
2.3.1	Organisatorische Regelungen	84
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	88
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	90
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	95
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	96
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
3.	Informationstechnik an Schulen	104
3.1	Managementübersicht	104
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	IT an Schulen	105
3.3.1	IT-Steuerung	105
3.3.2	Stand der Digitalisierung	109
3.3.3	IT-Sicherheit	112
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	116
4.1	Managementübersicht	116
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	117
4.3	Örtliche Strukturen	117
4.4	Rechtmäßigkeit	118
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	119
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	119
4.4.3	Art der Bestattung	121
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	121
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	122
4.5	Verfahrensstandards	123
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	124
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	125
4.6.2	Aufwendungen	126
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	127

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
5.	Friedhofswesen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.3	Örtliche Strukturen	131
5.4	Friedhofsmanagement	133
5.4.1	Organisation	133
5.4.2	Steuerung	134
5.4.3	Digitalisierung	135
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	136
5.5	Gebühren	137
5.5.1	Kostendeckung	137
5.5.2	Grabnutzung	138
5.5.3	Trauerhallen	139
5.6	Friedhofsflächen	141
5.6.1	Einflussfaktoren	141
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	143
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	145
5.7	Grün- und Wegeflächen	146
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	149
6.	gpa-Kennzahlenset	151
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	151
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	152
6.3	gpa-Kennzahlenset	153
	Kontakt	157

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Alfter

0.1.1 Managementübersicht

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

Die Gemeinde Alfter erzielt seit 2020 positive Jahresergebnisse und hat deshalb mit dem Jahresabschluss 2021 die pflichtige Haushaltssicherung verlassen. Die positiven Jahresergebnisse spiegeln jedoch nur bedingt die aktuelle **Haushaltssituation** der Gemeinde wider. Durch die gesetzlich geforderte Isolierung krisenbedingter Belastungen werden die Jahresergebnisse erkennbar verbessert. Ohne Isolierung dieser „Schäden“ wäre der Jahresabschluss 2020 noch defizitär. Die Analyse der strukturellen Situation zeigt zudem, dass positive Jahresergebnisse bisher stark abhängig von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung sind. Strukturell ist der Haushalt 2022 nicht ausgeglichen, sondern es besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Dies zeigt auch die aktuelle **Haushaltsplanung** 2024/2025. Trotz der eingeplanten drastischen Anhebung des Hebesatzes Grundsteuer B sind alle Planjahre defizitär. Erschwert wird der Haushaltsausgleich sicherlich durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit krisenbedingter Schäden. Hauptgrund für die schwierige Haushaltsituation sind allerdings die beschlossenen Erweiterungs- und Neubauten auf dem Schulcampus Oedekoven. Die hierfür erwarteten Investitionskosten von fast 80,00 Mio. Euro sind überwiegend durch Kredite zu finanzieren. Mit der Inbetriebnahme ergeben sich erhebliche, zusätzliche Belastungen für den Alfterer Haushalt, insbesondere durch Abschreibungen, Zinsaufwendungen und laufende Betriebskosten. Das Projekt ist ein großer Kraftakt für die Gemeinde und birgt weitere finanzielle Risiken, z. B. durch steigende Kosten im Verlauf der bis 2033 geplanten Umsetzung.

Die positiven Jahresergebnisse ermöglichten in den letzten Jahren eine Stärkung des Eigenkapitals. 2022 verfügt die Gemeinde erneut über eine Ausgleichsrücklage als „Puffer“. Im interkommunalen Vergleich ist die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde Alfter jedoch weiterhin sehr gering. Realisiert sich die aktuelle Planung, wird die Ausgleichsrücklage spätestens 2026 vollständig aufgezehrt. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Gemeinde Alfter sind ab 2019 deutlich angestiegen. 2022 positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich

am Median der Vergleichskommunen. Die Verschuldungssituation wird sich aber aufgrund des aktuellen Kreditbedarfs gravierend verschlechtern. Es droht zudem das Risiko einer "Schulden-spirale", d.h. Tilgungsleistungen sind ggf. durch erneute Kreditaufnahmen zu decken. Liquide Mittel stehen der Gemeinde derzeit kaum zur Verfügung.

Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Alfter wird durch die dargestellten finanziellen Belastungen langfristig stark eingeschränkt. Dies erfordert einschneidende Sparmaßnahmen. Die derzeit freiwillige Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) ist somit ein wichtiger, konsequenter Schritt um finanzielle Handlungsspielräume zurückzuerlangen und ggf. Grundsteuererhöhungen abzumildern oder gar zu vermeiden.

Die Gemeinde Alfter hat Regelungen zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** in ihrer Haushaltssatzung getroffen. Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen bei der Haushaltsplanaufstellung hat das Finanzmanagement Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen zumeist den regulären Haushaltsansätzen hinzugerechnet. Dies kommt einer Neuveranschlagung gleich. Alfter erzielt zwar einen höheren Realisierungsgrad als die meisten anderen verglichenen Kommunen. Allerdings kann die Gemeinde weniger als die Hälfte der geplanten Investitionen umsetzen.

Hinsichtlich der **Fördermittelakquise** ist die Gemeinde Alfter bereits sehr gut aufgestellt. Sie hat die Arbeitsabläufe im Fördermittelmanagement zentral organisiert und die Verfahrensabläufe durch eine Dienstanweisung standardisiert.

Strategische Ansätze zum Kreditmanagement der Gemeinde ergeben sich aus dem Konsolidierungsprogramm. Die Gemeinde verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives **Kreditmanagement**. Zuständigkeiten und Abläufe zur Aufnahme von Liquiditätskrediten sind in einer Dienstanweisung geregelt. Ergänzend sollte die Gemeinde auch für Investitionskredite einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen und diesen im Rat beschließen.

Die Gemeinde Alfter verfügt über eine zentrale Vergabestelle, die als Stabstelle direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Somit sind hinsichtlich der **Organisation des Vergabewesens** die Bereiche Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung getrennt. Die Vergabestelle nutzt bisher kein Vergabemanagementsystem.

Eine Vergabedienstanweisung wurde im Januar 2021 in Kraft gesetzt und im Juni 2022 zuletzt geändert. Die Überarbeitung der Vergabedienstanweisung ist von der Gemeinde bereits zeitnah vorgesehen. Die Vergabestelle sollte auch die Auftragserteilung, die Absagen an die nicht berücksichtigten Unternehmen sowie die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen übernehmen.

Die Gemeinde Alfter ist hinsichtlich der **Korruptionsprävention** gut aufgestellt. Sie verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption“ und hat einen Korruptionsschutzbeauftragten bestellt. Das Vieraugenprinzip wird eingehalten, und die korruptionsgefährdeten Bereiche werden bereits von den jeweiligen Vorgesetzten betrachtet. Eine verwaltungsübergreifende Risikoanalyse und einen Gefährdungsatlas gibt es noch nicht.

Zum Umgang mit Spenden und **Sponsoring** hat die Gemeinde eine Dienstanweisung und Formulierungsvorgaben für einen Sponsoringvertrag aufgestellt. Als Optimierungsmöglichkeit sollte der Ausschluss des Haftungsrisikos für die Gemeinde mit aufgenommen werden.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Gemeinde in den betrachteten Jahren 2021 bis 2023 zwischen zehn und 20 Prozent. Die Gründe für die Abweichungen vom Auftragswert sollten durch eine geregelte **Organisation des Nachtragswesens** mit einem Nachtragsmanagement und Controlling ermittelt werden.

Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** ergab, dass die Vergabeakten gut geführt und vollständig sind. Lediglich die Absagen an die nicht berücksichtigten Bietenden gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 VOB/A erfolgte bei der betrachteten Vergabe verspätet.

Die Gemeinde Alfter stützte die Digitalisierung der Grundschulen auf das gemeinsame Medienkonzept ihrer drei Grundschulen. Eine schulübergreifende **Medienentwicklungsplanung** seitens des Schulträgers, welche organisatorische, personelle, finanzielle Aspekte der IT an Schulen ebenso berücksichtigt wie z. B. Zuständigkeiten, Prozesse und deren Beschreibung, gibt es in Alfter noch nicht. Auch angesichts des neu gegründeten Gymnasiums wäre eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung in Alfter wünschenswert.

Die **Digitalisierung der Grundschulen** ist in Alfter zum Zeitpunkt der Prüfung weitestgehend abgeschlossen. Die pädagogischen Anforderungen an IT-Endgeräten wurden erfüllt. Während im Schuljahr 2022/2023 noch vergleichsweise wenig Präsentationstechnik vorhanden war, hat der Schulträger im Schuljahr 2023/2024 deutlich nachgerüstet. Alle Unterrichtsräume der Grundschulen wurden mit interaktiven Whiteboards/Tafeln bestückt, so dass die Schulen mittlerweile sowohl qualitativ als auch quantitativ auf hohem Niveau Präsentationstechnik zu Unterrichtszwecken einsetzen können.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** erreicht die Gemeinde Alfter einen Gesamterfüllungsgrad im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Ansatzpunkte für Optimierungen bestehen trotzdem in einzelnen Teilaspekten.

Die Gemeinde Alfter verzeichnet im Zeitvergleich eine geringe Falldichte bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen**. Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde drei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt.

Die Ordnungsbehörde hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein. Die Bestattungen führt sie als anonyme Urnenbeisetzung durch. Etwaige Willensbekundungen für eine Erdbestattung berücksichtigt die Kommune entsprechend. Bei der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen nutzt die Gemeinde Alfter alle bestehenden Handlungsmöglichkeiten.

Für die Anordnung der Beisetzung und Androhung der Ersatzvornahme erlässt die Gemeinde Alfter keinen separaten Verwaltungsakt. Grundsätzlich kann die Ordnungsbehörde zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr auch ohne Verwaltungsakt handeln, bei einer Urnenbeisetzung ist die Bestattung allerdings erst innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erforderlich. Das ermöglicht in der Regel zeitliche Kapazitäten für den Erlass eines Verwaltungsaktes.

Das Verfahren zur Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sollte die Gemeinde Alfter in Verfahrensstandards festhalten. Verfahrensstandards unterstützen die Beschäftigten - beispielsweise auch im Vertretungsfall - und verhelfen zu einer gerichtsfesten Aktenführung.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Alfter weniger Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Bestattungen werden in einfacher aber würdevoller Form durchgeführt.

Die Gemeinde Alfter besitzt fünf kommunale Friedhöfe. Die **Friedhöfe** werden von der Bevölkerung gut angenommen. Rund 77 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Einwohnerbezogen besitzt die Gemeinde eine eher kleinere Friedhofsfläche. Rund dreiviertel der Friedhofsfläche besteht aus Grün- und Wegeflächen. Von der Bestattungsfläche sind etwa 62 Prozent mit Gräbern belegt.

Wie bei vielen anderen Kommunen geht auch in der Gemeinde Alfter der Trend Richtung Urnenbestattung und pflegefreie Grabstätten. Nutzer kleinerer Flächen könnten über Äquivalenzziffern stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Um neue Bestattungsarten zu etablieren aber auch generell die Friedhöfe in der Öffentlichkeit noch präsenter zu machen, sollte die Gemeinde ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren.

Die Aufwendungen der Friedhöfe können nur zu etwas mehr als der Hälfte durch Erträge gedeckt werden. Im Zeitvergleich der Jahre 2019 bis 2022 liegt der Kostendeckungsgrad konstant auf einem eher niedrigen Niveau. Bei den Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegefläche positioniert sich Alfter über dem Median. Um die Aufwendungen zu senken, sollte die Gemeinde bei der zukünftigen Entwicklung der Bestattungsflächen auch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen im Blick behalten. Langfristiges Ziel sollte eine Reduzierung der Grün- und Wegeflächen sein, um die Kosten zu verringern.

Die Trauerhallen werden in Alfter vergleichsweise gut angenommen. Die Kosten werden zu rund 66 Prozent durch Erträge gedeckt. Um den Kostendeckungsgrad noch weiter zu steigern, könnte die Gemeinde ihre Trauerhallen gezielt bewerben, reduzieren oder anderweitig nutzen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Alfter

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.

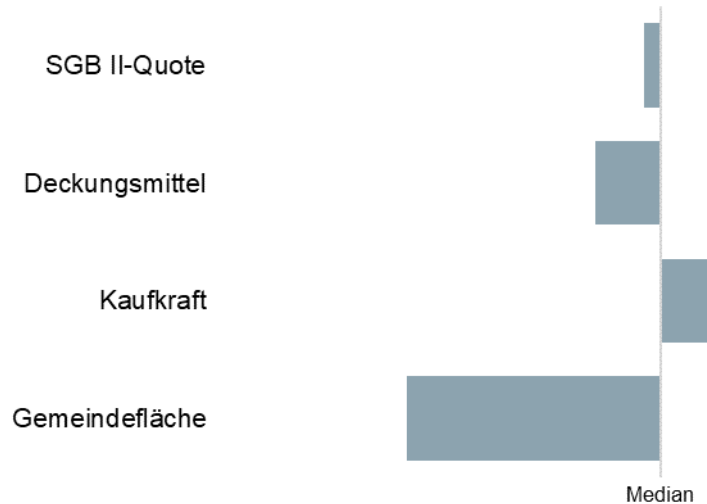
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Alfter 2023



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

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2016 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen inzwischen 207 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 46 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (großen) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Die SGB II-Quote der Gemeinde Alfter ist gegenüber der vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2016 von 5,3 Prozent auf 4,8 Prozent gesunken und liegt damit unter dem Median der Vergleichskommunen.

Die Kaufkraft ist von 25.102 auf 28.531 Euro angestiegen, womit die Kommune einen höheren Wert als Dreiviertel der Vergleichskommunen ausweist. Die Ausprägung dieses Strukturmerkmals deutet auf einen hohen Anteil von Haushalten mit hohem Gesamtnettoeinkommen hin.

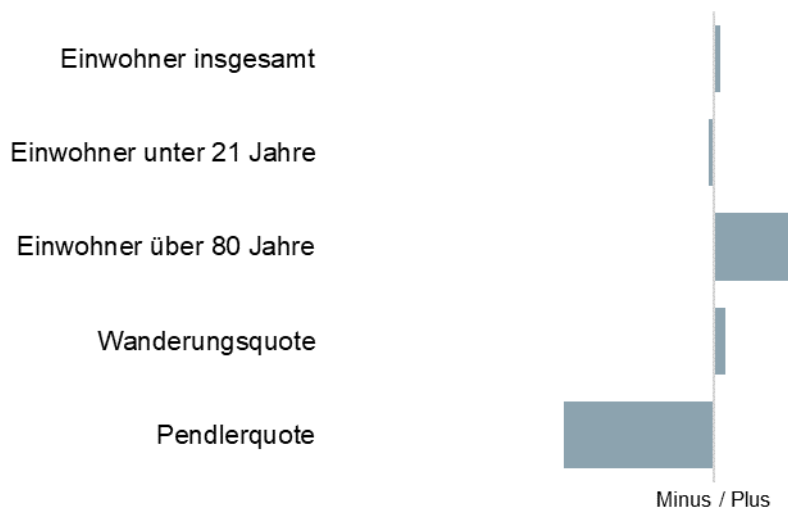
Die Deckungsmittel haben sich seit 2016 deutlich verändert und sind von 976 auf 1.316 Euro je Einwohner gestiegen. Dennoch verfügt die Gemeinde Alfter damit über geringere Deckungsmittel als ein Viertel der Vergleichskommunen, was auf einen tendenziell eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum hinweist.

Die Gemeindefläche unterschreitet den Median erheblich und ist mit 35 km² vergleichsweise klein.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Gemeinde Alfter 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 verfügt die Gemeinde Alfter über einen Einwohnerstand von 23.904. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 23.531 Einwohnern lässt sich mithin ein marginaler Einwohnerzuwachs feststellen. Diese Entwicklung wird durch die Wanderungsquote gestützt, die geringfügig über dem Median liegt und einen leichten Überhang der Zuzüge aufweist.

Bei der Altersstruktur der Gemeinde lässt sich eine deutliche Verschiebung hin zu einer älter werdenden Bevölkerung erkennen. Während die Bevölkerung der unter 21-Jährigen leicht rückläufig ist, nimmt die Zahl der über 80-jährigen Einwohner sichtlich zu.

Die Pendlerquote bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt zu einem Wert von unter 100, wenn mehr Aus- als Einpendler vorhanden sind. In diesem Fall verlassen die Kommune täglich mehr Personen zum Arbeiten als hineinkommen, da ihr Arbeitsplatz außerhalb der Kommune liegt. Der Vergleichswert von 60,9 zeigt, dass dies bei der Gemeinde Alfter deutlich der Fall ist. Erklärbar ist dies durch die unmittelbare Nähe zur Großstadt Bonn, die

über ein breites Arbeitsplatzangebot verfügt. Die Pendlerquote sowie die Kaufkraft der Kommune deuten letztlich darauf hin, dass das hohe Haushaltseinkommen der Einwohner überwiegend aus Tätigkeiten außerhalb der Gemeinde Alfter resultiert.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Alfter wurden in den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses am 30. Oktober 2018, am 29. November 2018 (1. Ergänzung) und am 19. September 2019 (2. Ergänzung) beraten. Anschließend wurden die Beratungsergebnisse dem Rat in seiner Sitzung vom 26. September 2019 vorgestellt.

Der Rat der Gemeinde Alfter hat in seiner öffentlichen Sitzung gemäß § 105 Absatz 6 und Absatz 7 GO NRW einstimmig die im Prüfbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen beschlossen.

So wurde z. B. die Aufarbeitung der Straßeninventur mit Hilfe eines GIS vorangetrieben, um die kontinuierliche Pflege der betriebswirtschaftlichen Daten zu gewährleisten und eine valide Datenbasis für künftige Investitionsentscheidungen zu schaffen.

Darüber hinaus erfolgte eine Anpassung der Abwassergebührenkalkulation sowie eine Nachkalkulation der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren.

Die Fortschreibung der Beteiligungsberichte wurde ebenfalls vorangetrieben.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Alfter wurde in der Zeit von Juli 2023 bis Juni 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Alfter überwiegend das Jahr 2022. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022 sowie die Haushaltsplanung 2023 einschließlich der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Alfter berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Alfter berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Guido Rosenow
Finanzen	Sabine Jary
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Anne Huppert
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marion Keppler
Friedhofswesen	Marion Keppler

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert und dem Verwaltungsvorstand in seiner Sitzung am 25. Juni 2024 präsentiert.

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024

Feststellung		Empfehlung	
Finanzen			
F1	Insbesondere steigende Sozialleistungen und Aufwendungen im Zuge der Umsetzung des Investitionsprogramms belasten zukünftig den Haushalt. Vor diesem Hintergrund reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Alfter noch nicht aus, um mittel- bis langfristig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.	E1	Die Gemeinde Alfter sollte ihr Konsolidierungsprogramm konsequent fortsetzen und wie geplant über einen längeren Zeitraum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und realisieren.
F2	Die Gemeinde Alfter befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird.	E2	Die Gemeinde Alfter sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde möglichst vermeiden.
F3	Die Gemeinde Alfter hat ein zentrales Fördermittelcontrolling im Fachgebiet 2.1 etabliert. Themenbezogen ist aktuell eine Berichterstattung zu Förderprojekten im Rat erfolgt. Auf dieser Grundlage bestehen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des förderbezogenen Berichtswesens.	E3	Die Gemeinde Alfter sollte ihr Fördercontrolling durch ein standardisiertes, förderbezogenes Berichtswesen für die gesamte Verwaltung bzw. für alle Förderprojekte ausbauen. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.
F4	Die Gemeinde Alfter verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives Kreditmanagement. Grundlegende strategische Ansätze ergeben sich aus dem Konsolidierungsprogramm. Zur Aufnahme von Liquiditätskrediten hat sie Regelungen in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Regelungen zur Steuerung ihres zukünftigen Kreditportfolios, insbesondere für Investitionskredite.	E4	Die Verwaltung der Gemeinde Alfter sollte für alle möglichen Kreditaufnahmen einen verbindlichen Handlungsrahmen in einer Dienstanweisung festlegen. Diese sollte mindestens die Zulässigkeit von Finanzierungsinstrumenten, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse und Prozesse konkret regeln. Die Verwaltung sollte diese Regelungen mit dem Rat abstimmen.
F5	Die Gemeinde Alfter verfügt mit Ausnahme von Anteilen an den Kommunalen Versorgungsrücklagen der Rheinischen Versorgungskasse über keine Geldanlagen. Daher hat die Gemeinde bisher keine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement getroffen.	E5	Die Gemeinde Alfter sollte im Vorgriff auf ggf. zukünftig mögliche Geldanlagen auch für das Anlagemanagement verbindlichen Regelungen treffen und diese im Rat beschließen.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Alfter hat eine zentrale Submissions- und Vergabestelle eingerichtet und nutzt eine E-Vergabeplattform. Ein Vergabemanagementsystem nutzt sie nicht. Es ist beabsichtigt, die derzeit gültige Vergabedienstanweisung zeitnah zu aktualisieren.	E1.1	Die Gemeinde Alfter sollte in Erwägung ziehen, der Vergabestelle weitere Aufgaben des Vergabeverfahrens zuzuteilen. Damit können Synergieeffekte erzielt werden und das Auftragsvolumen ist für die Haushaltsführung der Gemeinde transparent.
		E1.2	Die Gemeinde Alfter sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen um noch wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.
		E1.3	Die Gemeinde Alfter sollte ihre Vergabedienstanweisung wie geplant überarbeiten. Die Regelungen hinsichtlich der Aufgaben der Vergabestelle und der Abgrenzung zu den Bedarfsstellen sollten angepasst und ergänzt werden. Es sollten fachbereichsübergreifend einheitliche Formblätter verwendet werden. Diese müssen stets aktuell den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und zur Verwendung vorgeschrieben sein.
F2	Die Gemeinde Alfter hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht. Es erfolgt keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	E2	Die Gemeinde Alfter sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Gemeinde Alfter umgesetzt. Sie verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter“ und hat einen Korruptionsschutzbeauftragten bestellt. Die korruptionsgefährdeten Bereiche werden jeweils von den Vorgesetzten festgelegt. Eine einheitliche Risikoanalyse und einen Gefährdungsatlas gibt es noch nicht.	E3	Die Gemeinde Alfter muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.
F4	Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegt in der Gemeinde Alfter im Vergleichsjahr 2022 beim Median. Über die Jahre 2021 bis 2023 sind die Abweichungen stark schwankend. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre liegt bei fast 15 Prozent. Die Gründe liegen in häufigen Nachträgen sowie hohen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.	E4	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Alfter nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.
F5	Die Gemeinde Alfter hat in ihrer Vergabedienstanweisung wesentliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen schriftlich getroffen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe	E5.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag einer vergaberechtlichen Behandlung bedarf und die Leistung evtl.

Feststellung		Empfehlung	
	und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bisher nicht statt.		neu ausgeschrieben werden muss. Die Vergabestelle sollte die Nachträge und Auftragsänderungen begleiten. Entsprechende Regelungen sollten in die neue Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.
		E5.2	Die Gemeinde Alfter sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Alfter hat ihre Grundschulen entsprechend des gemeinsamen Medienkonzepts und weiterer interner Planungen mit IT ausgestattet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere bei der Dokumentation der Prozesse und der Rollen.	E1.1	Die Gemeinde Alfter sollte ihre Strategie für die IT an Schulen künftig auf Grundlage aktueller Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan dokumentieren.
		E1.2	Der Ausstattungsprozess mit IT an Schulen sollte dokumentiert und verbindlich sowie einheitlich festgelegt werden. Gleiches gilt für Rollen und Zuständigkeiten, für die Ausstattung und den Support.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Alfter erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.	E1	Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.
F2	Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Alfter von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest	E2	Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.
F3	Bislang hat die Gemeinde Alfter keine Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt.	E3	Die Gemeinde Alfter sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Alfter arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Die Gemeinde Alfter sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte

Feststellung		Empfehlung	
			mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihren Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings stehen der Verwaltung für die Planungsarbeit keine mobilen Endgeräte zur Verfügung. Auch ein Grünflächeninformationssystem ist nicht vorhanden.	E2	Die Planung von Friedhofsangelegenheiten über mobile Endgeräte oder die Verknüpfung mit einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) würde die strategische und operative Arbeit der Friedhofsverwaltung deutlich vereinfachen.
F3	Die Gemeinde Alfter betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen.	E3	Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer Darstellung des Bereiches auf der Homepage der Gemeindeverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.
F4	Um die Gebühren für die verschiedenen Grabarten festzulegen, nutzt die Gemeinde Alfter Äquivalenzziffern. Nutzer pflegeärmerer Bestattungsformen können noch stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	E4	Die Gemeinde Alfter kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.
F5	Beim Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen stellt die Gemeinde Alfter den Median. Die Trauerhallen werden gut angenommen. Allerdings ist die Zahl der Nutzungen rückläufig. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.	E5	In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde Alfter auch die weitere Verwendung ihrer Trauerhallen einbeziehen.
F6	Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Das Bestattungsangebot der Gemeinde kann noch ergänzt werden.	E6	Die Gemeinde Alfter könnte über die Einrichtung von Urnennischen, Kolumbarien oder Urnengemeinschaftsgräber nachdenken. Diese Bestattungsformen benötigen nur eine kleine Bestattungsfläche und entsprechen der zunehmenden Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Grabarten.
F7	Die Gemeinde Alfter hat im interkommunalen Vergleich höhere Unterhaltungsaufwendungen für ihre Grün- und Wegeflächen. Konkrete Zielvorgaben zur Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind nicht gesetzt. Notwendige Arbeiten erfolgen bei Bedarf.	E7	In Zusammenhang mit der Flächenplanung sollte die Gemeinde Alfter auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

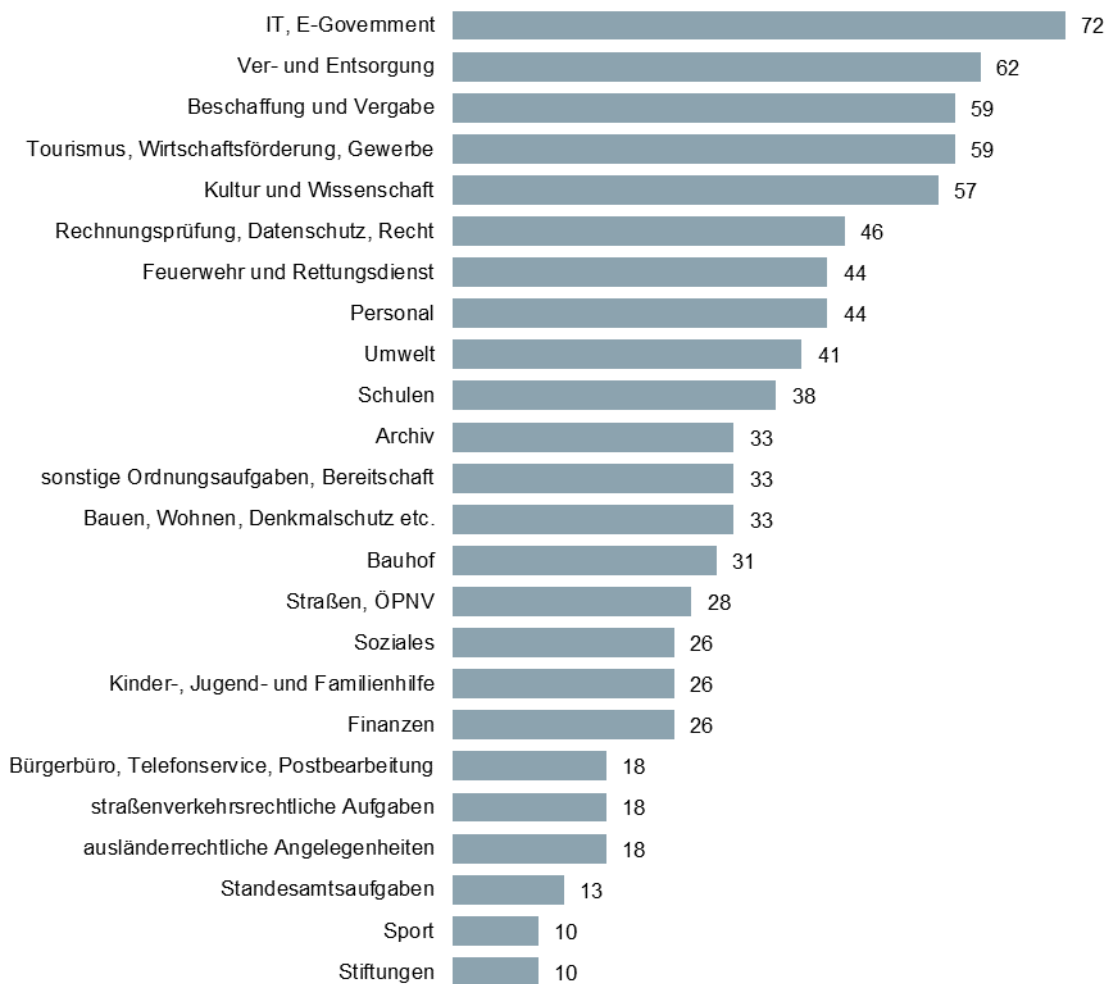
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

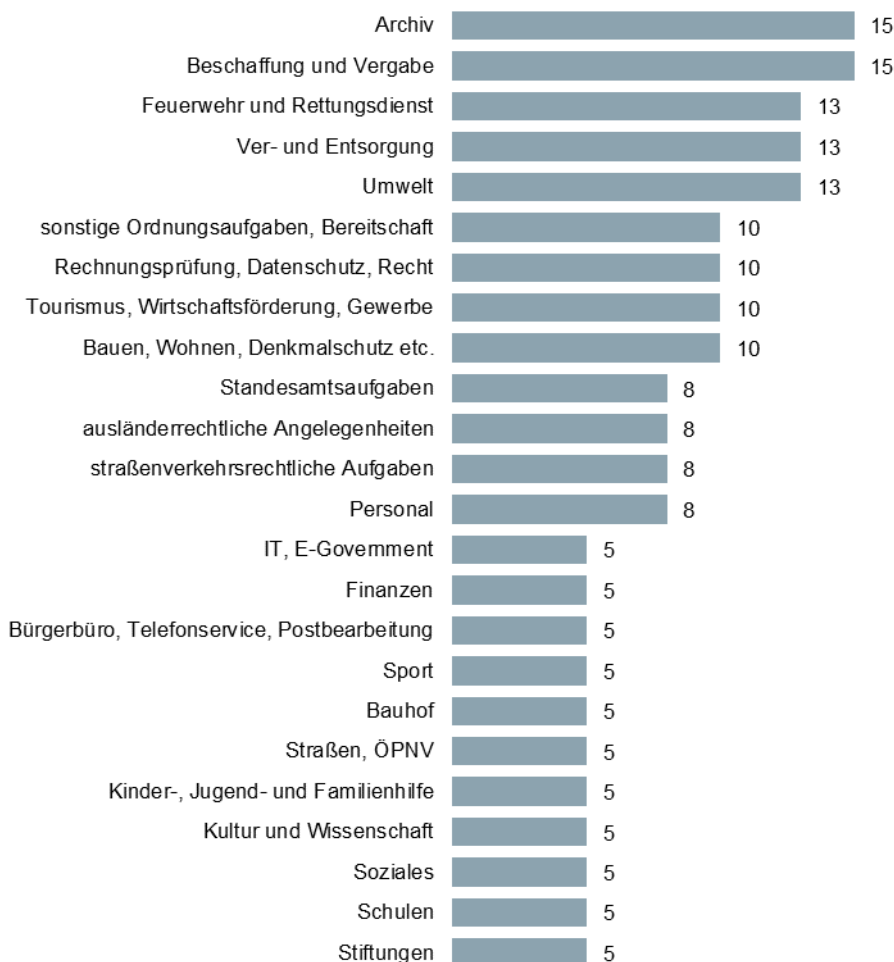


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie Ver- und Entsorgung.

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

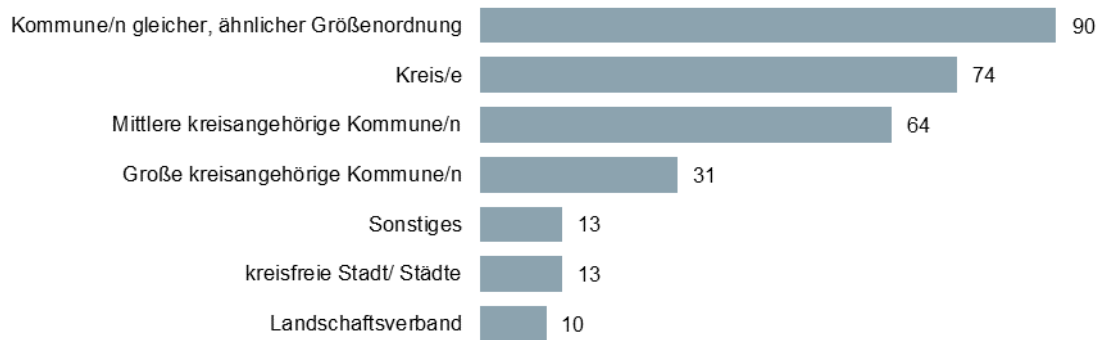


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Beschaffung und Vergabe als Schwerpunktthemen heraus.

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



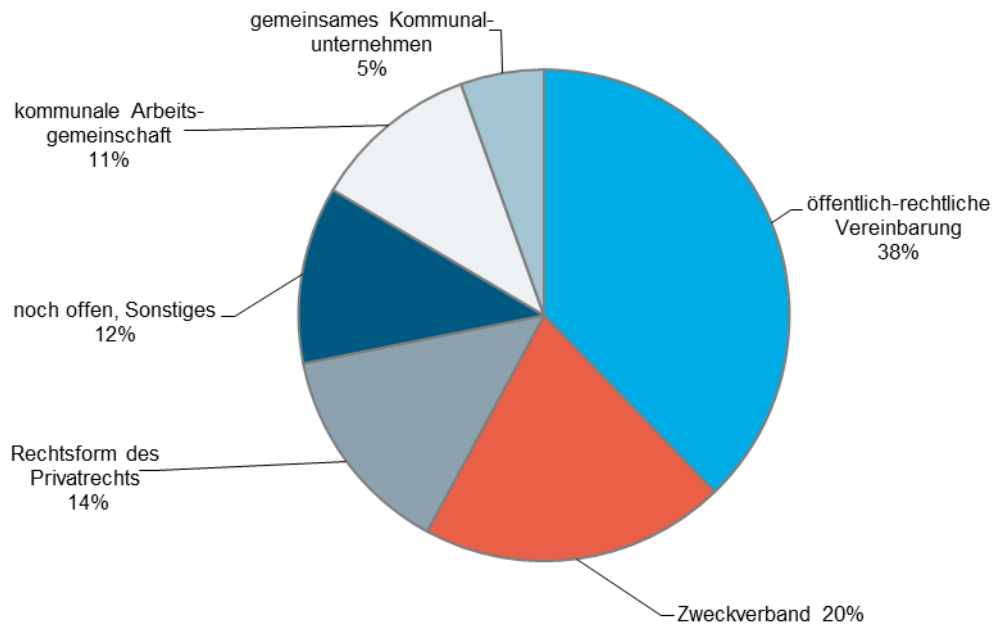
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach den bisherigen Rückmeldungen aus den Kommunen Themen wie IT, E-Government, Ver- und Entsorgung, Kultur und Wissenschaft sowie Wirtschaftsförderung und Touristik ganz oben auf der „Hitliste“.

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

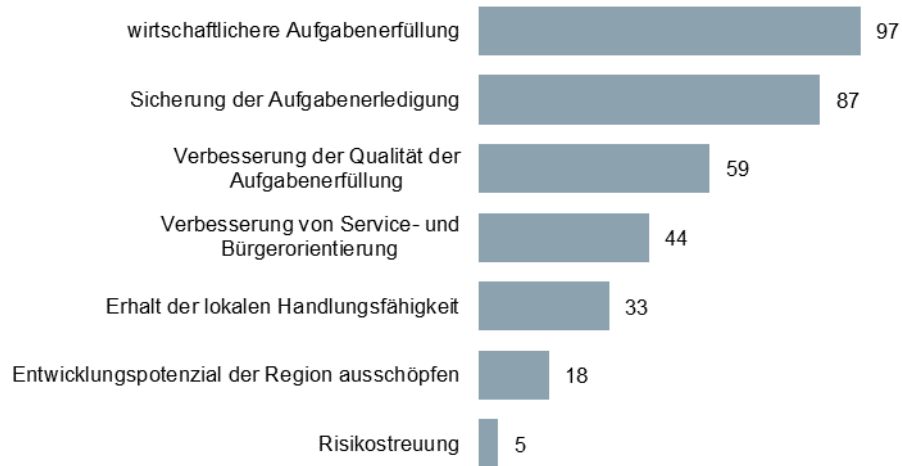


Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte 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



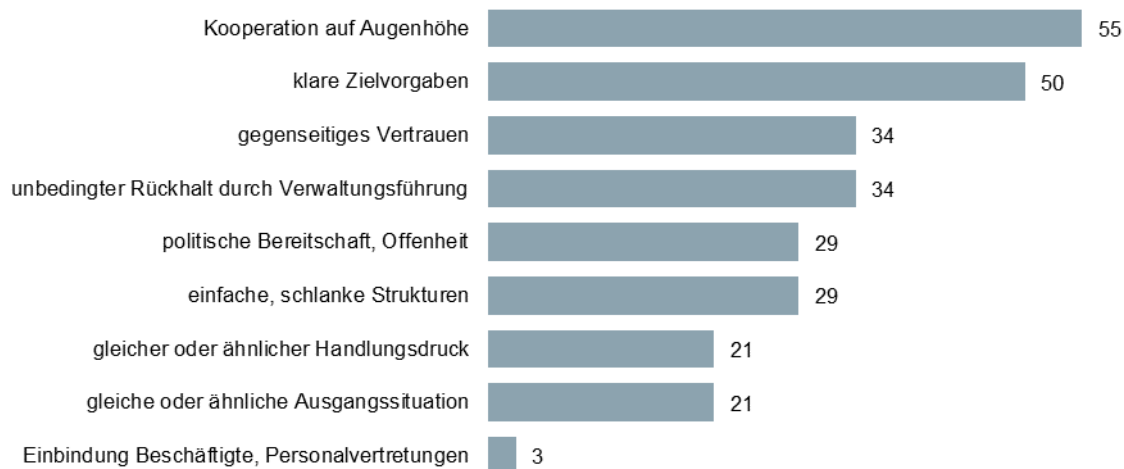
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten zwei Erfolgsfaktoren die Kooperation auf Augenhöhe und klare Zielvorgaben. Diese Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck der Kommunen.

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 lag bei politischen Widerständen und bei der fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Alter

Die Gemeinde Alter arbeitet nach eigener Auskunft in zahlreichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich beispielhaft um:

- Personalabrechnung und Informationstechnik
- Volkshochschule und Bücherei
- Starkregenisikomanagement für das Gebiet des Rhein-Sieg-Kreises
- RSAG - Abfallwirtschaft
- Gründung der Energieagentur Rhein-Sieg e.V.
- Wasserverband Südliches Vorgebirge
- Gemeinsamer Klimaschutzmanager linksrheinisch
- Kooperation Landwirtschaft, Wasser und Boden (Erftverband)
- Starkregenisikomanagement Rhein-Sieg-Kreis
- Energieberatung in der Klimaregion Rhein-Voreifel
- Linksrheinische Ausbildungsgemeinschaft des Rhein-Sieg-Kreises (LARSK)
- Entwicklung des Gewerbegebietes Alfter-Nord
- Rhein-Touristik-Voreifel e.V.
- Einkaufsgemeinschaft der Kommunen in NRW - Ko-Part eG

Neben den bestehenden IKZ-Projekten sind aktuell keine weiteren Kooperationen vorgesehen.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde Alfter: Rückhalt durch die Verwaltungsführung, einfache und schlanke Strukturen sowie klare Zielvorgaben. Mit dieser Einschätzung werden einige der wichtigen Erfolgsfaktoren genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Gemeinde für sich benannt: Die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Hierbei handelt es sich um eines der meistgenannten Ziele der bisher geprüften Kommunen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Als problematisch wird meist der hohe Zeitaufwand für Erarbeitung einer interkommunalen Zusammenarbeit gesehen. Gerade in den aktuellen Zeiten sind die Mitarbeitenden stark belastet. IKZ-Projekte müssen als zusätzlichen Aufgaben erledigt werden. Sofern ein IKZ-Projekt zustande kommt, müssen sich die Beteiligten über die Zeiteile der Sachbearbeitenden einig sein. Gegenseitiges Vertrauen ist an dieser Stelle immer unabdingbar.

Die Gemeinde Alfter sieht trotzdem in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die zunehmende Digitalisierung, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren und der Abbau des Fachkräftemangels eröffnen entsprechende Möglichkeiten. Auch würden einfachere finanzielle Förderungen und Anreize des Landes ohne schwierige Förderbedingungen bzw. -voraussetzungen die Umsetzungen erleichtern. Zusammenfassender Abgleich der örtlichen Situation mit den landesweiten Trends/ Aufzeigen von Handlungsperspektiven und Potenzialen.

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 18.000 und 25.000 (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 38 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 Alfter.

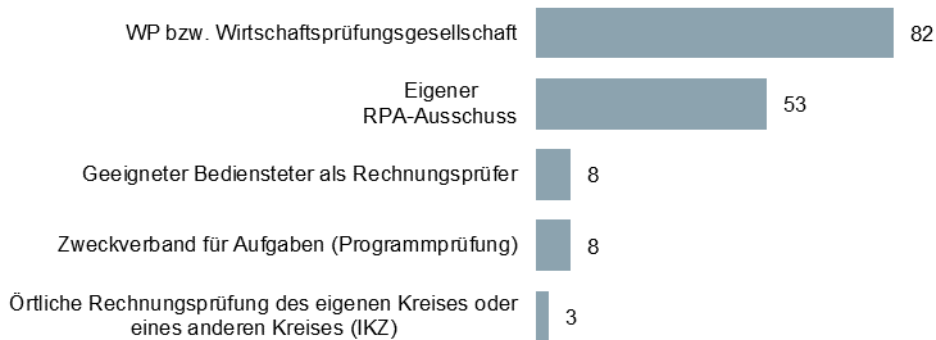
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

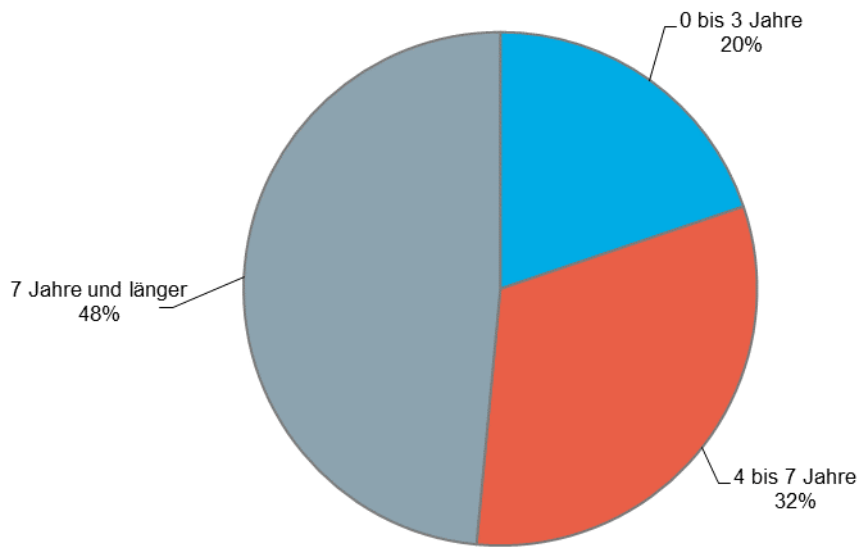
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021 und 2022



- In 31 von 38 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 38 Kommunen (53 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss (RPA-Ausschuss)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- In drei Kommunen (acht Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

Drei Kommunen nutzen einen Zweckverband für Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs.1 Nr. 3 GO. Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Kreis oder anderen Gemeinden nutzt - nach derzeitigem Umfrageergebnis – lediglich eine Kommune als Option.

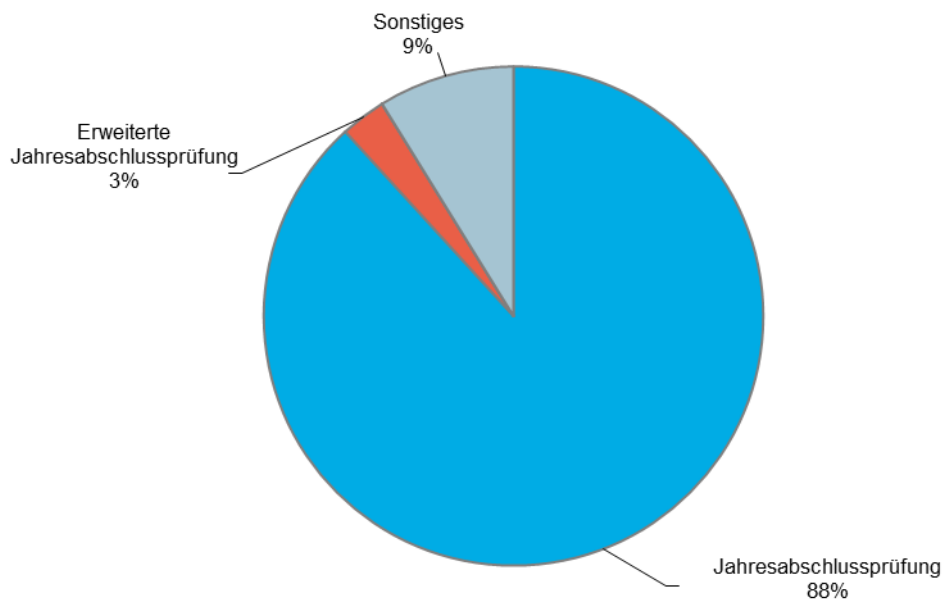
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



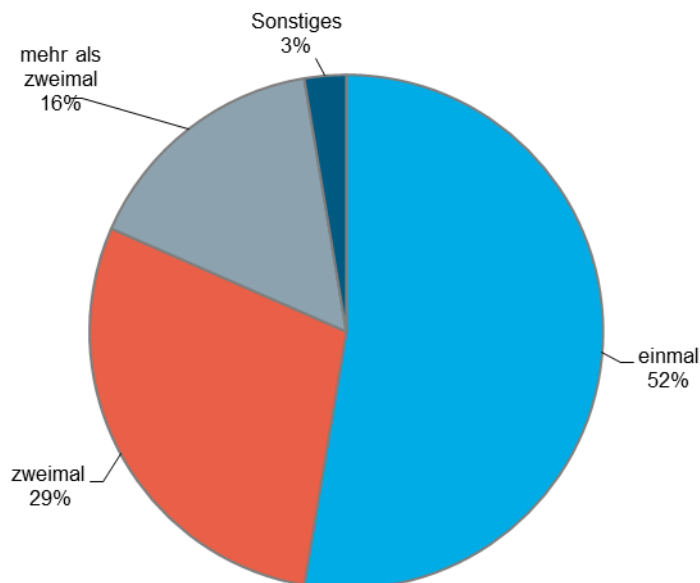
Im Regelfall prüft die bzw. der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021 und 2022



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

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

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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Alfter

In der Gemeinde Alfter werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses im Jahr 2020.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Alfter. 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 zwar in der Vergangenheit eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Oberbergischen Kreis, diese wurde aber eingestellt.

Durch die Verwaltung wird die Prüfung der Zahlungsabwicklung durchgeführt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Alfter 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 Alfter 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.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Gemeinde Alfter erzielt seit 2020 positive Jahresergebnisse und hat deshalb mit dem Jahresabschluss 2021 die pflichtige Haushaltssicherung verlassen. Die positiven Jahresergebnisse spiegeln jedoch nur bedingt die aktuelle Haushaltssituation der Gemeinde Alfter wider. Durch die gesetzlich geforderte Isolierung krisenbedingter Belastungen als außerordentliche Erträge werden die Jahresergebnisse erkennbar verbessert. Ohne Isolierung dieser „Schäden“ wäre der Jahresabschluss 2020 noch defizitär. Die Analyse der strukturellen Situation zeigt zudem, dass positive Jahresergebnisse bisher stark abhängig von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung sind. Strukturell ist der Haushalt 2022 nicht ausgeglichen, sondern es besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Dies zeigt auch die aktuelle Haushaltsplanung 2024/2025. Trotz der eingeplanten drastischen Anhebung des Hebesatzes Grundsteuer B auf 1.700 Hebesatzpunkte sind alle Planjahre defizitär. Erschwert wird der Haushaltsausgleich sicherlich durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit krisenbedingter Schäden. Hauptgrund für die schwierige Haushaltssituation sind allerdings die beschlossenen Erweiterungs- und Neubauten auf dem Schulcampus Oedekoven. Die hierfür erwarteten Investitionskosten von fast 80,00 Mio. Euro sind überwiegend durch Kredite zu finanzieren. Mit der Inbetriebnahme ergeben sich erhebliche, zusätzliche Belastungen für den Alfterer Haushalt, insbesondere durch Abschreibungen, Zinsaufwendungen und laufende Betriebskosten. Das Projekt ist ein großer Kraftakt für die Gemeinde und birgt weitere finanzielle Risiken, z. B. durch steigende Kosten im Verlauf der bis 2033 geplanten Umsetzung. Darüber hinaus sind weitere Investitionsmaßnahmen und Unterhaltungsmaßnahmen erforderlich.

Die positiven Jahresergebnisse ermöglichten in den letzten Jahren eine Stärkung des Eigenkapitals. 2022 verfügt die Gemeinde erneut über eine Ausgleichsrücklage als „Puffer“. Im interkommunalen Vergleich ist die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Alfter jedoch weiterhin sehr gering. Realisiert sich die aktuelle Planung, wird die Ausgleichsrücklage spätestens 2026 vollständig aufgezehrt. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Gemeinde Alfter sind ab 2019 deutlich angestiegen. 2022 positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich am Median der Vergleichskommunen. Die Verschuldungssituation wird sich aber aufgrund des

aktuellen Kreditbedarfs gravierend verschlechtern. Es droht zudem das Risiko einer "Schuldenspirale", d.h. Tilgungsleistungen sind ggf. durch erneute Kreditaufnahmen zu decken. Liquide Mittel stehen der Gemeinde derzeit kaum zur Verfügung.

Haushaltssteuerung

Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Alfter wird durch die dargestellten finanziellen Belastungen langfristig stark eingeschränkt. Dies erfordert einschneidende Sparmaßnahmen. Die derzeit freiwillige Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) ist somit ein wichtiger, konsequenter Schritt um finanzielle Handlungsspielräume zurückzuerlangen und ggf. Grundsteuererhöhungen abzumildern oder gar zu vermeiden.

Der Gemeinde gelingt es bislang nicht, die Haushaltssatzung fristgerecht anzuzeigen. Dadurch befindet sie sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung. Diese sollte möglichst vermieden werden, um Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen oder Verzögerungen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen zu vermeiden. Auch Fördermittelanträge können dadurch ggf. nicht rechtzeitig gestellt werden. Die Gemeinde Alfter hat ein Finanzcontrolling und unterjähriges Berichtswesen eingerichtet. Für den weiteren Konsolidierungsprozess ist ein begleitendes Controlling weiterhin unverzichtbar.

Die Gemeinde Alfter hat Regelungen zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in ihrer Haushaltssatzung getroffen. Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen bei der Haushaltsplanaufstellung hat das Finanzmanagement Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen zumeist den regulären Haushaltsansätzen hinzugerechnet. Dies kommt einer Neuveranschlagung gleich. Alfter erzielt zwar einen höheren Realisierungsgrad als die meisten anderen verglichenen Kommunen. Allerdings kann die Gemeinde weniger als die Hälfte der geplanten Investitionen umsetzen. Hinsichtlich der Fördermittelakquise ist die Gemeinde Alfter bereits sehr gut aufgestellt. Sie hat die Arbeitsabläufe im Fördermittelmanagement zentral organisiert und die Verfahrensabläufe durch eine Dienstanweisung standardisiert. Damit erhält sie einen Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen und geförderte Projekte. Auf Grundlage der aktuellen Berichterstattung zu Förderprojekten sollte die Gemeinde ihr Fördercontrolling und Berichtswesen weiter ausbauen.

Grundlegende strategische Ansätze zum Kreditmanagement der Gemeinde Alfter ergeben sich aus dem Konsolidierungsprogramm. Die Gemeinde verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives Kreditmanagement. Zuständigkeiten und Abläufe zur Aufnahme von Liquiditätskrediten sind in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung geregelt. Ergänzend sollte die Gemeinde auch für Investitionskredite einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen und diesen im Rat beschließen. Im Vorgriff auf ggf. zukünftig mögliche Kapitalanlagen sollte sie hierbei auch Vorgaben für das Anlagemanagement „mitdenken“.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Alfter 2015 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	beschlossen - nicht bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	beschlossen - nicht bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	beschlossen - nicht bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	beschlossen - nicht bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2024/2025	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die Ergebnis- und Finanzpläne 2015 bis 2022 verwenden wir im Kapitel Ermächtigungsübertragungen für Kennzahlenberechnungen. Im Übrigen stellen wir in diesem Zeitraum die Jahresergebnisse dar.

Die Gemeinde Alfter hat - mit Ausnahme 2023 - regelmäßig Doppelhaushalte verabschiedet (2015/2016, 2017/2018, 2019/2020, 2021/2022 und 2024/2025). Im zweiten Planjahr der Doppelhaushalte hat die Gemeinde jeweils Nachtragssatzungen beschlossen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Alfter hat ihr HSK 2021 erfolgreich beendet. Entgegen dem defizitär geplanten Haushalt 2023 rechnet sie auch für das Jahr 2023 mit einem positiven Jahresergebnis. Die Gemeinde plant im Doppelhaushalt 2024/2025 jedoch durchgängig Defizite. Ab 2026 wäre der Haushalt demnach erneut genehmigungspflichtig. Daher setzt die Gemeinde den Konsolidierungsprozess in einem freiwilligen HSK fort.

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 Alfter 2015 bis 2025

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt								x			
fiktiver Haushaltsausgleich										x	x
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									x		
Haushaltssicherungskonzept genehmigt					x	x	x				
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt aufgrund fehlender Jahresabschlüsse	x	x	x	x							

2015 bis 2022: Ist-Daten, 2023: Haushaltsplan 2023, 2024 bis 2025: Doppelhaushalt 2024/2025

Das mit der Haushaltssatzung 2012/2013 beschlossene HSK der **Gemeinde Alfter** wies ab 2022 einen ausgeglichenen Haushalt aus. Die gesetzlichen Vorgaben wurden damit erfüllt (§ 76 Abs. 2 Satz 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen a. F. (GO NRW)). Auch das mit dem Doppelhaushalt 2015/2016 fortgeschriebene HSK war laut Verfügung der zuständigen Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises grundsätzlich genehmigungsfähig. Die Genehmigung ist dennoch nicht erteilt worden, da die Anzeige der geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse

bis 2013 gem. §§ 95,96 GO NRW fehlte.¹⁰ Daher erhielt die Gemeinde auch für die 2016 beschlossene Nachtragssatzung keine Genehmigung. Der Doppelhaushalt 2017/2018 und die beiden 2018 beschlossenen Nachtragssatzungen konnten ebenso nicht genehmigt werden, da bis Ende 2018 die Anzeige der Jahresabschlüsse 2014 und 2015 fehlten.

Die Gemeinde Alfter befand sich daher in diesen vier Haushaltsjahren in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Diese endete erst mit Bekanntmachung des am 24. Juli 2019 genehmigten Doppelhaushaltes 2019/2020.

Bei Beschluss des Haushaltsplans 2023 konnte die Feststellung des Jahresabschlusses 2022 und die damit gebildete Ausgleichsrücklage noch nicht berücksichtigt werden. Daher sieht der Haushaltsplan 2023 eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vor. Die Gemeinde Alfter kann seit 2020 positive Jahresergebnisse darstellen und hat damit die Ziele des HSK erreicht. Die Gemeinde schreibt das HSK derzeit auf freiwilliger Basis fort (2023 bis 2033). Ziel der Gemeinde ist es, durch einen gesteuerten Konsolidierungsprozess eine Überschuldung und schärfere Einschnitte und Maßnahmen im Falle einer HSK-Pflicht zu vermeiden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Alfter 2015 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	153	421	-146	-234	-3.355	821	2.272	3.942
<i>Hierin enthalten: außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG*</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.739	1.245	1.427
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro**	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.680
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro**	34.693	35.116	34.947	34.819	31.612	33.144	35.444	35.751
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	153	421	-146	-234	-3.355	821	2.272	262
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	0,42	0,67	9,64	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	0,42	0,67	9,64	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz, NKF-CUIG).

** Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. mit der allgemeinen Rücklage.

¹⁰ Siehe Erlass des damaligen Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW) vom 12. Mai 2014, wonach für das Haushaltsjahr 2015 erforderliche Genehmigungen zurückzustellen sind, sofern die Kommune keinen geprüften und festgestellten Jahresabschluss 2012 angezeigt hat (34-48.01.01/17-312/14.) Dieser Erlass wurde entsprechend fortgeschrieben. (MIK-Erlasse vom 03. Juni 2015 und 29. Juni 2016).

Die Jahre 2020 bis 2022 beinhalten außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG (weitere Ausführungen hierzu im Kapitel 1.3.3). Damit hat die Gemeinde krisenbedingte Haushaltsbelastungen nach den gesetzlichen Vorgaben isoliert. Ohne Isolierung der Schäden wäre das Jahr 2020 defizitär (rund -0,9 Mio. Euro). Die Isolierung der Schäden belastet zukünftige Haushalte, da die außerordentlichen Erträge als „Bilanzierungshilfe“ zu aktivieren und diese ab 2026 abzuschreiben ist (siehe Kapitel 1.3.4).

Jahresergebnisse und Rücklagen Alfter in Tausend Euro 2023 bis 2028 (PLAN)*

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.206	-2.362	-2.541	-934	-1.012	-579
Hierin enthalten: außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG**	4.971	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.475	113	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	35.751	35.751	33.098	32.164	31.152	30.573
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	-2.428	-934	-1.012	-579
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	6,79	2,82	3,15	1,86
Fehlbetragsquote in Prozent	3,06	6,18	7,08	2,82	3,15	1,86

* Die mittelfristige Finanzplanung 2026 bis 2028 basiert auf dem Doppelhaushalt 2024/2025.

** Ab 2024 entfällt die Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG.

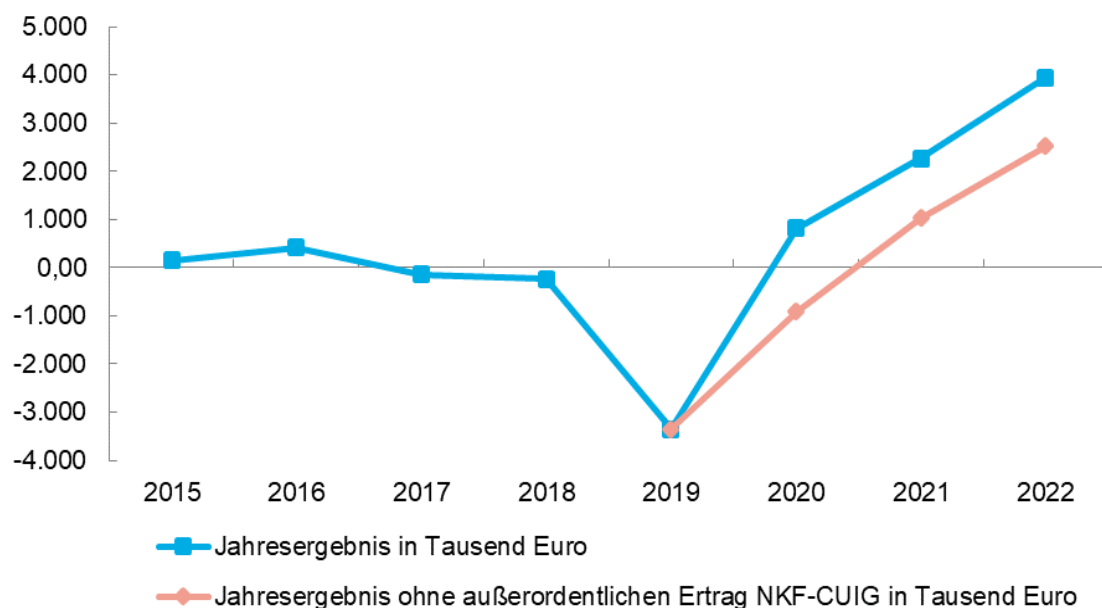
Nach aktuellem Stand wird das für 2023 geplante Defizit nicht eintreten. Die Gemeinde erwartet ein positives Jahresergebnis von circa 1,7 Mio. Euro. Dies würde zunächst eine Aufstockung der Ausgleichsrücklage auf rund 5,4 Mio. Euro ermöglichen. Das Jahresergebnis beinhaltet allerdings außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Im Doppelhaushalt 2024/2025 berücksichtigt die Gemeinde bei der Entwicklung des Eigenkapitals den aktuellen Stand des Jahresabschlusses 2023. Damit kann der fiktive Haushaltsausgleich bis einschließlich 2025 dargestellt werden. Ab 2026 wäre danach die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch zu nehmen. Insofern weicht die in der obigen Tabelle dargestellte Entwicklung der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage von der aktuell erwarteten Entwicklung ab.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die positiven Jahresergebnisse spiegeln nur bedingt die aktuelle Haushaltssituation der Gemeinde Alfter wider. Durch die gesetzlich geforderte Isolierung krisenbedingter Belastungen werden die Jahresergebnisse erkennbar verbessert und 2020 der Haushaltsausgleich erst möglich. Des Weiteren sind die Jahresergebnisse stark abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und damit nicht steuerbaren Faktoren. Die strukturell defizitäre Haushaltssituation zeigt einen weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf.

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

Jahresergebnisse Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2022 (IST)



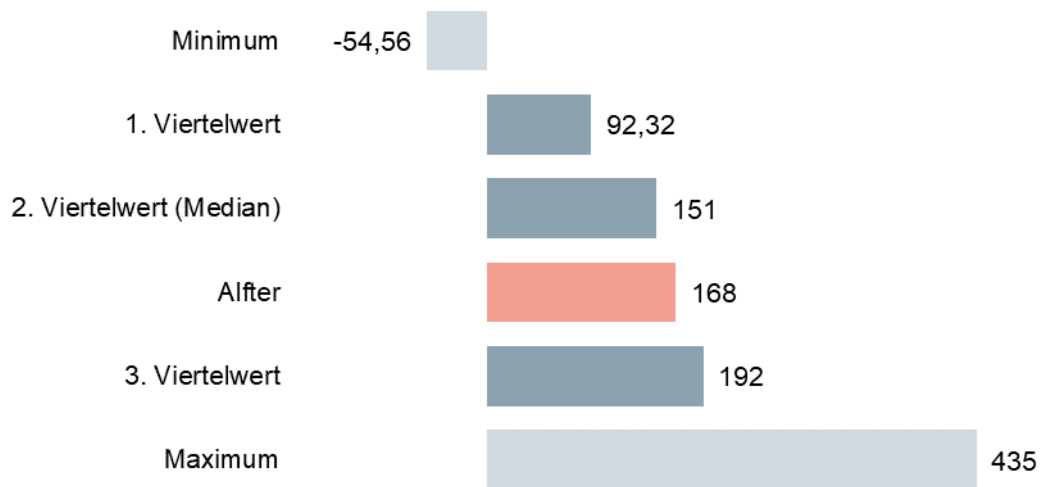
Nach dem NKF-CUIG hat die **Gemeinde Alfter** ab 2020 die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentliche Erträge isoliert. Hierdurch verbessern sich die Jahresergebnisse entsprechend. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigen die tatsächliche Belastung der Kommune auf (roter Graph).

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Alfter schwanken in den Jahren 2015 bis 2018 kaum. 2019 ist dagegen ein deutlicher Einbruch erkennbar. Hauptsächlich hierfür ist die aufwandswirksame Bildung von Rückstellungen von 2,5 Mio. Euro für unterlassene Instandhaltungen. Hinzu kommen Rückstellungen zur Sanierung von Brücken von rund 0,3 Mio. Euro. Darüber hinaus steigen die Personal- und Transferaufwendungen 2019 im Vergleich zum Vorjahr deutlich an. Auf die Steuerung des Haushaltes durch Konsolidierungsmaßnahmen gehen wir im Kapitel 1.4.1. näher ein.

Der Haushaltsausgleich 2020 ist nur möglich, da krisenbedingte Belastungen isoliert werden. Ab 2020 entwickeln sich insbesondere die Gewerbesteuererträge positiv und unterstützen den Aufwärtstrend. Parallel sind auch die Schlüsselzuweisungen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Diese Entwicklung setzt sich jedoch 2023 nicht fort.

Den erzielten Jahresergebnissen (saldiert 3,9 Mio. Euro) stehen Belastungen von 4,4 Mio. Euro gegenüber, die als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG isoliert worden sind. Wie erläutert werden aktuelle Belastungen damit in die Zukunft verschoben.

Jahresergebnis je Einwohner mit außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG in Euro 2022



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



Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CUIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher die Jahresergebnisse zusätzlich ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2022

Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
107	-72,27	48,70	107	179	420	27

Ohne die außerordentlichen Erträge verschlechtert sich das Jahresergebnis 2022 der Gemeinde Alfter um 61 Euro je Einwohner. Der Kennzahlenwert entspricht nunmehr dem Median der Vergleichskommunen; somit hat sich auch die Positionierung der Gemeinde verschlechtert.

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 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Für die Modellrechnung hat die gpaNRW zunächst das Jahresergebnis um die tatsächlichen Erträge und Aufwendungen wesentlicher, schwankungsanfälliger Positionen, wie der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und Positionen des Finanzausgleichs¹¹ bereinigt (saldiert 21,2 Mio. Euro). Zudem bereinigt die gpaNRW wesentliche, einmalige Sondereffekte (1,2 Mio. Euro).¹², die wir mit dem Finanzmanagement der Gemeinde abgestimmt haben. Hieraus ergibt sich als Zwischenergebnis ein „bereinigtes Jahresergebnis“. Abschließend rechnen wir für jede bereinigte Position (mit Ausnahme der Sondereffekte) die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (hier: 2018 bis 2022) hinzu (17,9 Mio. Euro).

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle Nr. 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Alfter	
Jahresergebnis	3.942
./. Bereinigungen (Saldo Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	21.212
./. Bereinigungen Saldo Sondereffekte	1.223
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.493
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	17.880
= strukturelles Ergebnis	-613

Das auf Basis der Modellrechnung ermittelte strukturelle Defizit 2022 der Gemeinde Alfter liegt bei -0,6 Mio. Euro bzw. rund -26 Euro je Einwohner. Das strukturelle Ergebnis fällt somit um 4,5 Mio. Euro geringer aus als das tatsächliche Jahresergebnis von 3,9 Mio. Euro. Dies erklärt sich insbesondere dadurch, dass sich die Ertragssituation 2022 in Bezug auf die Vorjahre deutlich

¹¹ Zu den im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigten Positionen gehören auf der Ertragsseite die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Familienlastenausgleich sowie Gewerbesteuerausgleichzahlung), Schlüsselzuweisungen sowie ggf. erfolgte Erstattungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG). Aufwandsseitig berücksichtigt die gpaNRW zudem die Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutscher Einheit).

¹² Folgende Sondereffekte haben wir 2022 berücksichtigt: die insgesamt isolierten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG, isolierte pandemie- und kriegsbedingten Belastungen bei Positionen, die nicht bereits standardisiert bereinigt werden (z. B. Mindereinnahmen bei den Vergnügungssteuern und Mehraufwendungen bei der Gebäudereinigung) sowie außerordentliche Aufwendungen und Erträge aufgrund von Korrekturbuchungen (Erschließungsbeiträge).

verbessert hat. Allein der Unterschied zwischen den tatsächlich erzielten Gewerbesteuererträgen (7,2 Mio. Euro) und dem Durchschnittswert (5,8 Mio. Euro) liegt bei -1,4 Mio. Euro. Ein wesentlicher Faktor hierbei sind Nachveranlagungen für Vorjahre. Auch bei weiteren konjunkturabhängigen Erträgen wie den Einkommenssteuern und den Schlüsselzuweisungen ergeben sich deutlich geringere Durchschnittswerte. Die Differenz zwischen den bereinigten Ist-Werten und den hinzugerechneten Durchschnittswerten liegt bei 3,3 Mio. Euro. Hinzu kommt eine Abweichung von rund 1,2 Mio. Euro durch die aufgeführten bereinigten Sondereffekte.

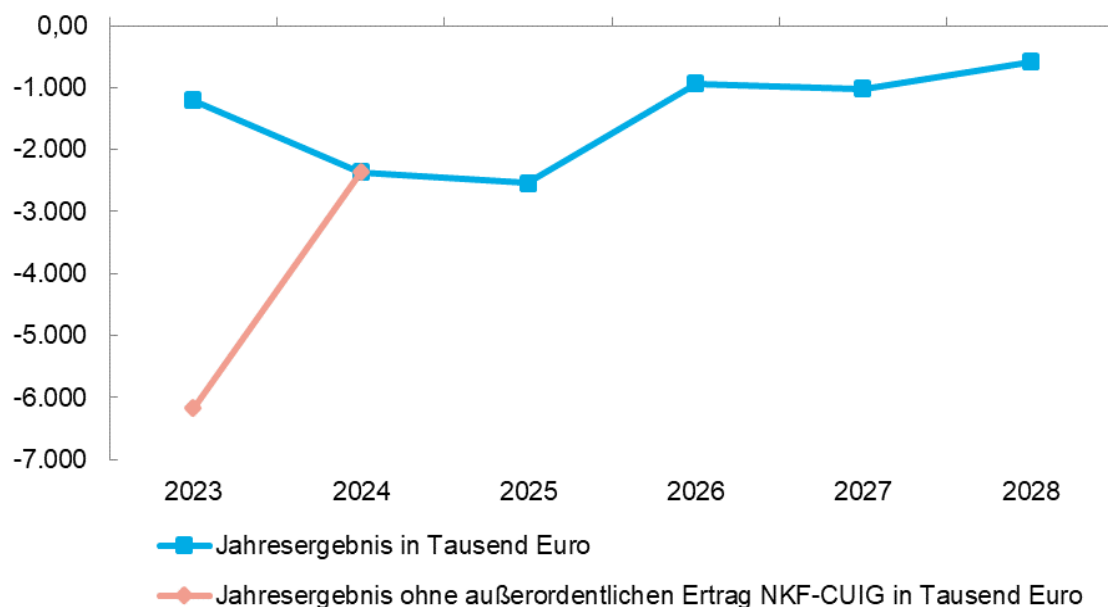
Das strukturelle Defizit ist ein Indiz für einen weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf. Umso wichtiger ist derzeit die Fortführung des freiwilligen HSK bzw. die Umsetzung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Trotz der bereits eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen erwartet die Gemeinde Alfter im Doppelhaushalt 2024/2025 durchgängig Defizite. Die geplanten Mehrerträge aus der Grundsteuer B reichen mittelfristig demnach nicht aus, um die parallel enorm steigenden Aufwendungen in Gänze zu kompensieren. Ein hohes Risiko für den Alfterer Haushalt ergibt sich aus den geplanten Investitionen und den damit verbundenen Aufwandssteigerungen. Zudem bestehen weiterhin hohe konjunkturelle Risiken.

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

Jahresergebnisse Alfter in Tausend Euro 2023 bis 2028 (PLAN)



2023: Haushaltsplan 2023, 2024 bis 2028: Doppelhaushalt 2024/2025

Die **Gemeinde Alfter** plant im Doppelhaushalt 2024/2025 durchgängig Defizite, wobei diese im Zeitverlauf abnehmen. Für das letzte Jahr der mittelfristigen Finanzplanung 2028 erwartet sie ein Defizit von rund -0,6 Mio. Euro. Die hierbei bereits eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen führen demnach noch nicht zu einem nachhaltigen Haushaltsausgleich.

Im Haushalt 2023 plant die Gemeinde 2023 hohe kriegsbedingte Schäden von rund 5,0 Mio. Euro ein. Diese kann die Gemeinde letztmalig im Haushaltsplan 2023 als außerordentliche Erträge abgrenzen. Im grafisch dargestellten Planungszeitraum liegen die Plandefizite insgesamt bei -8,6 Mio. Euro, hiervon entfallen -7,4 Mio. Euro auf die aktuelle Finanzplanung des Doppelhaushaltes.

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 2022 und Plan-Ergebnis 2028 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 Durchschnitt 2018 bis 2022* in Tau- send Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	5.966	15.459	9.493	17,2
Gewerbesteuer	7.235 (5.848)	8.361	1.126 (2.513)	2,4 (6,1)
Einkommensteuer	15.875 (14.996)	21.371	5.496 (6.375)	5,1 (6,1)
Schlüsselzuweisungen	4.540 (3.966)	0,00	-4.540 (-3.966)	-100 (-100)
privatrechtliche Leistungsentgelte	128	1.626	1.498	52,7
Außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG	1.427	0,00	-1.427	-100,0
Übrige Erträge	15.173	14.950	-224	-0,2
Aufwendungen				

Kennzahlen	2022 Durchschnitt 2018 bis 2022* in Tau- send Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Personalaufwendungen	11.007	13.384	2.377	3,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.654	8.934	2.280	5,0
Bilanzielle Abschreibungen	2.330	4.872	2.542	13,1
Allgemeine Kreisumlage	8.405 (8.457)	10.849	2.444 (2.392)	4,3 (4,2)
Jugendamtsumlage	9.408	10.395	987	1,7
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	326	3.079	2.753	45,4
Übrige Aufwendungen	8.272	10.832	2.560	4,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ergänzt.

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

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

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

Die Planung der nachfolgend dargestellten Erträge und Aufwendungen ist nachvollziehbar und vorsichtig. Es haben sich keine Hinweise dafür ergeben, dass die Plandaten zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken beinhalten. Ein hohes Risiko für den Alterer Haushalt ergibt sich aus den geplanten Investitionen und den damit verbundenen Aufwandssteigerungen. Zudem bestehen weiterhin hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG wird die Haushaltssituation zudem deutlich erschwert.

Nachfolgend gehen wir auf die Planung der tabellarisch aufgeführten Positionen näher ein.

Erträge

Bei der **Grundsteuer B** plant die Gemeinde Alfter im Zeitraum 2022 bis 2028 einen beträchtlichen Anstieg der Erträge um fast 9,5 Mio. Euro auf rund 15,5 Mio. Mit Beschluss der neuen Hebesatzung wurde für 2024 ein Hebesatz von 995 Prozentpunkten festgelegt. 2023 lag dieser noch bei 763 Hebesatzpunkten. Für 2025 ist keine weitere Hebesatzerhöhung geplant. Veränderungen im Zuge der ab 01. Januar 2025 greifenden Grundsteuerreform bleiben hierbei noch unberücksichtigt. 2026 bis 2028 ist eine sukzessive Anhebung des Hebesatzes auf 1.700 Prozentpunkte vorgesehen. Hierzu sind noch entsprechende Ratsbeschlüsse erforderlich. Die Planung beinhaltet ab 2025 neue Baugebiete (Buschkauler Feld, Olsdorfer Kirchweg, Birrekoven), die mittelfristig fertiggestellt werden sollen. Weitere Ausführungen zur Entwicklung der gemeindlichen Steuern erfolgen im Kapitel 1.4.1.1 (Auswirkungen der Realsteuern).

Nach aktuellen Entwurf des Jahresabschlusses 2023 erzielt die Gemeinde 2023 hohe **Gewerbesteuererträge** von circa 10,6 Mio. Euro. Hier handelt es sich um einen Einmaleffekt aufgrund von Nachveranlagungen, der nicht auf folgende Planjahre übertragbar ist. Im Doppelhaushalt 2024/2025 plant die Gemeinde daher weiter vorsichtig bzw. realistisch bis 2028 einen Anstieg der Gewerbesteuererträge auf rund 8,4 Mio. Euro. Die eingeplanten Steigerungsraten liegen nah an den aktuellen Orientierungsdaten des Landes.¹³ Der Hebesatz soll nach aktueller Planung im Planungszeitraum konstant 550 Hebesatzpunkte betragen. Durch die Entwicklung weiterer Gewerbeflächen (z. B. Alfter Nord) und die Ansiedlung neuer Unternehmen soll das Gewerbesteueraufkommen zukünftig weiter gesteigert werden.

Die Gemeinde Alfter kalkuliert im Haushaltsplan 2023 Erträge aus der **Einkommensteuer** von rund 16,5 Mio. Euro. Vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges erwartet sie bei dieser Position Mindererträge von 1,4 Mio. Euro. Diese hat sie nach dem NKF-CUIG als außerordentliche Erträge isoliert. Voraussichtlich wirkt sich der Ukraine-Krieg hier deutlicher aus, so dass die Erträge aus der Einkommenssteuer 2023 ggf. niedriger ausfallen. Auf Basis der November-Steuerschätzung 2023 plant die Gemeinde im Doppelhaushalt 2024/2025 für das Haushaltsjahr 2024 Einkommensteuererträge von rund 17,1 Mio. Euro. Mittelfristig erwartet sie, dass die Anteile an der Einkommensteuer bis 2028 auf 21,4 Mio. Euro jährlich steigen. Hierbei berücksichtigt sie wiederum die aktuellen Orientierungsdaten.

Die im Haushalt 2023 für das laufende Haushaltsjahr veranschlagten **Schlüsselzuweisungen** von 2,6 Mio. Euro entsprechen der Festsetzung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Gemeinde hat hier Mindererträge von 2,9 Mio. Euro als außerordentliche Erträge abgegrenzt. Auch der Planwert 2024 von fast 3,7 Mio. Euro entspricht weitgehend dem festgesetzten Auszahlungsbetrag nach dem GFG. Die Gemeinde geht davon aus, dass die Schlüsselzuweisungen ab 2025 sinken und sie 2028 keine Landesmittel mehr erhält. Hierbei hat sie konsequent die erwartete positive Entwicklung der eigenen Steuerkraft mit einbezogen.

Die Gemeinde erzielt **privatrechtliche Leistungsentgelte** insbesondere aus der Vermietung und Verpachtung gemeindeeigener Liegenschaften. Diese haben sich durch den Neubau und Bezug eines Wohnhauses 2023 zunächst auf 0,25 Mio. Euro verdoppelt. Im Doppelhaushalt 2024/2025 plant die Gemeinde Alfter 2024 Entgelte von 1,2 Mio. Euro. In den Folgejahren erwartet sie jährlich Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten zwischen 1,6 und 1,7 Mio.

¹³ Orientierungsdaten 2024 – 2027. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-264/23.

Euro. Hintergrund ist eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Gemeinde und der Bezirksregierung Köln zur Unterbringung von Flüchtlingen. Die hierfür entstehenden Kosten werden der Gemeinde Alfter vollständig erstattet. Diese kostendeckende „Miete“ beinhaltet alle anfallenden Kosten (AfA, Zinsen, Pachtzins für Grundstück, Personalkostenpauschale etc.).

Im Haushaltsplan 2023 isoliert die Gemeinde nach dem NKF-CUIG insgesamt 4,3 Mio. Euro Mindererträge bei der Einkommensteuer und den Schlüsselzuweisungen als **außerordentliche Erträge**. Hinzu kommen Mehraufwendungen, insbesondere durch höhere Sach- und Dienstleistungen und steigende Personalaufwendungen. Die 2023 zu isolierenden tatsächlichen Belastungen sind noch abschließend zu ermitteln. Durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit ab 2024 wirken sich diese Belastungen direkt auf die Planergebnisse aus.

Aufwendungen

Der im Mai 2023 für den öffentlichen Dienst erzielte hohe Tarifabschluss führt auch bei der Gemeinde Alfter zu deutlichen Mehrbelastungen bei den **Personalaufwendungen**. Zudem ist im Zuge der aktuellen Krisen ein erhöhter Personalaufwand zu leisten. Die Gemeinde konnte diese Belastungen 2023 noch in Höhe 0,15 Mio. Euro als außerordentliche Erträge isolieren. Hinzu kommen neue kommunale Aufgaben, für die ausreichend Personalressourcen benötigt werden. Bei altersbedingten Fluktuationen prüft die Gemeinde zwar regelmäßig, inwieweit Stellen durch Umverteilung von Aufgaben und Umstrukturierungen intern nachbesetzt werden können. Aus Sicht der Gemeinde ist ein Stellenabbau aufgrund wachsender Aufgaben jedoch kaum möglich, so dass ggf. Stellen auch extern besetzt werden müssen. Die Gemeinde Alfter plant daher im aktuellen Doppelhaushalt realistisch, dass die Personalaufwendungen bis 2028 auf rund 13,4 Mio. Euro anwachsen. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 3,3 Prozent.

Auch bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** erwartet die Gemeinde Alfter im Doppelhaushalt 2024/2025 mittelfristig einen deutlichen Anstieg. Nach aktueller Planung steigen die Aufwendungen bei dieser Position bis 2028 deutlich um 2,3 auf 8,9 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich im Durchschnitt eine jährliche Steigerungsrate von 5,5 Prozent. Hintergrund sind insbesondere steigende Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen an Gebäuden und Grundstücken. Bedingt durch den Krieg gegen die Ukraine erwartet die Gemeinde u.a. erhebliche Kostensteigerungen bei Strom- und Gaspreisen. 2023 hat sie rund 0,4 Mio. Euro als Belastungen eingeplant und als außerordentliche Erträge isoliert. Da die Möglichkeit zur Isolierung ab 2024 entfällt, belasten auch diese Mehraufwendungen die Planergebnisse direkt.

Bereits im Haushaltsplan 2023 kalkuliert die Gemeinde einen Anstieg der **bilanziellen Abschreibungen** um 0,4 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro. Im Doppelhaushalt 2024/2025 geht die Gemeinde davon aus, dass die Abschreibungen 2024 bereits 3,8 Mio. Euro ausmachen. Die Planung fußt auf der aktuellen Investitionsplanung. Realisiert sich diese, steigen die bilanziellen Abschreibungen für aktivierte Vermögensgegenstände bis 2028 auf 4,9 Mio. Euro jährlich an. Damit würden sich die Abschreibungen im Vergleich zum Ist-Jahr 2022 im Planungszeitraum mehr als verdoppeln (s. Investitionsplanung Kapitel 1.3.5). Soweit die Gemeinde für fertiggestellte Maßnahmen Zuwendungen erhält, werden diese Drittmittel über die Nutzungsdauer der aktivierten Anlagegüter ertragswirksam aufgelöst. Dies senkt dann die Belastung durch Abschreibungen. Im Saldo werden die Belastungen jedoch zukünftig steigen. Grund hierfür ist insbesondere die Durchführung von Investitionen, für die keine Fördermittel generiert werden können, wie z. B. im Bereich der Infrastruktur. Insofern ist ein effizientes Fördermittelmanagement von großer Wichtigkeit für die Gemeinde (siehe Kapitel 1.3.9).

Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** schwanken in Abhängigkeit von der Entwicklung der eigenen Steuerkraft und dem Umlagebedarf des Rhein-Sieg-Kreises. Dies trifft auch auf die **Jugendamtsumlage** zu, die seit 2021 höher ausfällt als die allgemeine Kreisumlage. Die Gemeinde Alfter berücksichtigt bei der Haushaltsplanaufstellung regelmäßig die im Haushalt des Rhein-Sieg-Kreises festgesetzten Umlagegrundlagen und Hebesätze. Im Haushalt 2023 plant die Gemeinde bei beiden Positionen bereits einen deutlichen Anstieg: die Kreisumlage steigt danach auf 9,1 Mio. Euro und die Jugendamtsumlage auf 10,3 Mio. Euro. Auf Grundlage der Haushaltsplanung des Kreises erwartet die Gemeinde Alfter im Doppelhaushalt 2024/2025, dass die Kreisumlage mittelfristig auf 10,8 Mio. Euro ansteigt. Im Falle der Jugendamtsumlage ergibt sich bis 2027 dagegen eine rückläufige Entwicklung. 2028 rechnet die Gemeinde mit einem erneuten Anstieg um 0,2 Mio. auf 10,4 Mio. Euro.

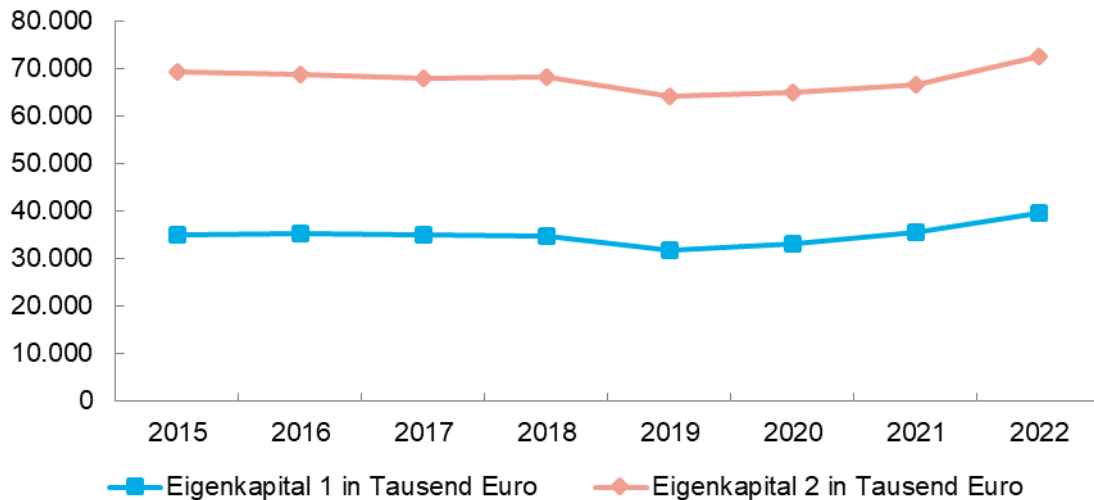
Bereits im Haushaltsplan 2023 rechnet die Gemeinde mit einem Anstieg der **Zinsen und sonstigen Aufwendungen** um rund 1,0 Mio. Euro auf 1,3 Mio. Euro. Dieser enorme Anstieg wird sich allerdings nach aktuellem Stand nicht realisieren. Voraussichtlich fallen die Zinsaufwendungen mit rund 0,7 Mio. Euro geringer aus. Im Doppelhaushalt 2024/2025 erwartet die Gemeinde, dass die Zinsaufwendungen ab 2025 bei fast 2,1 Mio. Euro liegen und bis 2028 auf 3,1 Mio. Euro anwachsen. Hauptgrund hierfür sind die aktuell geplanten Investitionen und die hierfür erforderlichen Kreditaufnahmen (siehe Kapitel 1.3.5). Zudem führt die derzeitige „Zinswende“ dazu, dass die Kreditzinsen massiv steigen. Bereits jetzt gehört die Gemeinde Alfter zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Zinslastquoten (NKF-Kennzahlenset Anlage Tabelle Nr. 2).

1.3.4 Eigenkapital

- ➔ Die Gemeinde Alfter hat ihr Eigenkapital in den letzten Jahren aufgebaut und 2022 erneut eine Ausgleichsrücklage bilden können. Weiterhin gehört die Gemeinde jedoch zu den Kommunen mit sehr geringer Eigenkapitalausstattung. Realisiert sich die aktuelle Planung, wird die Ausgleichsrücklage spätestens 2026 erneut vollständig aufgezehrt.

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.

Eigenkapitalentwicklung Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2022



Eigenkapital 1: Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage

Eigenkapital 2: Eigenkapital 1 zuzüglich Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

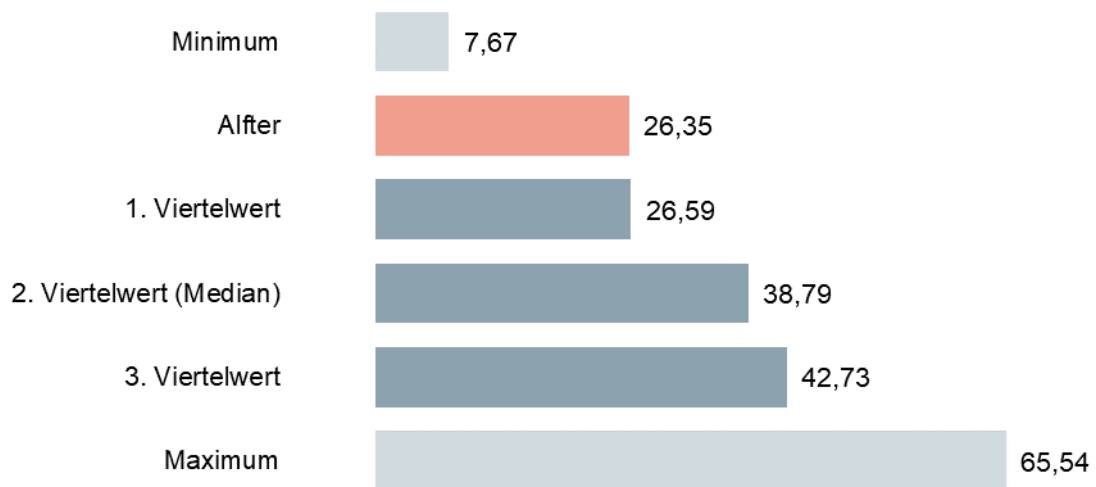
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

Der **Gemeinde Alfter** ist es gelungen, das Eigenkapital 1 im Betrachtungszeitraum durch Zuführungen von Überschüssen zu stärken (+ 3,9 Mio. Euro). Die bis einschließlich 2021 erzielten Jahresüberschüsse waren gem. § 96 Abs. 1 Satz 3 GO NRW der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Erstmals 2022 hat die Gemeinde Alfter eine Ausgleichsrücklage von 3,7 Mio. Euro bilden können.¹⁴ Eine weitere Aufstockung der allgemeinen Rücklage um insgesamt 1,0 Mio. Euro ist auf ergebnisneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) bzw. § 44 Abs. 3 KomVHO NRW zurückzuführen. Die allgemeine Rücklage liegt zum Bilanzstichtag 2022 bei rund 35,8 Mio. Euro.

Das Eigenkapital 2 weist im Betrachtungszeitraum einen geringeren Anstieg um rund 3,2 Mio. Euro auf. Hauptgrund hierfür ist ein fortschreitender Abbau der Sonderposten für Beiträge. Zudem hat die Gemeinde erst in den letzten Jahren wieder verstärkt investiert und konnte für erhaltene Zuwendungen neue Sonderposten bilden.

¹⁴ Mit Beschluss des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKGWG NRW) sind Überschüsse ab dem 31. Dezember 2023 automatisch der Ausgleichsrücklage zuzuführen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Im aktuellen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Alfter im ersten Viertel der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren 2015 bis 2021 gehörte die Gemeinde zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Dies trifft auch auf die Eigenkapitalquote 2 zu:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2022

Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,41	28,32	56,96	66,08	76,86	88,48	29

Des Weiteren werden die Jahresergebnisse und damit auch das Eigenkapital derzeit durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Für diese ist wie erläutert in gleicher Höhe eine Bilanzierungshilfe zu bilden. Zum 31. Dezember 2022 hat die Gemeinde Alfter eine Bilanzierungshilfe von 4,4 Mio. Euro aktiviert. Wir betrachten daher nachfolgend die Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe im Vergleich:

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent

Kennzahl	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	24,11	5,42	25,34	38,43	42,04	65,54	29
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	46,85	25,84	56,24	65,96	76,53	88,48	29

Aus dieser differenzierten Betrachtung ergeben sich keine wesentlichen Änderungen bei der Positionierung der Gemeinde Alfter.

Realisiert sich die Haushaltsplanung 2023, würde die Bilanzierungshilfe zum 31. Dezember 2023 eine Höhe von 9,4 Mio. Euro erreichen (+ 5,0 Mio. Euro). Durch die Abgrenzung der pandemie- und kriegsbedingten Schäden wird der Eigenkapitalverzehr letztendlich nicht verhindert, sondern lediglich in die Zukunft verlagert. Die Gemeinde hat hierbei 2026 ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die als Bilanzierungshilfe aktivierten Schäden linear über maximal 50 Jahre ab. Oder sie bucht diese 2026 einmalig ganz oder in Anteilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung darf dadurch nicht eintreten. Über das Vorgehen entscheidet letztendlich der Rat.

Die im Doppelhaushalt 2024/2025 bis 2028 geplanten Defizite von insgesamt 7,4 Mio. Euro würden zu einer weiteren Minderung des Eigenkapitals von mehr als einem Sechstel führen. Nach aktueller Planung wird die Ausgleichsrücklage – soweit 2023 eine weitere Aufstockung erfolgen kann – 2026 vollständig in Anspruch genommen.

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 Gesamtabschluss 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 Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Gemeinde Alfter sind insbesondere im Zeitraum 2019 bis 2022 deutlich gestiegen. Die Höhe der Verbindlichkeiten entspricht im interkommunalen Vergleich nahezu dem Median.
- ➔ Das umfangreiche Investitionsprogramm der Gemeinde Alfter ist überwiegend durch Kredite zu finanzieren. Zu den Bauvorhaben mit großem Investitionsvolumen zählen insbesondere der Erweiterungsbau des Gymnasiums und der Neubau von Feuerwehrgerätehäusern. Der Finanzierungsbedarf beträgt derzeit 97,5 Mio. Euro. Angesparte liquide Mittel stehen derzeit kaum zur Verfügung. Ab 2024 erwartete Zahlungsüberschüsse werden zur Finanzierung von Investitionen benötigt.
- ➔ Die Verschuldungssituation wird sich angesichts des aktuellen Investitionsprogramms und dem damit verbundenen Kreditbedarf gravierend verschlechtern. Es droht zudem das Risiko einer "Schuldenspirale", d.h. Tilgungsleistungen sind ggf. durch erneute Kreditaufnahmen zu decken.
- ➔ Weitere Risiken bzw. Verpflichtungen bestehen im Hinblick auf die Fortführung der Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH. Der dort bestehende Sanierungsstau erfordert derzeit eine mehrjährige Liquiditätssicherung durch die Gemeinde Alfter als alleiniger Gesellschafter.

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

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Gemeinde Alfter verwendet. Die Gesamtverbindlichkeiten schwanken in diesem Zeitraum kaum. 2018 liegen diese bei 40,6 Mio. Euro (2015: 40,9 Mio. Euro).

Für die Jahre 2019 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen saldiert. Auf Konzernebene berücksichtigen wir ab 2019 neben dem Kernhaushalt somit

- die Wirtschaftsförderung Alfter GmbH,
- die beiden Sondervermögen
- „Gemeindewerke der Gemeinde Alfter - Wasserwerk“ und „Gemeindewerke der Gemeinde Alfter – Abwasserbeseitigung“ sowie
- die Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH.¹⁵

¹⁵ In den Gesamtabschlüssen wurde die Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH gem. § 116 Abs. 3 GO NRW a. F. nicht vollkonsolidiert, (untergeordnete Bedeutung). Insoweit ergibt sich durch den Wechsel in der Systematik 2019 ein Einschnitt in der Zeitreihe. Der Unterschied entspricht im Wesentlichen den Verbindlichkeiten der Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH. Diese schwanken 2019 bis 2022 zwischen 1,2 und 1,6 Mio. Euro.

Wesentliche Verflechtungen, wie Ausleihungen und Forderungen der Gemeinde gegenüber den Mehrheitsbeteiligungen, haben wir mindernd berücksichtigt. Die einzelnen Positionen der ermittelten Gesamtverbindlichkeiten werden in den Tabellen Nr. 5 (2015 bis 2018) und Nr. 6 (2019 bis 2022) der Anlage differenzierter dargestellt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Alfter in Tausend Euro 2019 bis 2022

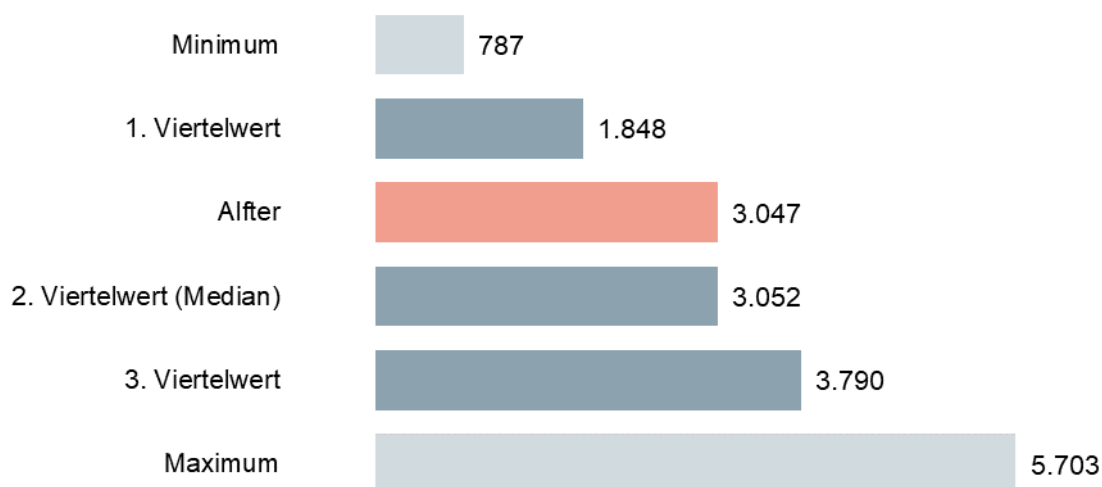
	2019	2020	2021	2022
Gesamtverbindlichkeiten	43.117	56.152	62.738	71.672
davon Kernhaushalt (nach Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen)	20.742	23.142	31.164	38.258
davon Mehrheitsbeteiligungen	22.374	33.010	31.575	33.413

Die Gesamtverbindlichkeiten auf Ebene des **Konzerns Alfter** haben sich im Zeitraum 2019 bis 2022 deutlich um 28,6 Mio. Euro erhöht. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen liegen 2022 mit 33,4 Mio. Euro bei fast 47 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten.

Bei den gemeindlichen Verbindlichkeiten handelt es sich im Wesentlichen um Investitionskredite. Diese haben sich seit 2015 annähernd verdreifacht und erreichen 2022 einen Stand von fast 29,5 Mio. Euro. Bedeutend angestiegen sind auch die erhaltenen Anzahlungen. Diese sind im Zeitraum 2015 bis 2022 von 3,5 Mio. Euro auf 13,3 Mio. Euro angewachsen. Es handelt sich um (pauschale) Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge Dritter, die die Gemeinde für Investitionen erhalten hat. Die Liquiditätskredite der Gemeinde schwanken zwischen 5,4 und 9,6 Mio. Euro. 2022 liegen diese - wie auch 2015 – bei rund 6,0 Mio. Euro.

Die ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Demnach positioniert sich die Gemeinde Alfter bei den Gesamtverbindlichkeiten im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Der Vergleich der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zeigt jedoch, dass diese deutlich über dem Median liegen. Die Gemeinde Alfter gehört insbesondere zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Investitions- und Liquiditätskrediten:

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2022 je Einwohner in Euro

Kennzahl	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten gesamt	2.236	205	1.019	1.375	2.383	4.788	29
Investitionskredite	1.254	8,95	444	804	1.254	2.447	29
Liquiditätskredite	258	0,00	0,00	26,55	210	2.313	29
Erhaltene Anzahlungen	564	96,83	194	267	405	1.040	29

Den Investitionskrediten steht mit Investitionen in das Anlagevermögen ein Wert gegenüber. Inwieweit im Vermögen ggf. weitere (Re-)Investitionsbedarfe bestehen, die darüber hinaus Kreditaufnahmen erfordern, betrachten wir im nächsten Kapitel näher.

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.

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.

Wir konzentrieren uns bei dieser Betrachtung auf wesentliche Gebäudegruppen des Kernhaushaltes. Darüber hinaus berücksichtigen wir als wesentliche Vermögenswerte das Infrastrukturvermögen (Straßen und Abwasserkanäle, soweit uns hierzu Daten vorliegen. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Alfter in Prozent 2022

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	40	80	80	80,00	0,00
Verwaltungsgebäude (Rathaus)	40	80	80	33,00	58,75
Dorfgemeinschaftshaus (Haus Kessenich-Witterschlick)	40	80	80	47,00	41,25
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	74,3	27,29	63,27
Schulgebäude	40	80	72,5	44,75	38,28
Sporthallen	40	60	60	6,00	90,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	47,00	41,25
Trauerhallen	40	80	80	23,00	71,25
Baubetriebshof	40	80	66,67	32,33	51,51
Verkehrsflächen (flächengewichtet, Straßen und befestigte Wirtschaftswege)	30	60	60	19,40	67,67
Abwasserkanäle** (einschließlich Inlinern)	50	80	65,59	36,32	44,63

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

** Die Abwasserkanäle befinden sich im Eigentum der Gewandewerke der Gemeinde Alfter – Abwasserbeseitigung.

Die **Gemeinde Alfter** hat sich bei den Gebäuden zumeist für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Damit verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Damit erhöht

sich aber auch das Risiko außerordentlicher Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Schulen als größte Anlagegruppen liegt unter fünfzig Prozent und ist aus bilanzieller Sicht unkritisch. Dies gilt ebenso für die Kindergärten und das Haus Kessenich-Witterschlick. 2022 hat die Gemeinde zudem ein Wohnhaus für den sozialen Wohnungsbau neu errichtet und aktiviert (Wohnbauten). Die Abnutzung des Rathauses und der Gebäude des Baubetriebshofes hat ein mittleres Niveau erreicht.

Eine hohe Abnutzung zeigt sich insbesondere bei den Sporthallen und den Trauerhallen. Auch die Restnutzungsdauer der Feuerwehrgerätehäuser ist bereits fortgeschritten, obschon sich diese bilanziell betrachtet noch nicht in einem kritischen Bereich befindet. Hier besteht gleichwohl die Notwendigkeit von Neubauten, um die Anforderungen des neuen Brandschutzbedarfsplans zu erfüllen. Zudem sind die Fahrzeughallen zu klein für größere und moderne Einsatzfahrzeuge, deren Anschaffung mittelfristig geplant ist.

Die Gemeinde Alfter prüft den sanierungsbedürftigen Zustand der Gebäude und den damit verbundenen Sanierungsbedarf regelmäßig. 2019 hat die Gemeinde wie erläutert hohe Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen an Gebäuden gebildet. Diese Instandhaltungen hat sie in den Folgejahren weitgehend umgesetzt. Zum 31. Dezember 2022 bestehen noch Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von 0,8 Mio. Euro. Zu den offenen Maßnahmen gehören drei Instandhaltungen an Schulen sowie vor allem Brückensanierungen.

Bei einigen Gebäuden plant die Gemeinde zudem mittelfristig umfangreiche Investitionen (zur Finanzierung siehe Kapitel 1.3.5.3). Zu den Investitionen mit großem Investitionsvolumen gehören hier insbesondere:

- Erweiterungsbau des Gymnasiums Oedekoven,
- Bau eines Übergangsheimes (Kumpelsgarten)¹⁶ sowie
- Neubau von Feuerwehrgerätehäusern (Witterschlick und Alfter).

Die Gemeinde hat zudem zum Schuljahr 2023/2024 ein Gymnasium als neue Schulform in eigener Trägerschaft gegründet. Das zunächst dreizügige Gymnasium ist im Gebäude der ehemaligen Hauptschule untergebracht worden. Im Vorfeld wurde das Schulgebäude umfangreich saniert. Um zukünftige Jahrgänge beschulen zu können, ist ein Erweiterungsbau vorgesehen. Die im Doppelhaushalt 2024/2025 mittelfristig erwarteten Baukosten für das Projekt liegen bei 58,8 Mio. Euro. Der Bau bzw. Vollbetrieb des Gymnasiums soll bis 2033 fertiggestellt werden, d.h. die Baukosten werden über den gesamten Bauzeitzyklus insgesamt auf 80,0 Mio. Euro geschätzt.

Hinzu kommen zahlreiche weitere Maßnahmen, wie z. B. an der Grundschule, Mehrzweckhalle und Turnhalle Oedekoven. Aktuell erfolgt der Neubau einer Kultur- und Sporthalle im Rahmen des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes für den Ortskern der Gemeinde Alfter

¹⁶ Es handelt sich um eine Flüchtlingseinrichtung des Landes, die von der der Gemeinde zwar errichtet jedoch nicht betrieben wird. Die Kosten werden über einen Mietvertrag verteilt über 84 Monate bis zur endgültigen Kostendeckung erstattet.

(ISEK). Für den Bau der Kultur- und Sporthalle erhält die Gemeinde für die anerkannten Kosten eine Städtebauförderung von 70 Prozent.

Darüber hinaus besteht bei der Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH (nachfolgend Wohnungsbaugesellschaft) weiterhin ein beachtlicher Sanierungsstau¹⁷. Dieser war bereits bei Übertragung der Gebäude im Zuge der Gesellschaftsgründung im Jahre 2000 bekannt. Zwei Gebäudeobjekte konnten zwischenzeitlich verkauft und die Erlöse zur Durchführung der dringenden Sanierungsmaßnahmen der übrigen Gebäude verwendet werden. Weitere strukturelle Sanierungen waren bislang nicht finanzierbar. Ein Verkauf der Gesellschaft wurde durch die Gemeinde Alfter als alleinige Gesellschafterin angedacht, konnte aber bisher nicht umgesetzt werden. Auch die Übergabe eines weiteren Projektes (sozialer Wohnungsbau) führt nicht dazu, dass die Wohnungsbaugesellschaft Überschüsse erzielt, um hiermit Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren. Die Gemeinde Alfter unterstützt daher die Wohnungsbaugesellschaft finanziell. Zur Sicherung der Liquidität hat die Gemeinde im Dezember 2023 zunächst 280.000 Euro an die WBG ausgezahlt. Der Betrag wurde im Haushalt 2023 veranschlagt. Es handelt sich um einen Teilbetrag aus einer ursprünglich geplanten Gesamtsumme von 0,7 Mio. Euro. Im Doppelhaushalt 2024/2025 sind zunächst keine weiteren Beträge eingeplant. Weitere Liquiditätsbedarfe müssen im Zuge der gemeindlichen Haushaltsberatungen von der Wohnungsbaugesellschaft angemeldet werden. Diese werden vom Rat im Rahmen der Beschlussfassung der Haushaltsatzung bereitgestellt. Soweit durch Abriss, Neubau oder Kernsanierung von Gebäuden der Wohnungsbaugesellschaft Mieteinnahmen fehlen, wird voraussichtlich eine weitere Liquiditätssicherung durch die Gemeinde erforderlich werden.

Inwieweit die im Gemeindehaushalt geplanten Investitionen im Zeit- und Bauplan tatsächlich realisierbar sind, ist fraglich. Zudem besteht angesichts der aktuellen Inflation weiterhin das Risiko steigender Investitionskosten. Auch die Aufwendungen für den regulären Betrieb der Gebäude (Unterhaltung und Bewirtschaftung, Instandhaltung) werden steigen. Darüber hinaus erfordert die Aktivierung fertiggestellter Gebäudeteile wie erläutert die Festsetzung entsprechender Abschreibungen über die jeweilige Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes. Zur Vermeidung einer kostenintensiven Gebäudeunterhaltung sollte der zukünftige Gebäudebedarf daher regelmäßig unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung überprüft werden.

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 Alfter in Tausend Euro 2023 bis 2028 (Plan)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.179	58	551	3.166	3.087	3.539
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-14.649	-17.313	-11.254	-10.756	-21.093	-27.683

¹⁷ Siehe hierzu Beschlussvorlage des Rates 11-1-263 vom 29. November 2022.

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
= Finanzmittelüberschuss/ - fehlbetrag	-19.828	-17.255	-10.704	-7.590	-18.006	-24.144
+ Saldo aus Finanzierungstätig- keit	14.384	13.963	10.798	7.430	17.980	24.208
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.444	-3.292	95	-159	-25	64

Haushaltsplan 2023 und Doppelhaushalt 2024/2025 einschließlich mittelfristiger Planung

Die **Gemeinde Alfter** hat im Haushaltsplan 2023 ein hohes Zahlungsdefizit aus der laufenden Verwaltungstätigkeit eingeplant. Dieses ist durch Liquiditätskredite zu decken, soweit die eigenen liquiden Mittel nicht ausreichen. Liquide Mittel stehen mit rund 2,5 Mio. Euro nur begrenzt zur Verfügung (Bilanzstichtag 2022). Ab 2024 erwartet die Gemeinde erneut Zahlungsüberschüsse von insgesamt 10,4 Mio. Euro.

Der Investitionsplan der Gemeinde Alfter in den Haushaltsplänen 2023 und 2024/2025 ist äußerst umfangreich. In allen Planjahren übersteigen die geplanten Auszahlungen die Einzahlungen für Investitionen um insgesamt 102,8 Mio. Euro. Soweit keine eigenen liquiden Mittel zur Verfügung stehen bzw. fortlaufend erwirtschaftet werden, sind hierfür Investitionskredite aufzunehmen.

Die Finanzplanung weist entsprechend für den Zeitraum 2023 bis 2028 einen sehr hohen Finanzierungsbedarf (Finanzmittelfehlbetrag) von insgesamt 97,5 Mio. Euro auf. Realisiert sich dies, wird sich die Verschuldungssituation der Gemeinde mittelfristig erheblich verschlechtern. Die Gesamtverbindlichkeiten werden sich perspektivisch mehr als verdoppeln. Aus den Kreditverpflichtungen resultieren wie dargestellt hohe Zinsaufwendungen (Kapitel 1.3.3).

Darüber hinaus besteht ein hohes Risiko, dass die erwirtschafteten Finanzmittel nicht ausreichen, um die ordentliche Tilgung der Investitionskredite zu leisten. Diese sind dann, wie offenbar 2024 und 2025, ebenfalls über (Liquiditäts-)Kredite zu decken. Hieraus entsteht eine „Verschuldungsspirale“, so dass die Gemeinde sich immer stärker verschuldet und aus der die Gemeinde Alfter aus eigener finanzieller Kraft nicht mehr herauskommt.

1.4 Haushaltssteuerung

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

Insbesondere steigende Sozialleistungen und Aufwendungen im Zuge der Umsetzung des Investitionsprogramms belasten zukünftig den Haushalt. Vor diesem Hintergrund reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Alfter noch nicht aus, um mittel- bis langfristig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.

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

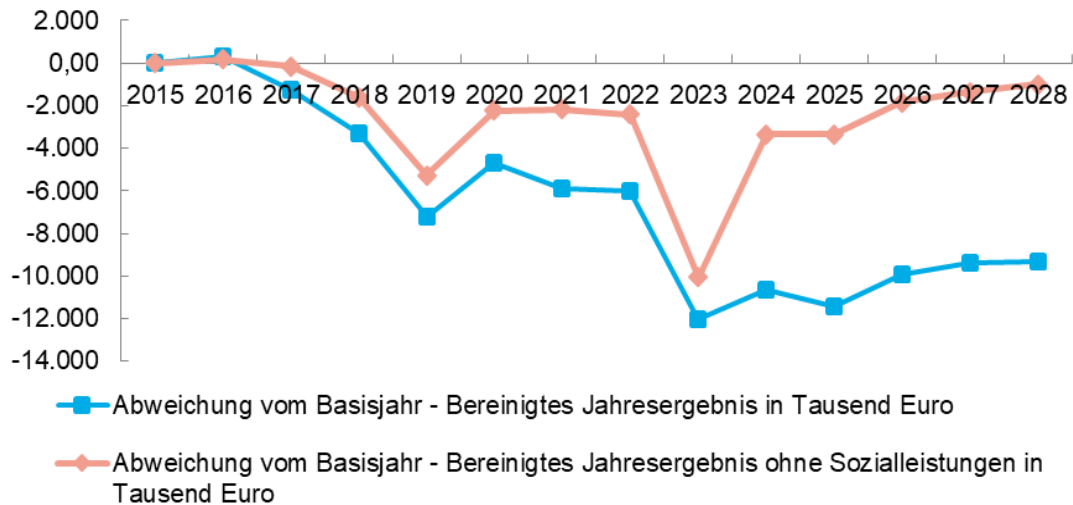
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die 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 Alfter 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 Alfter langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen Nr. 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2028



Bis einschließlich 2022: IST; 2023: Haushaltsplan 2023; 2024/2025 bis 2028: Doppelhaushalt 2024/2025 zzgl. mittelfristige Finanzplanung

Im Planjahr 2023 fehlen bei den Sozialleistungen die internen Leistungsverrechnungen, so dass sich in der Darstellung (roter Graph) ein starker Einschnitt ergibt.

Ausgehend von dem Basisjahr 2015 ergibt sich bei den bereinigten Jahresergebnissen (blauer Graph) der **Gemeinde Alfter** bis 2028 eine Verschlechterung von 9,3 Mio. Euro. Mit Beginn des Planungszeitraumes 2023 ist die Abwärtsentwicklung am größten (12,0 Mio. Euro). Aber auch in der Zeit der Haushaltssicherung ist bereits ein Abwärtstrend erkennbar. Ein Grund hierfür ist, dass die Gemeinde viele Konsolidierungsmaßnahmen bereits vor 2015 realisiert hat. Hierzu gehört beispielsweise die Einführung einer Stammkapitalverzinsung beim Abwasser- und Wasserwerk. Zudem sind die Mittel zur Unterhaltung von Straßen, Grünanlagen, Friedhöfen und Wasserflächen gekürzt worden. Auch auf die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden wurde teilweise verzichtet. Hinzu kommen zahlreiche weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragssituation sowie zur Aufwandsreduzierung.

Zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung hat die Gemeinde zudem bis 2022 die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer jährlich schrittweise angehoben. Die Mehrerträge bei diesen Positionen liegen bei insgesamt 5,8 Mio. Euro. Hierauf gehen wir im nachfolgenden Kapitel 1.4.1.1 genauer ein. Darüber hinaus ergaben sich Konsolidierungseffekte vornehmlich durch Erstattungen der Mehrheitsbeteiligungen für Dienstleistungen der Gemeinde. Zudem ist die Hundesteuersatzung ebenso wie die Gebührensatzung für Friedhöfe angepasst worden. Der 2019 erreichte Tiefpunkt resultiert maßgeblich aus der Bildung aufwandswirksamer Rückstellungen für in Vorjahren unterlassene Instandhaltungen. Hier zeigt sich, dass die Einsparungen früherer Jahre nicht dauerhaft leistbar sind.

Im Doppelhaushalt 2024/2025 plant die Gemeinde wie erläutert eine weitere drastische Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B. Die erwarteten Mehrerträge hieraus liegen bei 9,5 Mio. Euro. Trotz dieser eingeplanten Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B und der damit verbundenen Mehrerträge ist jedoch nur ein schwacher Aufwärtstrend erkennbar.

Ein wesentlicher Grund hierfür sind vor allem erwartete hohe Mehrbelastungen durch Sozialleistungen. Ohne Sozialleistungen ergeben sich im Zeitraum 2015 bis 2028 wesentlich geringere Abweichungen von 1,0 Mio. Euro (roter Graph). Das bedeutet, dass im Betrachtungszeitraum (14 Haushaltsjahre) 8,3 Mio. Euro der Mehrbelastungen auf steigende Sozialleistungen zurückzuführen sind. Die Sozialleistungen werden durch die Jugendamtsumlage dominiert. Die Gemeinde plant im Jahr 2024 Sozialleistungen von insgesamt 15,2 Mio. Euro, hiervon entfallen 10,6 Mio. auf die Jugendamtsumlage. Realisiert sich die Planung, steigen die Sozialleistungen bis 2028 insgesamt um eine weitere Millionen an. Dies betrifft insbesondere den Produktbereich der sozialen Leistungen.

Darüber hinaus spiegeln sich hier die erwarteten Aufwandssteigerungen bei Personalaufwendungen, Sach- und Dienstleistungen, Abschreibungen und Zinsen wider (siehe Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse). Der erhebliche Anstieg der Abschreibungen und Zinsen ist die Folge des beschlossenen und entsprechend geplanten Investitionsprogramms. Zudem plant die Gemeinde Alfter positive Entwicklungen insbesondere bei wesentlichen Ertragspositionen, die wir in dieser Betrachtung bereinigen. Hierzu gehören insbesondere die konjunkturabhängigen Erträge aus Einkommen- und Gewerbesteuern.

Die derzeitige Entwicklung verdeutlicht den weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf, der nicht nur durch aktuelle Krisen und steigende Transferleistungen verursacht wird. Weitere hohe Belastungen ergeben sich im Zuge der umfangreichen Investitionsplanung. Die bereits eingeplanten Aufwandsreduzierungen bzw. Ertragssteigerungen reichen somit mittel- bis langfristig nicht aus, um einen nachhaltigen Haushaltsausgleich darzustellen.

Insofern ist die Fortsetzung des Konsolidierungsprozesses alternativlos. Dies hat die Gemeinde bereits erkannt. Zur Grundstruktur des HSK hat der Gemeinderat daher folgenden Grundsatz beschlossen:

„Der Rat beschließt, die Grundstruktur des HSK 2023 bis 2033 mit der Zielsetzung aufzustellen, dass ein struktureller Haushaltsausgleich herbeigeführt werden kann, die Liquiditätssituation gesichert und der Abbau des kommunalen Eigenkapitals begrenzt wird, um ein geordnetes Haushaltsmanagement zu gewährleisten und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde Alfter sicherzustellen. Er verpflichtet sich dabei, den Erweiterungsbau des Gymnasiums, die Konsolidierungsmaßnahmen und die Hebesätze der Realsteuern so zu gestalten, dass das HSK genehmigungsfähig ist.“

Das Konsolidierungsprogramm wurde in fünf Abschnitte (STEPS) entsprechend der geplanten Doppelhaushalte eingeteilt. STEP 1 des Doppelhaushaltes 2024/2025 sieht neben der Anhebung der Grundsteuer B zahlreiche weitere Maßnahmen vor. Hierzu gehören z. B. kostendeckende Gebühren (Friedhof), Verzicht auf Teilabschnitte bei Investitionen, Verkleinerung des Rates, Gewinnabschöpfung bei den Gemeindewerken, Anhebung der Hunde- und Vergnügungssteuer und Einführung einer Zweitwohnungssteuer. Teilweise konnten Maßnahmen noch nicht umgesetzt werden, da die Umsetzung mehr Zeit in Anspruch nimmt, als geplant (z. B. Parkraummanagement). Viele weitere Vorschläge und Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Umsetzungsmöglichkeit und dem Einsparvolumen fortwährend überprüft. Die Maßnahmen werden dabei hinsichtlich der zeitlichen und personellen Machbarkeit sowie im Hinblick auf das erzielbare Konsolidierungsvolumen priorisiert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte ihr Konsolidierungsprogramm konsequent fortsetzen und wie geplant über einen längeren Zeitraum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und realisieren.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Alfter dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Gemeinde Alfter** hat im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Hebesätze der Realsteuern regelmäßig angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde in den Jahren 2015 bis 2020 jährlich um 20 Hebesatzpunkte erhöht. 2021 und 2022 erfolgten weitere Anhebungen um 25 Prozentpunkte jährlich auf zuletzt 450 Hebesatzpunkte. Bei der Grundsteuer A handelt es sich um eine Steuerart mit geringem Ertragsvolumen, so dass der Mehrertrag mit rund 22.100 Euro gering ausfällt.

Die Gemeinde Alfter hat parallel den Hebesatz der Grundsteuer B jährlich um 35 Prozentpunkte bis 2020 auf 685 Prozentpunkte angehoben. Im Haushaltsjahr 2021 wurde der Hebesatz auf 750 erhöht; 2022 blieb der Hebesatz der Grundsteuer B unverändert. Im Zeitraum 2015 bis 2022 sind die Erträge aus der Grundsteuer B um 2,3 Mio. Euro auf fast 6,0 Mio. Euro angestiegen.

Den Hebesatz der Gewerbesteuer hat die Gemeinde im Zeitraum 2015 bis 2021 jährlich um 15 Prozentpunkte auf 540 Hebesatzpunkte erhöht. 2022 erfolgte eine letztmalige Anhebung um 10 Hebesatzpunkte. 2022 erzielt die Gemeinde Alfter mit 7,2 Mio. Euro wesentlich höhere Gewerbesteuern als 2015 (3,7 Mio. Euro). Neben Hebesatzveränderungen wird die Entwicklung der Gewerbesteuer maßgeblich durch konjunkturelle Entwicklungen beeinflusst. Zudem hat die Gemeinde 2022 aufgrund von Nachveranlagungen höhere Erträge für Vorjahre erhalten.

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

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angabe in von Hundert laut IT.NRW)

Hebesätze	Alfter	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2023 kreisangehörige Kommunen
Hebesatz Grundsteuer A	450	380	384	302	254
Hebesatz Grundsteuer B	763	700	610	563	493
Hebesatz Gewerbesteuer	550	500	464	446	416

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

➔ Feststellung

Die Gemeinde Alfter befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird.

- ➔ Im Fachgebiet 2.1. besteht ein zentrales Finanzcontrolling und ein unterjähriges Finanzberichtswesen. Damit erhalten die Entscheidungsträger der Gemeinde Alfter in der Regel unterjährig aktuelle Informationen zur Haushaltssituation.

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 Alfter** legt die Haushaltssatzung dem Landrat des Rhein-Sieg-Kreises regelmäßig verspätet vor. In der Regel beschließt der Gemeinderat den Haushalt im ersten Quartal des dann bereits laufenden Haushaltsjahres, teilweise auch erst im 2. Quartal. Dies trifft auch auf Nachträge zu. Anschließend leitet die Verwaltung die Haushaltssatzung einschließlich aller Änderungen und Anlagen der Kommunalaufsicht zu. Der am 30. März 2023 beschlossene Haushaltsplan 2023 wurde der Kommunalaufsicht am 17. April angezeigt. Die Genehmigung wurde am 24. Mai 2023 erteilt. Der am 21. März beschlossene Doppelhaushalt 2024/2025 ist am 09. Mai in Kraft getreten.

Bis zur Veröffentlichung der Haushaltssatzung befindet sich die Gemeinde Alfter in der vorläufigen Haushaltsführung (§ 82 GO NRW). In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen. In der haushaltslosen Zeit dürfen nur Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist oder die unaufschiebbar sind, getätigt werden. Dadurch wird die Investitionstätigkeit der Gemeinde eingeschränkt. Soweit im Vorjahr keine Mittel oder Verpflichtungsermächtigungen eingeplant worden sind, können Investitionen während der vorläufigen Haushaltsführung nicht neu begonnen werden. Ebenso können ggf. geplante Instandhaltungsmaßnahmen im laufenden Jahr nicht mehr vollständig realisiert werden. Das kann auch mit Kostensteigerungen einhergehen. Dies kann sich auch negativ auf die Beantragung von Fördermitteln auswirken, soweit hierfür ein genehmigter Haushalt erforderlich ist.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann.

Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde möglichst vermeiden.

Gem. § 96 Abs. 1 GO NRW ist der örtlich geprüfte Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres im Rat festzustellen. Diese gesetzliche Frist hat die Gemeinde Alfter erstmalig bei der Feststellung des Jahresabschlusses 2022 eingehalten. In den Jahren davor kam es teilweise zu erheblichen Verzögerungen (siehe Kapitel 1.3.1). Die fristgerechte Feststellung des Jahresabschlusses erleichtert in der Regel die Haushaltsplanung. Zudem ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 KomHVO dem Haushaltsplan die Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die Bilanz des Vorvorjahres als Anlage beizufügen.

Das Fachgebiet 2.1. (Haushalt, Controlling und Fördermittelmanagement) des Fachbereiches 2 (Finanzmanagement) ist zuständig für das zentrale Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen. Der zur unterjährigen Steuerung erstellte Budgetbericht umfasst einen Plan-/Ist-Vergleich auf Basis der Ergebnis- und Finanzrechnung des laufenden Haushaltsjahres. Es handelt sich um einen Halbjahresbericht zum Stichtag 30. Juni mit einer Prognose zum 31. Dezember. Zusätzlich wird der Stand der laufenden Investitionen und der liquiden Mittel sowie ggf. erforderliche Kreditaufnahmen dargestellt. Im Rahmen des Kreditmanagements erstellt das Fachgebiet 2.2. zudem intern eine monatliche Übersicht über die Entwicklung der Investitions- und Kassenkredite.

Der Budgetbericht wird in der Regel Ende September dem Rat vorgestellt und die einzelnen Entwicklungen in der Beschlussvorlage erläutert. Der letzte Budgetbericht stammt aus dem Jahr 2022. In 2023 wurde aus Kapazitätsgründen kein Budgetbericht angefertigt. Das Fachgebiet 2.1 plant für die Ratssitzung am 26. September 2024 erneut einen Budgetbericht für 2024 zu erstellen.

Vor dem Hintergrund des noch bestehenden Konsolidierungs- und Steuerungsbedarf ist ein regelmäßiges Controlling und Finanzberichtswesen nach wie vor sinnvoll und notwendig. Der Budgetbericht sollte die politischen Gremien ebenso wie den Verwaltungsvorstand bei der unterjährigen Steuerung bestmöglich unterstützen, um bei gefährdeten Erfolgszielen rechtzeitig gegensteuern zu können. Im Budgetbericht sollte daher ergänzend auch über den Stand der umzusetzenden Konsolidierungsmaßnahmen berichtet werden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Gemeinde Alfter hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW in ihrer Haushaltssatzung geregelt.
- Aufgrund von zeitlichen Verzögerungen bei der Haushaltsplanaufstellung hat die Gemeinde im investiven Bereich noch nicht durchgeführte Maßnahmen jährlich neu veranschlagt. Weniger als die Hälfte der geplanten Maßnahmen kann derzeit jährlich realisiert werden. Gleichwohl führt die Gemeinde Alfter damit mehr Investitionen durch als die meisten Vergleichskommunen, so dass der Grad der Inanspruchnahme vergleichsweise hoch ausfällt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kom-

munen 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 angespannte Haushaltssituation der **Gemeinde Alfter** erfordert einen restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen. Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen sind entsprechend dem Grunde nach ausgeschlossen. Bereitgestellte Mittel für Maßnahmen, die im Haushaltsjahr nicht durchgeführt werden konnten, sind im folgenden Jahr neu zu veranschlagen. In Ausnahmefällen ist eine Übertragung möglich, soweit Deckungsvorschläge angegeben werden können. Die Mittelübertragung erfolgt dann höchstens für ein weiteres Jahr. Im Bereich der Festwerte für die Straßenbeleuchtung gelten gesonderte Bestimmungen.

Ermächtigungen für investive Auszahlungen können übertragen werden, sofern eine Maßnahme bereits begonnen und hierzu ein Auftrag erteilt wurde. Sie bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Wurde der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Betrieb genommen, verfällt die Ermächtigung bei Baumaßnahmen und Beschaffungen nach spätestens zwei Jahren zum Ende des Haushaltsjahres. Über alle Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer. Die Gemeinde Alfter hat diese Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen in § 11 Ihrer Hauptsatzung geregelt.

Ordentliche Aufwendungen Alfter 2015 bis 2022

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	33.524	41.077	38.735	40.184	43.596	47.103	45.091	51.200
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	113	85	68	11	55	254	58
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,28	0,22	0,17	0,03	0,12	0,56	0,11
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	33.524	41.190	38.820	40.252	43.607	47.157	45.345	51.258
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,28	0,22	0,17	0,03	0,12	0,56	0,11
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	33.608	35.752	35.786	37.253	44.122	40.724	42.771	45.928
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	86,80	92,19	92,55	101	86,36	94,32	89,60

Die Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen schwanken im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2022 deutlich. Der Haushaltsansatz weist parallel eine deutlich steigende Tendenz auf. Der Ansatzerhöhungsgrad gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. Maximal liegt der Ansatzerhöhungsgrad 2021 bei 0,56 Prozent. 2022 liegt dieser bei 0,11 Prozent. Damit wird der Median der 23 Vergleichskommunen von 0,06 Prozent bereits überschritten.

In einigen Jahren hat die Gemeinde Alfter ihre Planung nicht vollständig umsetzen können, so dass der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Haushaltsansatzes unter hundert Prozent liegt. Dies gelingt im Falle der ordentlichen Aufwendungen jedoch den meisten Vergleichskommunen. Mehr als ein Viertel der Vergleichskommunen überträgt gar keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen. Daher liegen die übertragenen Ermächtigungen für ordentlichen Aufwendungen der Gemeinde Alfter über dem Median der Vergleichskommunen:

Ermächtigungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2022

Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,47	0,00	0,00	1,45	35,09	321	23

Die Gemeinde Alfter hat zwar regelmäßig Ermächtigungen für investive Auszahlungen ermittelt und diese in den Jahresabschlüssen detailliert aufgelistet (jeweils Anlage 6). Wesentliche Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2022 sind beispielsweise der Neubau der Kindertageseinrichtungen Oedekoven und die Errichtung des Wohnhauses für den sozialen Wohnungsbau. Im Zuge der – teilweise sehr lang andauernden - Haushaltsplanaufstellung hat das Finanzmanagement diese allerdings zumeist den regulären Haushaltsansätzen hinzugerechnet. Haushaltsansatz und fortgeschriebener Ansatz stimmen in diesen Fällen überein. Dies kommt einer jährlichen Neuveranschlagung gleich.

Investive Auszahlungen Alfter 2015 bis 2022

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.938	13.290	6.198	10.092	16.709	10.053	19.512	24.957
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	184	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	0,00	1,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.938	13.479	6.198	10.092	16.709	10.053	19.896	24.957
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	1,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.785	1.866	1.734	3.247	3.069	4.994	9.714	11.387
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	70,73	13,85	27,97	32,18	18,36	49,68	48,82	45,63

Da die ermittelten Ermächtigungsübertragungen im Haushaltsansatz bereits berücksichtigt worden sind, ergibt sich regelmäßig kein Ansaterhöhungsgrad. Der (fortgeschriebene) Haushaltsansatz ist im Zeitraum 2015 bis 2022 um rund 21,0 Mio. Euro angestiegen. Hierfür gibt es zwei Gründe: Die Gemeinde plant seit 2020 verstärkt Investitionen; die Maßnahmen lassen sich jedoch im Rahmen der erwarteten Bauzeitplanung oftmals nicht realisieren.

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wird durchschnittlich nur zu 38,4 Prozent in Anspruch genommen. Ab 2020 hat sich der Realisierungsgrad etwas verbessert und liegt im Durchschnitt bei 48 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent

Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,63	14,84	22,96	31,25	43,80	81,43	22

Damit weist die Gemeinde Alfter bereits einen höheren Realisierungsgrad bei der Umsetzung von geplanten Investitionsmaßnahmen auf als die meisten Vergleichskommunen.

Die Gründe für die derzeitigen Ermächtigungsübertragungen variieren. Da einige größere, mehrjährige Investitionen durchzuführen sind, kommt es naturgemäß in deren Verlauf zu Verzögerungen im Baufortschritt. Wesentliche Gründe für erforderliche Planverschiebungen sind der aktuell bestehende Fachkräftemangel, Baustoffverknappung und massive Preiserhöhungen. Des Weiteren kommt es durch die vorläufige Haushaltsführung zwangsläufig zu Einschränkungen, da vorgesehene Maßnahmen erst nach Erlass der Haushaltssatzung ausgeschrieben werden können. Die im laufenden Haushaltsjahr noch verbleibenden Vergabezeiträume werden dadurch erheblich verkürzt. Hinzu kommt ggf. eine Marktverknappung bei den zu beauftragenden Gewerken. Dadurch erhöht sich die „Gefahr“, dass Maßnahmen nicht oder nur teilweise im Zeitplan fertiggestellt werden können und erneut Ermächtigungsübertragungen erforderlich werden.

Grundsätzlich können Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Diese erstellt die Gemeinde nach eigener Auskunft entsprechend. Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsberechnungen gem. § 13 KomHVO führt die Gemeinde bisher nicht durch, da hierfür die personellen Ressourcen fehlen.

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

- ➔ Die Gemeinde Alfter hat die Arbeitsabläufe zur Fördermittelakquise zentral organisiert und die Verfahrensabläufe durch eine Dienstanweisung standardisiert. Durch das zentrale Fördermittelmanagement erhält die Gemeinde einen Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen und geförderte Projekte.

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 Alfter** hat 2020 im Fachgebiet 2.1. des Fachbereichs 2 - Finanzmanagement ein zentrales Fördermittelmanagement (ZFM) eingerichtet. Durch die organisatorische Umstrukturierung hat die Gemeinde die Fördermittelakquise und Haushaltsbewirtschaftung enger miteinander verknüpft. Grundsätzlich sollen Fördermittelmöglichkeiten bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen berücksichtigt werden. Hierzu hat die Gemeinde sich durch eine Dienstanweisung einen strategischen und operativen Handlungsrahmen gegeben. Durch die zum 01. Februar 2024 in Kraft getretenen Dienstanweisung soll eine möglichst effiziente Fördermittelbeschaffung und Projektdurchführung erreicht werden. Zudem wird sichergestellt, dass die Fördermittelakquise in der Gemeindeverwaltung einheitlich und systematisch erfolgt.

Die Zuständigkeiten, Aufgaben, Verfahrensabläufe sowie die Informations- und Berichtswege der beteiligten Organisationseinheiten werden durch die Dienstanweisung konkret geregelt. Die Verfahrensabläufe werden ergänzend in einem Schaubild skizziert (Anlage 1 der Dienstanweisung). Für die Fördermittelrecherche nutzen die Organisationseinheiten diverse Informationsquellen, wie z. B. regionale Förderknoten, Förderdatenbanken und Newsletter. Im Vorfeld eines Fördermittelantrages stimmen sich die Organisationseinheiten und das ZFM in allen Details ab. Zudem erfolgt eine „Sinnhaftigkeitsprüfung“ hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Liegen die Fördervoraussetzungen vor, wird für neue Maßnahmen nunmehr zusätzlich ein Fördersteckbrief mit allen wesentlichen Eckdaten zur jeweiligen Maßnahme und zum Förderprogramm erstellt (Anlage 2 der Dienstanweisung). Das ZFM führt auf dieser Grundlage das formelle Verfahren zur Akquirierung der Fördermittel durch. Lediglich einzelne kleinere Maßnahmen werden noch durch die Fachämter selbst akquiriert und betreut.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Feststellung

Die Gemeinde Alfter hat ein zentrales Fördermittelcontrolling im Fachgebiet 2.1 etabliert. Themenbezogen ist aktuell eine Berichterstattung zu Förderprojekten im Rat erfolgt. Auf dieser Grundlage bestehen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des förderbezogenen Berichtswesens.

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.

Das ZFM der **Gemeinde Alfter** führt auf Grundlage der Dienstanweisung ein förderbezogenes Controlling entsprechend der jeweiligen Förderrichtlinie durch. Hierzu erfolgt eine laufende Maßnahmen- und Prozessüberwachung. Die Organisationseinheiten berichten dem ZFM fortlaufend schriftlich über den Projektablauf. Soweit sich im Verlauf der Projektdurchführung Änderungen ergeben, sind diese dem ZFM sofort mitzuteilen.

Für die administrative Abwicklung der Maßnahmen- und Prozessüberwachung (Mittelausgleichsmeldungen, Mittelabruf, Änderungsanträge gegenüber dem Fördergeber) ist das ZFM zuständig. Das ZFM steht diesbezüglich regelmäßig im Austausch mit den jeweiligen Organisationseinheiten.

Das ZFM archiviert die Papier- und Digitalakten für jede Fördermaßnahme zentral auf Grundlage einer festgelegten Aktenstruktur. Soweit möglich werden die Unterlagen digital vorgehalten. Die digitale Ordnerstruktur ist strukturiert in Ordner für allgemeine, übergeordnete Themen und einzelne Projektordner, in denen alle relevanten Informationen einschließlich Korrespondenz gesammelt werden. Das ZFM führt zu allen Maßnahmen eine tabellarische Übersichtsliste mit den wesentlichen Eckpunkten des jeweiligen Förderprojektes bzw. Förderbescheids. Auflagen, Bedingungen, Fristen und Nebenbestimmungen des Förderbescheides werden durch das ZFM überwacht. Die Verwendungsnachweise werden ebenfalls durch das ZFM gefertigt und nach eigener Auskunft rechtzeitig und vollständig dem Fördergeber zugesandt. Die zuständige Organisationseinheit muss abschließend innerhalb der Zweckbindungsfrist die Zweckbindung gewährleisten.

Derzeit überlegt das Finanzmanagement, für die zentrale Verwaltung der Fördermaßnahmen eine Software anzuschaffen. Dies würde die Maßnahmen- und Prozessüberwachung erleichtern. Darüber hinaus könnten standardisierte Berichte zeitökonomischer erstellt werden. Für Maßnahmen mit Bezug zum Bereich Klimaschutz hat das ZFM aktuell dem Rat eine Maßnahmenliste zur Verfügung gestellt. Die Liste enthält alle Fördermaßnahmen, die durch das ZFM administrativ betreut werden. Die Aufstellung umfasst den Durchführungszeitraum, Förderprogramm, Gesamtkosten, förderfähige Kosten, Förderung sowie fiktive und real erreichte Förderquote bzw. Eigenanteil der Maßnahmen. Langfristig sollte die Gemeinde ein förderbezogenes Berichtswesen für die gesamte Verwaltung bzw. alle Förderprojekte aufbauen. In regelmäßigen Abständen sollte über den Projektstand entsprechend in den politischen Gremien berichtet werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte ihr Fördercontrolling durch ein standardisiertes, förderbezogenes Berichtswesen für die gesamte Verwaltung bzw. für alle Förderprojekte ausbauen. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives Kreditmanagement. Grundlegende strategische Ansätze ergeben sich aus dem Konsolidierungsprogramm. Zur Aufnahme von Liquiditätskrediten hat sie Regelungen in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Regelungen zur Steuerung ihres zukünftigen Kreditportfolios, insbesondere für Investitionskredite.

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 Alfter zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro (hiervon 638 Tausend Euro für das Programm „Gute Schule 2020“)	29.490
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro (hiervon rund 57 Tausend Euro für das Programm „Gute Schule 2020“)	6.057
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	31
Anzahl Kreditgeber	9

Die **Gemeinde Alfter** verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives Kreditmanagement. Potenziell risikobehaftete Finanzierungsinstrumente wie Derivate oder Fremdwährungskredite hat die Gemeinde daher nicht abgeschlossen. Im aktuellen Konsolidierungsprogramm beschreibt sie die strategische Ausrichtung ihres Kreditmanagements. Vorrangiges Ziel der Konsolidierung ist es, fortlaufend in ausreichender Höhe Zahlungsüberschüsse zu erzielen, um den jährlichen Kapitaldienst zukünftig finanzieren zu können. Hintergrund sind die geplanten Investitionstätigkeiten und der damit verbundene hohe Kreditbedarf. Das Risiko, dass der Kapitaldienst durch weitere (Liquiditäts)-Kreditaufnahmen finanziert werden muss, soll vermieden werden.

Das Finanzmanagement hat bereits verschiedene Tools zur Steuerung der Finanzierungstätigkeit bzw. des Kreditmanagements eingeführt und nutzt diese regelmäßig. Hierzu zählen digitale Übersichten zum "Bankenstand", zum Kreditportfolio, zur Entwicklung der Euribor-Werte und zur Entwicklung der Finanzierungstätigkeit. Dadurch hat die Gemeinde einen aktuellen Überblick über den Bestand ihrer Investitions- und Liquiditätskredite. Ziel ist es, die Finanzierungstätigkeit - mit den gegebenen Rahmenbedingungen - so zu steuern, dass die langfristigen Belastungen für den Haushalt erkennbar, darstellbar und steuerbar sind. Zur Optimierung plant die Gemeinde, zukünftig eine Software zur Darlehnsverwaltung einzusetzen. Hierüber kann dann die gesamte Dokumentation der einzelnen Prozessschritte einer Kreditaufnahme erfolgen und ein Berichtswesen installiert werden.

In der Niedrigzinsphase hat die Gemeinde notwendige Finanzierungsbedarfe mit kurzfristigen Liquiditätskrediten vorfinanziert und zum Ende des Haushaltsjahres in langfristige Investitionskredite umgeschuldet. Hierbei wurden die Zinsbindungsfristen so lange wie möglich gewählt. Mit erkennbar steigenden Zinskurven, insbesondere auch bei kurzen Laufzeiten, erfolgen die Kreditbedarfe und -aufnahmen auch unterjährig.

Im Vorfeld einer geplanten Kreditaufnahme holt die Gemeinde Alfter mehrere Angebote von Kreditinstituten, Sparkassen und ggf. Vermittlern ein. Unterstützend nutzt sie entsprechende Plattformen im Internet. Zur Auswahl des Finanzierungsinstrumentes führt die Gemeinde Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch. Die Entscheidungsfindung und die Rahmenbedingungen bei der Kreditaufnahme werden schriftlich dokumentiert. Die Angebote umfassen u.a. Angaben zur Darlehnsart, Betrag, Kapitaldienst und Laufzeit. Die Gemeinde achtet bei ihren Ausschreibungen auf eine ausgewogene Struktur ihres Kreditportfolios und führt jeweils eine Bieterliste. Sofern bei der Ausschreibung Makler einbezogen werden, achtet das Finanzmanagement darauf, dass keine Vermittlungsprovision bzw. Vergütung zu leisten ist. Die Gemeinde Alfter hat Regelungen zur Verwaltung von Zahlungsmitteln und zur Aufnahme von Liquiditätskrediten in

ihrer Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung getroffen. Ergänzend hierzu hat sie die Unterschriftsbefugnisse bei Liquiditätskrediten schriftlich geregelt. Um das 4-Augen-Prinzip zu gewährleisten, sind für die Aufnahme von Liquiditätskrediten stets zwei Unterschriften erforderlich. Die Befugnisse sind nach der Höhe des Kreditvolumens gestaffelt.

Für die Aufnahme von Investitionskrediten bestehen noch keine vergleichbaren Regelungen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Sie sollte für diese Kreditaufnahmen ebenso einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen. Geregelt werden sollte neben dem Anwendungsbereich (Kredit, Umschuldung und Prolongation) sowie strategischen Zielen und Grundsätzen insbesondere der

- Einsatz möglicher Finanzinstrumente (einschließlich Risikoeinschätzung),
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sowie
- das Verfahren (Angebotseinholung – und auswertung, Dokumentation, Kontroll- und Berichtspflichten).

Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Mehrheitsbeteiligungen der Gemeinde Alfter gehören.

➔ **Empfehlung**

Die Verwaltung der Gemeinde Alfter sollte für alle möglichen Kreditaufnahmen einen verbindlichen Handlungsrahmen in einer Dienstanweisung festlegen. Diese sollte mindestens die Zulässigkeit von Finanzierungsinstrumenten, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse und Prozesse konkret regeln. Die Verwaltung sollte diese Regelungen mit dem Rat abstimmen.

Die Gemeinde Alfter 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 zukünftig die Komplexität des Portfolios erhöht. Die Gemeinde Alfter ist sich bewusst, dass mit zunehmender Anzahl und Höhe der Kredite und damit steigenden Risiken weitere Steuerungsmaßnahmen im Risikomanagement zu ergreifen sind.

Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Gemeinde Alfter 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

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 Schulden, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de , Download 19.08.2022.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Alfter verfügt mit Ausnahme von Anteilen an den Kommunalen Versorgungsrücklagen der Rheinischen Versorgungskasse über keine Geldanlagen. Daher hat die Gemeinde bisher keine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement getroffen.

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 Alfter zum 31.12.2022 in Tausend Euro

Kennzahlen	
Liquide Mittel	2.453
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens (Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse (KVR-Fonds))	353
Ausleihungen	5.251
...hiervon Ausleihungen an verbundenen Unternehmen	138
...hiervon Ausleihungen an Sondervermögen	5113

Die **Gemeinde Alfter** hat noch keine strategischen Festlegungen zum Anlagemanagement getroffen, da sie selten Anlagen tätigt. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um das Guthaben bei der Rheinischen Versorgungskasse (KVR-Fonds). Der KVR-Fonds wurde zur Deckung der Versorgungslasten für ausgeschiedene Beamte angelegt und wird von der Rheinischen Versorgungskasse treuhänderisch verwaltet.

Bisher verfügt die Gemeinde selten über freie liquide Mittel, um diese längerfristig anzulegen. Sind liquide Mittel verfügbar, werden diese gelegentlich auf Tagesgeldkonten angelegt, um Zinserträge zu generieren. Für das Anlegen von Tagesgeldern aus dem laufenden Liquiditätsbestand ist die Finanzbuchhaltung (Fachgebiet 2.2) zuständig. Grundsätzlich arbeitet die Gemeinde hierbei sicherheitsorientiert und vermeidet riskante Geldanlagen.

Eine Kommune sollte jedoch selbst dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren und Standards festlegen, wenn sie nur selten Geld anlegt, sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. Diese Regelungen können sich auf wenige Aspekte beschränken. Auf jeden Fall sollte der Wille des Gemeinderates dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung ggf. eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger und schafft Transparenz.

Die Gemeinde sollte daher in einer verbindlichen Regelung zum Anlagemanagement zumindest die Art der Finanzgeschäfte, Geltungsbereich sowie Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse bestimmen. Auch die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente

sollte schriftlich geregelt werden (z. B. Einsatz von Derivaten). Zudem sollte die Gemeinde Alfter ihre wesentlichen Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Solche Ziele können sein:

- Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen,
- Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken,
- Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind oder
- Vorrang von Investitionsfinanzierung vor einer Geldanlage.

Die Gemeinde Alfter sollte auch die Prozesse zum Abschluss von Kapitalanlagen verbindlich festlegen. So sollten insbesondere Regelungen zur Angebotseinholung und -auswertung, zur Dokumentation und zu Kontroll- und Berichtspflichten getroffen werden. Zudem sollte die Gemeinde regeln, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Gemeinde als Vorlage heranziehen kann. Damit würden die Mindestinhalte einer solchen Regelung entsprechend abgedeckt. Vorgaben zum Anlagemanagement können mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte im Vorgriff auf ggf. zukünftig mögliche Geldanlagen auch für das Anlagemanagement verbindlichen Regelungen treffen und diese im Rat beschließen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Finanzen – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Insbesondere steigende Sozialleistungen und Aufwendungen im Zuge der Umsetzung des Investitionsprogramms belasten zukünftig den Haushalt. Vor diesem Hintergrund reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Alfter noch nicht aus, um mittel- bis langfristig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.	59	E1	Die Gemeinde Alfter sollte ihr Konsolidierungsprogramm konsequent fortsetzen und wie geplant über einen längeren Zeitraum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und realisieren.	62
F2	Die Gemeinde Alfter befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird.	63	E2	Die Gemeinde Alfter sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde möglichst vermeiden.	63
F3	Die Gemeinde Alfter hat ein zentrales Fördermittelcontrolling im Fachgebiet 2.1 etabliert. Themenbezogen ist aktuell eine Berichterstattung zu Förderprojekten im Rat erfolgt. Auf dieser Grundlage bestehen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des förderbezogenen Berichtswesens.	68	E3	Die Gemeinde Alfter sollte ihr Fördercontrolling durch ein standardisiertes, förderbezogenes Berichtswesen für die gesamte Verwaltung bzw. für alle Förderprojekte ausbauen. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.	69
F4	Die Gemeinde Alfter verfolgt ein sicherheitsorientiertes, konservatives Kreditmanagement. Grundlegende strategische Ansätze ergeben sich aus dem Konsolidierungsprogramm. Zur Aufnahme von Liquiditätskrediten hat sie Regelungen in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Regelungen zur Steuerung ihres zukünftigen Kreditportfolios, insbesondere für Investitionskredite.	69	E4	Die Verwaltung der Gemeinde Alfter sollte für alle möglichen Kreditaufnahmen einen verbindlichen Handlungsrahmen in einer Dienstanweisung festlegen. Diese sollte mindestens die Zulässigkeit von Finanzierungsinstrumenten, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse und Prozesse konkret regeln. Die Verwaltung sollte diese Regelungen mit dem Rat abstimmen.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Alfter verfügt mit Ausnahme von Anteilen an den Kommunalen Versorgungsrücklagen der Rheinischen Versorgungskasse über keine Geldanlagen. Daher hat die Gemeinde bisher keine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement getroffen.	72	E5	Die Gemeinde Alfter sollte im Vorgriff auf ggf. zukünftig mögliche Geldanlagen auch für das Anlagemanagement verbindlichen Regelungen treffen und diese im Rat beschließen.	73

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Alfter 2014	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	96,71	105	96,13	101	105	107	118	29
Eigenkapitalquote 1	30,47	26,35	7,67	26,59	38,79	42,73	65,54	29
Eigenkapitalquote 2	60,53	48,41	28,32	56,96	66,08	76,86	88,48	29
Fehlbetragsquote	2,92	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	37,59	29,61	17,96	24,82	30,69	36,07	54,36	29
Abschreibungsintensität	6,71	5,07	5,07	6,53	8,64	10,08	11,38	26
Drittfinanzierungsquote	49,39	54,92	25,93	51,00	60,42	69,00	81,62	25
Investitionsquote	106	424	46,48	88,49	125	162	424	26
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	82,28	80,57	62,74	89,60	96,81	101	118	28
Liquidität 2. Grades	45,30	24,50	24,50	63,07	140	222	1.050	28

Kennzahlen	Alfter 2014	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	neg. Ergebnis	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,52	15,53	1,80	4,17	6,19	9,14	26,96	28
Zinslastquote	1,47	0,71	0,00	0,24	0,54	0,93	3,40	29
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	66,09	65,74	39,68	53,45	64,89	69,76	78,74	28
Zuwendungsquote	19,10	24,57	7,01	11,44	15,42	23,16	39,18	29
Personalintensität	22,48	23,97	10,87	15,38	17,77	19,49	23,97	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,13	14,49	10,09	16,23	17,91	20,61	30,29	29
Transferaufwandsquote	52,09	48,42	38,21	43,57	47,08	49,54	54,59	29

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Alfter in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Mittelwert
Jahresergebnis	-234	-3.355	821	2.272	3.942	689
Gewerbesteuern	4.655	4.728	5.510	7.112	7.235	5.848
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	14.450	14.927	14.260	15.468	15.875	14.996
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	605	671	736	837	739	717
Schlüsselzuweisungen	3.212	3.867	4.140	4.074	4.540	3.966
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (einschließlich Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz)	1.382	1.395	1.399	1.438	1.698	1.462
Summe der Erträge	24.304	25.587	26.044	28.929	30.087	26.990
Allgemeine Kreisumlage	7.973	8.562	9.011	8.334	8.405	8.457
Steuerbeteiligungen	825	732	529	713	470	654
...davon Gewerbesteuerumlage	306	319	268	330	311	./.
.. davon Finanzierungsbeteiligung Fonds Dt. Einheit (einschließlich Spitzabrechnung)	392	412	347	495	421	./.
Summe der Aufwendungen	8.798	9.295	9.539	9.047	8.875	9.111
Saldo	15.506	16.293	16.505	19.883	21.212	17.880

Tabelle 4: Eigenkapital Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2022

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	34.693	35.116	34.947	34.819	31.612	33.144	35.444	39.431
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	34.693	35.116	34.947	34.819	31.612	33.144	35.444	39.431
Sonderposten für Zuwendungen	22.752	22.084	21.753	22.448	22.072	21.856	21.534	23.708
Sonderposten für Beiträge	11.853	11.496	11.226	10.894	10.466	10.046	9.631	9.308
Eigenkapital 2	69.298	68.696	67.926	68.161	64.150	65.047	66.609	72.448
Bilanzsumme	113.291	113.318	111.886	115.719	118.870	132.914	132.848	149.640

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2018 (Basis Gesamtabchluss)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	24.059	23.568	21.864	20.679
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.938	8.207	6.924	10.165
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.175	1.054	1.163	1.301
Sonstige Verbindlichkeiten	2.714	2.204	2.209	2.271
Erhaltene Anzahlungen	4.051	5.375	6.035	6.178
Gesamtverbindlichkeiten	40.937	40.408	38.194	40.595

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Alfter in Tausend Euro 2019 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	30.119	43.541	43.006	52.588
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	9	1	3	0,00
./. Ausleihungen an verbundene Unternehmen (Alfterer Wirtschaftsförderung GmbH)	138	138	138	138
./. Ausleihungen an Sondervermögen (Abwasserwerk)	5.113	5.113	5.113	5.113
./. Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	3.572	14.523	6.443	8.765
./. Forderungen gegenüber Sondervermögen	545	624	145	314
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	22.374	33.010	31.575	33.413
./. Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	43.117	56.152	62.738	71.672

*Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH, Wirtschaftsförderung Alfter GmbH, Gemeindewerke der Gemeinde Alfter - Wasserwerk“ und „Gemeindewerke der Gemeinde Alfter – Abwasserbe-seitigung“

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2028

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnisse	153	421	-146	-234	-3.355	821	2.272	3.942	-1.206	-2.362	-2.541	-934	-1.012	-579
Gewerbesteuern	3.738	4.356	3.908	4.655	4.728	5.510	7.112	7.235	6.800	7.150	7.579	7.927	8.165	8.361
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.824	13.241	14.006	14.450	14.927	14.260	15.468	15.875	16.483	17.061	18.408	19.421	20.334	21.371
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	414	426	531	605	671	736	837	739	748	912	942	961	980	999
Schlüsselzuweisungen	2.822	2.254	2.805	3.212	3.867	4.140	4.074	4.540	2.644	3.653	3.409	2.159	644	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (einschließlich Gewerbesteuerausgleichszahlung)	1.288	1.309	1.365	1.382	1.395	1.399	1.438	1.698	1.764	1.624	1.719	1.767	1.808	1.826
Summe der Erträge	21.085	21.585	22.614	24.304	25.587	26.044	28.929	30.087	28.439	30.400	32.057	32.235	31.931	32.557
Allgemeine Kreisumlage	7.783	8.263	8.420	7.973	8.562	9.011	8.334	8.405	9.053	9.223	10.208	10.295	10.615	10.849
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutscher Einheit)	697	731	615	825	732	529	713	470	433	455	483	505	520	533
Summe der Aufwendungen	8.481	8.993	9.036	8.798	9.295	9.539	9.047	8.875	9.486	9.678	10.691	10.800	11.135	11.382
Saldo der Bereinigungen Erträge/ Aufwendungen	12.604	12.592	13.579	15.506	16.293	16.505	19.883	21.212	18.953	20.722	21.366	21.435	20.796	21.175
Saldo der zu bereinigenden Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.443	721	1.223	4.334	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.451	-12.171	-13.725	-15.740	-19.648	-17.128	-18.332	-18.493	-24.492	-23.083	-23.907	-22.369	-21.807	-21.754
Abweichung zum Basisjahr (2015) absolut	0,00	280	-1.274	-3.288	-7.197	-4.676	-5.880	-6.041	-12.041	-10.632	-11.456	-9.917	-9.356	-9.303

Datenbasis: bis einschließlich 2022 festgestellte Jahresabschlüsse; 2023: Haushaltsplan 2023, 2024/2025 bis 2028: Doppelhaushalt 2024/2025 und mittelfristige Finanzplanung

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Alfter in Tausend Euro 2015 bis 2028

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.451	-12.171	-13.725	-15.740	-19.648	-17.128	-18.332	-18.493	-24.492	-23.083	-23.907	-22.369	-21.807	-21.754
Teilergebnis Soziale Leistungen	-509	201	-564	-738	-887	-1.162	-1.140	-231	459*	-2.383	-3.238	-3.321	-3.322	-3.337
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-900	-1.173	-1.480	-1.526	-1.566	-1.328	-1.750	-1.934	-123*	-2.273	-2.373	-2.382	-2.444	-2.498
Jugendamtsumlage (Aufwand)	6.530	6.851	7.003	7.368	7.422	7.891	8.762	9.408	10.250	10.566	10.423	10.324	10.178	10.395
Ergebnis (Summe) Sozialleistungen	-7.939	-7.824	-9.047	-9.632	-9.875	-10.382	-11.652	-11.573	-9.914	-15.222	-16.034	-16.027	-15.944	-16.230
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	-4.512	-4.348	-4.678	-6.108	-9.773	-6.746	-6.680	-6.920	-14.579	-7.861	-7.873	-6.342	-5.863	-5.525
Abweichung zum Basisjahr (2015) ohne „Sozialleistungen“	0,00	165	-165	-1.596	-5.261	-2.234	-2.167	-2.407	-10.066	-3.349	-3.360	-1.829	-1.351	-1.012

* Für das Planjahr 2023 konnte die Gemeinde Alfter die internen Leistungsverrechnungen nicht ermitteln. Daher ergibt sich für beide Teilergebnisse ein deutlicher Unterschied zu den Vorjahren und den folgenden Planjahren. Die Abweichung zum Basisjahr ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen fällt daher in 2023 besonders hoch aus

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Gemeinde Alfter verfügt über eine zentrale Vergabestelle, die als Stabstelle direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Somit sind hinsichtlich der **Organisation des Vergabewesens** die Bereiche Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung getrennt. Die Vergabestelle nutzt eine E-Vergabepattform, jedoch noch kein Vergabemanagementsystem.

Eine Vergabedienstanweisung wurde im Januar 2021 in Kraft gesetzt und im Juni 2022 zuletzt geändert. Die Überarbeitung der Vergabedienstanweisung ist von der Gemeinde bereits zeitnah vorgesehen. Die Vergabestelle sollte auch die Auftragserteilung, die Absagen an die nicht berücksichtigten Unternehmen sowie die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen übernehmen. Dies sollte entsprechend in der Vergabedienstanweisung schriftlich definiert werden.

Die Gemeinde Alfter ist hinsichtlich der **Korruptionsprävention** gut aufgestellt. Sie verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption“ und hat einen Korruptionsschutzbeauftragten bestellt. Das Vieraugenprinzip wird eingehalten, und die korruptionsgefährdeten Bereiche werden bereits von den jeweiligen Vorgesetzten betrachtet. Eine verwaltungsübergreifende Risikoanalyse und einen Gefährdungsatlas gibt es noch nicht. Die Gemeinde verfügt über keine **örtliche Rechnungsprüfung**. Für den bestmöglichen Korruptionsschutz sollten jedoch Regelungen für eine unabhängige vergaberechtliche Begleitung der Vergabeverfahren und Auftragsänderungen bzw. Nachträge aufgestellt werden.

Zum Umgang mit Spenden und **Sponsoring** hat die Gemeinde Alfter eine Dienstanweisung und darüber hinaus Formulierungsvorgaben für einen Sponsoringvertrag aufgestellt. Als Optimierungsmöglichkeit sollte der Ausschluss des Haftungsrisikos für die Gemeinde in den Vertrag mit aufgenommen werden.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Gemeinde in den betrachteten Jahren 2021 bis 2023 zwischen zehn und 20 Prozent. Die Gründe für die Abweichungen vom Auftragswert sollten durch eine geregelte **Organisation des Nachtragswesens** mit einem Nachtragsmanagement und Controlling ermittelt werden. Dadurch können zukünftige Ausschreibungen mit möglichst exakter Mengenermittlung verbessert werden.

Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** ergab, dass die Vergabeakten gut geführt und vollständig sind. Lediglich die Absagen an die nicht berücksichtigten Bietenden gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 VOB/A erfolgte bei der betrachteten Vergabe verspätet.

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

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

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, die die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit 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 Alfter hat eine zentrale Submissions- und Vergabestelle eingerichtet und nutzt eine E-Vergabepattform. Ein Vergabemanagementsystem nutzt sie nicht. Es ist beabsichtigt, die derzeit gültige Vergabedienstanweisung zeitnah zu aktualisieren.

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

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

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

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

Organisation des Vergabewesens

Die **Gemeinde Alfter** hält seit vielen Jahren eine Submissions- und Vergabestelle vor. Sie ist als „Stabstelle 02 Vergabe“ unmittelbar dem Bürgermeister zugeordnet und mit zwei langjährig erfahrenen Personen besetzt. Die aus Gründen der Korruptionsprävention anzustrebende strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen ist somit ebenso gegeben wie eine kompetente Vertretungsregelung.

Vergaben unter einer Wertgrenze von 25.000 Euro netto können die Fachbereiche in Eigenregie durchführen. In der Praxis werden aber auch diese Vergabeverfahren gelegentlich von der Vergabestelle begleitet, weil diese die wiederkehrenden pflichtigen Aufgaben übernimmt. Dies sind beispielsweise die Veröffentlichungen sowie die Bekanntmachungen gemäß § 20 VOB/A für beschränkte Ausschreibungen oder freihändige Vergaben vor der beabsichtigten Beauftra-

gung bzw. nach der Zuschlagserteilung. Ebenso werden die Auskünfte aus dem Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁰ von der Vergabestelle eingeholt und die Vergaben gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet. Dieses Vorgehen ist sinnvoll, denn dadurch werden diese Aufgaben routiniert und damit zuverlässig und effizient in der Vergabestelle ausgeführt. Die Belegschaft in den Fachbereichen wird entlastet. Diese Vorgänge sind in der Vergabedienstanweisung der Gemeinde Alfter geregelt und Bestandteil der Vergabedokumentation.

Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren ist das vergaberechtliche Fachwissen in der Vergabestelle gebündelt und muss nicht neben der fachlichen Kernkompetenz in den jeweiligen Organisationseinheiten vorgehalten werden. Daher sollte die Vergabestelle zentral möglichst alle Schritte des Vergabeverfahrens bis hin zur Auftragserteilung und den Bieterabsagen gemäß § 19 VOB/A übernehmen und in der digitalen Vergabeakte bzw. der E-Vergabeplattform ablegen. Darüber hinaus sollte die Vergabestelle im Nachgang zu den Vergabeverfahren zukünftig auch die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen durchführen (vgl. Kapitel 2.6 Nachtragswesen).

Wenn die Vergabevorgänge, die Direktaufträge sowie die Nachträge und Auftragsänderungen in der Vergabestelle zentral erfasst würden, verschafft das Transparenz und einen umfassenden Überblick für die Haushaltsführung in Alfter. Aus dem gleichen Grund wäre es sinnvoll, Einkäufe oberhalb eines festgelegten Bagatellwertes über die Vergabestelle zentral abzuwickeln. Dadurch können sich darüber hinaus Synergieeffekte ergeben, wenn die Beschaffungen für alle Verbrauchsstellen übergreifend ausgeschrieben werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte in Erwägung ziehen, der Vergabestelle weitere Aufgaben des Vergabeverfahrens zuzuteilen. Damit können Synergieeffekte erzielt werden und das Auftragsvolumen ist für die Haushaltsführung der Gemeinde transparent.

Die Vergabestelle wird gemäß Vergabedienstanweisung immer beteiligt, wenn ein Auftrag mit öffentlichen Mitteln gefördert werden soll. Das zentrale Fördermittelmanagement im Fachbereich 2 Finanzmanagement, Fachgebiet 2.1 Haushalt, Controlling und Fördermittelmanagement gibt das entsprechende Signal an die Vergabestelle. Dies ist positiv, denn 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 kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen.

Seitens der Vergabestelle werden interne Schulungen für die Mitarbeitenden im Vergaberecht durchgeführt, insbesondere für neue Kolleginnen und Kollegen. Auf Neuerungen wird unmittelbar per E-Mail hingewiesen. Die Vergabestelle steht für Praxisfragen jederzeit zur Verfügung.

²⁰ Ersetzt die früher pflichtige Anfrage über die Bietenden an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG.

Vergabemanagementsystem

Um das Vergabewesen weiter zu optimieren könnte die Gemeinde Alfter zum weiteren Digitalausbau über die E-Vergabeplattform hinaus ein Vergabemanagementsystem (VMS) nutzen. Mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware unterstützt die Gemeinde

- eine vollständige elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung ihrer Vergabeverfahren,
- eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren, beispielsweise durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- die Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen,
- die Möglichkeit zur Auswertung von Vergaben samt den Nachträgen und Auftragsänderungen durch Assistenz- und Zusatzmodule sowie
- eine revisionssichere Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Durch Nutzung eines VMS kann der gesamte Vergabevorgang deutlich erleichtert nachvollzogen werden. Dies entlastet die Belegschaft. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. können hochgeladen und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachbereichen sowie von Fachbehörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden. Es besteht auch die Möglichkeit, eine vorher erforderliche Freigabe durch die Vergabestelle für weitere Schritte durch die Fachbereiche einzurichten.

Zur vollständigen digitalen Hauptakte können im VMS die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung zugeordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise Nachtragsangebote nebst Prüfung, 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. Auch die Besonderheiten in der Phase der späteren Vertragsausführung wie Bauunterbrechungen, Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma usw. sollten in Form eines Aktenvermerks zugefügt werden. Ein weiterer Vorteil einer vollständig digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingesehen oder im Homeoffice bearbeitet sowie später platzsparend archiviert werden können.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen um noch wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.

Dienstanweisung für das Vergabewesen

Zur Regelung ihres Vergabewesens wurde die „Vergabedienstanweisung der Gemeinde Alfter“ erlassen. Sie datiert vom 01. Januar 2021 und wurde zum 01. Juni 2022 aktualisiert. Die Vergabedienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Gemeindeverwaltung und für die Gemeindewerke Alfter sowie darüber hinaus oberhalb der EU-Schwellenwerte für die Wirtschaftsförderung Alfter GmbH und die Wohnungsbaugesellschaft mbH Alfter.

Die gültige Vergabedienstanweisung entspricht nicht mehr vollständig den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Nach Angabe der Vergabestelle ist die Vergabedienstanweisung bereits in Überarbeitung und soll spätestens bis zum Sommer 2024 in Kraft gesetzt werden. Für die Aktualisierung der Vergabedienstanweisung kann die Vergabestelle das „Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung“ der gpaNRW²¹ heranziehen. Der Link auf die Homepage der gpaNRW wurde bereits vorab zur Verfügung gestellt.

Die Vergabedienstanweisung der Gemeinde Alfter umfasst alle wesentlichen Aspekte des Vergaberechts und ist verständlich und detailliert ausgeführt. Die Neufassung der Vergabedienstanweisung sollte die der Vergabestelle neu zugeteilten Aufgaben und Zuständigkeiten entsprechend beschreiben. Wenn die Gemeinde beabsichtigt, dass alle Vergaben zukünftig über die Vergabestelle abgewickelt werden sollen mit dem Ziel, einen vollständigen Überblick für die Finanzplanung im Haushalt zu erlangen, sollte ggf. eine niedrigere Wertgrenze für die Beteiligung der Vergabestelle verbindlich festgelegt werden. Außerdem sollte geregelt werden, dass zukünftig die Nachträge und Auftragsänderungen an die Vergabestelle gemeldet werden müssen.

Die in der Vergabedienstanweisung genannten Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart und die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren sind in einer Anlage benannt. Grund ist, dass die Schwellenwerte alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden, zuletzt zum 01. Januar 2024. So muss bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden. Die Gemeinde Alfter hat geringere Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart festgesetzt, als es die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW²² zulassen. Kommunen können zur Korruptionsprävention oder aus anderen Gründen individuell niedrigere Wertgrenzen festschreiben, sofern die Wirtschaftlichkeit in der Durchführung gegeben ist. Die vorgegebenen Wertgrenzen zu überschreiten ist hingegen nicht erlaubt.

Positiv sind die weiteren Anlagen der Vergabedienstanweisung hervorzuheben: Es gibt schematische Darstellungen über die komplexen vergaberechtlichen Vorschriften und Workflows zu den Verfahrensabläufen sowie Meldevordrucke für die erforderlichen Bekanntmachungen an die Vergabestelle. Außerdem gibt es eine schrittweise Anleitung zur Prüfung der Angebote. Komplettiert wird die Vergabedienstanweisung mit umfangreichen Vorgaben für eine faire und nachhaltige Beschaffung.

Der als Anlage an die Vergabedienstanweisung angehängte Vergabevermerk gilt für „Aufträge für Lieferungen und Dienstleistungen bis 25.000 Euro netto“. Im zentralen Laufwerk der Gemeinde stehen weitere Vordrucke und Checklisten zur Verfügung. Vordrucke können individuell gestaltet sein. Sie sollten aber inhaltlich, z. B. für Bauvorhaben, vollständig die Punkte des Vergabe- und Vertragshandbuchs für Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund) und der VOB aufgreifen. Im Optimalfall sollten alle erforderlichen Tätigkeiten im Vergabeverfahren in einem Arbeitsschritt dokumentiert werden. In dem aktuell zu verwendenden Formblatt gibt es z. B. kein Feld für die Dokumentation der erforderlichen Absagen an die Bietenden über nicht berücksichtigte Bewerbungen und Angebote gemäß § 19 VOB/A. Folgerichtig fehlen diese Absagen an die

²¹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

²² Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

Bietenden bei der Durchführung der Baumaßnahmen (vgl. Kapitel 2.7 Maßnahmenbetrachtung).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte ihre Vergabedienstanweisung wie geplant überarbeiten. Die Regelungen hinsichtlich der Aufgaben der Vergabestelle und der Abgrenzung zu den Bedarfsstellen sollten angepasst und ergänzt werden. Es sollten fachbereichsübergreifend einheitliche Formblätter verwendet werden. Diese müssen stets aktuell den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und zur Verwendung vorgeschrieben sein.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²³

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht. Es erfolgt 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.²⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁵ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Alfter** hat – wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die die Aufgaben gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW über-

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

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

²⁵ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

nimmt. 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).

Die Gemeinde Alfter hat mit der Kompetenz der Vergabestelle und entsprechend geschulter Besetzung grundlegende Voraussetzungen für einen vergaberechtskonformen Ablauf der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln maßgeblich. Die Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht im Vergabeverfahren geprüft. Unter den wertbaren Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung: Die Firma mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat gemäß den Vorschriften des Vergaberechts einen Anspruch auf die Zuschlagserteilung. Somit ist eine nachträgliche Prüfung ausgewählter Vergabeverfahren aus einer aufbereiteten Vergabeliste nach deren Abschluss durch den in Alfter jährlich tagenden Rechnungsprüfungsausschuss kein adäquater Ersatz für die begleitende Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch eine örtliche Rechnungsprüfung. Auch zur Sicherung des Korruptionsschutzes ist die Sichtung durch den Rechnungsprüfungsausschuss nicht mehr maßgeblich.

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. Ziel ist eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung angesichts der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen. 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 inkl. der Nachträge und Auftragsänderungen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Gemeinde Alfter umgesetzt. Sie verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter“ und hat einen Korruptionsschutzbeauftragten bestellt. Die korruptionsgefährdeten Bereiche werden jeweils von den Vorgesetzten festgelegt. Eine einheitliche Risikoanalyse und einen Gefährdungsatlas gibt es noch nicht.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁶ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Gemeinde Alfter** setzt das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) um. Es gibt eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter“, die am 01. November 2022 nach Einführung des KorruptionsbG in Kraft getreten ist. Sie wird durch die Anlage 1 ergänzt, in welcher Fragen und Antworten zum Thema Korruptionsprävention aufgegriffen sind. Darüber hinaus gibt es einen Korruptionsschutzbeauftragten. Die Zusammenfassung der Bestimmungen in einer separaten Dienstanweisung erleichtert es

²⁶ 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

den Beschäftigten, die Regelungen zur Korruptionsprävention in Gänze zu erfassen und zu beachten. Sie werden informiert und sensibilisiert.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach grundlegend geändert, zuletzt in der aktuellen Fassung vom Juli 2023. Im neuen KorruptionsbG sind konkrete Vorgaben benannt, die öffentliche Stellen wie die Gemeindeverwaltung Alfter umsetzen müssen. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Die Dienstanweisung ist analog zur Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁷ der gpaNRW aufgebaut. Nach In-Kraft-Treten einer neuen Fassung der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

Anfrage an das Wettbewerbsregister

Beim Bundeskartellamt wurde zum Schutz des Wettbewerbs für öffentliche Aufträge und Konzessionen am 01. Juni 2022 eine Abfragepflicht eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz²⁸ (WRegG) sind öffentliche Auftrag Gebende vor der Erteilung eines Zuschlags für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich demjenigen Unternehmen vorliegen, das den Auftrag erhalten soll. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gemäß § 8 KorruptionsbG und Gewerberegisteranfragen gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG) werden bei der Gemeinde Alfter aufgrund des dort vorhandenen Zugangs zum Register von der Vergabestelle vor der Zuschlagserteilung durchgeführt.

Eine Überführung von Daten aus den früheren Registern in das Wettbewerbsregister wurde nicht durchgeführt. Um eine Informationslücke für die Gemeinde zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters bis zum 31. Mai 2025 möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Risiko- und Gefährdungsanalyse

Gemäß der Vorgabe aus § 10 KorruptionsbG²⁹ 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“. Die Erstellung der Gefährdungsanalyse liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Vorgesetzten in Alfter. Sie wird unter Beteiligung der betreffenden Person erstellt und dieser bekannt gegeben.

Die Erkenntnisse der Fachbereichsleitungen werden bisher nicht an eine zentrale Stelle, z. B. an den Korruptionsschutzbeauftragten, zurückgemeldet. In dem bereits erwähnten – und auch in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption der Gemeinde Alfter zugrundeliegenden – Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung

²⁷ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

²⁸ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

²⁹ Druckfehler in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption: Benannt ist statt § 10 KorruptionsbG ein nicht vorhandener § 19

und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) wird ausgeführt, dass das Ergebnis der Gefährdungsanalyse(n) in einem Gefährdungsatlas zusammengefasst werden soll. Im Runderlass sind auch Fristen und Übergangsregelungen enthalten sowie der Hinweis auf die erforderliche Wiederholung der Gefährdungsanalyse: Der Gefährdungsatlas soll spätestens fünf Jahre nach der Bekanntmachung des vorherigen Gefährdungsatlasses fortgeschrieben werden oder wenn seit der letzten Gefährdungsanalyse organisatorische Änderungen eingetreten sind. Die beschriebenen Verfahrensschritte sind einschließlich der tragenden Gründe in einer Art und Weise zu dokumentieren, dass sie im Falle einer Prüfung durch die in § 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes genannten Prüfeinrichtungen lückenlos nachzuvollziehen sind. Da die Ergebnisse der bisher vorgenommenen Analysen aus Datenschutzgründen unter Verschluss bei den jeweiligen Fachbereichsleitungen gehalten werden, konnte uns keine entsprechende Dokumentation vorgelegt werden.

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in der Gemeinde Alfter 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 vermieden, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. 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 sollte vorab mit dem Korruptionsschutzbeauftragten und dem Personalrat abgestimmt sein.

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 nachprüfbare 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?

Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse der Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten gesammelt und in einem Gefährdungsatlas dokumentiert werden. Dieser sollte im Intranet zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus hat Alfter zum Thema Korruptionsprävention bereits

Online-Schulungen und Lernportale geplant sowie einen regelmäßigen Newsletter im Bereich Korruptionsprävention per E-Mail.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.

Korruptionsprävention und EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Zusätzlich zur Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und der besonderen Beachtung der festgelegten korruptionsgefährdeten Bereiche gibt es in Alfter einen Korruptionsschutzbeauftragten. Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, i.d.R. 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.

Auch wenn durch das regelmäßige Aufgreifen des Themas der Korruptionsprävention und die geplanten Schulungen die Hemmschwelle zum Anzeigen von Verdachtsfällen abgebaut werden sollte, stellt es für die Anzeigenden aus der Belegschaft meist eine große Belastung dar. Hier schließt sich ein vergleichsweise neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden³⁰, das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht anonym melden zu können.

Das Bundesgesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das noch fehlende Ausführungsgesetz zum HinSchG beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben demnach interne Meldestellen einzurichten, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können. Es müssen Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen und die Steuerung von Folgemaßnahmen etabliert werden.

- ➔ Die Gemeinde Alfter hat im Dezember 2023 ein Dienstleistungsunternehmen zum Hinweisgeber-Beauftragten benannt. Dieses stellt den Betrieb der internen Meldestelle sicher. Der Meldekanal wurde eingerichtet.

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 ge-

³⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

troffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Zur Herstellung von Transparenz sind sie 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.

- ➔ Die Veröffentlichung gemäß § 7 KorruptionsbG sowie der am 29. September 2005 vom Gemeinderat beschlossenen Ehrenordnung der Gemeinde Alfter erfolgt auf der Homepage der Gemeinde Alfter. Die Angaben werden regelmäßig aktualisiert.

Ebenso besteht gemäß § 8 Abs. 1 KorruptionsbG (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) vor Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeinde dem Rat 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 vorzulegen.

- ➔ Die aktuellen Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters gemäß § 8 KorruptionsbG werden ebenfalls auf der Homepage der Gemeinde Alfter bekannt gemacht. Die Angaben zu den Nebeneinkünften des Bürgermeisters gehen an das Fachgebiet 1.1 Personalmanagement.

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.

- ➔ Die Gemeinde Alfter verfügt über eine Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden und Sponsoring und hat darüber hinaus Formulierungsvorgaben für einen Mustervertrag aufgestellt. Seit dem Geschäftsjahr 2021 berichtet das zuständige Fachgebiet über die eingegangenen Spenden sowie die gesponserten oder geschenkten Geld- und Sachleistungen in öffentlicher Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses.

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 Alfter** verfügt über eine „Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Sponsoring sowie Werbung, Schenkungen (Zuwendungen)“ vom 02. Februar 2021. Die Anlage 1 enthält Vorgaben über die steuerliche Behandlung des Sponsorings und der Werbung. In der Anlage 2 sind Standardformulierungen für die Aufstellung von Sponsoringverträgen zu finden.

Regelungen über Laufzeiten des Vertrages, Kündigungsklauseln und den Ausschluss von Nebenkosten werden in den Sponsoringverträgen der Gemeinde Alfter getroffen. Nach Auffassung der gpaNRW sollten auch die Haftungsrisiken explizit per Vertrag auf den Sponsoring Gebenden übertragen werden. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsoring Gebenden 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.

Wir verweisen an dieser Stelle nochmals auf die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Sie beinhaltet dezidierte Regelungen zum Sponsoring und auch ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. In Alfter sind die Verträge grundsätzlich vom Bürgermeister zu unterzeichnen. In dem bereits erwähnten Runderlass des Landes NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention) sind ebenfalls Regelungen zum Sponsoring getroffen.

Sponsoring sollte auch für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über in Anspruch genommene Sponsoringleistungen. Die Gemeinde Alfter kommt dem seit 2021 jährlich mit einem Bericht im öffentlichen Teil der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses nach. Die Zuwendenden werden gemäß Dienstanweisung vorsorglich darauf hingewiesen, dass vom Rechnungsprüfungsausschuss ein zusammenfassender Bericht erstellt wird. Darüber hinaus sind Sponsoringverträge ab einer Größenordnung von 30.000 Euro dem Rat zur Kenntnis zu bringen.

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.³¹ 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 Alfter vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³¹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegt in der Gemeinde Alfter im Vergleichsjahr 2022 beim Median. Über die Jahre 2021 bis 2023 sind die Abweichungen stark schwankend. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre liegt bei fast 15 Prozent. Die Gründe liegen in häufigen Nachträgen sowie hohen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.

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 25.000 Euro. In den Jahren 2021 bis Oktober 2023 hat die Gemeinde Alfter 46 Baumaßnahmen angegeben:

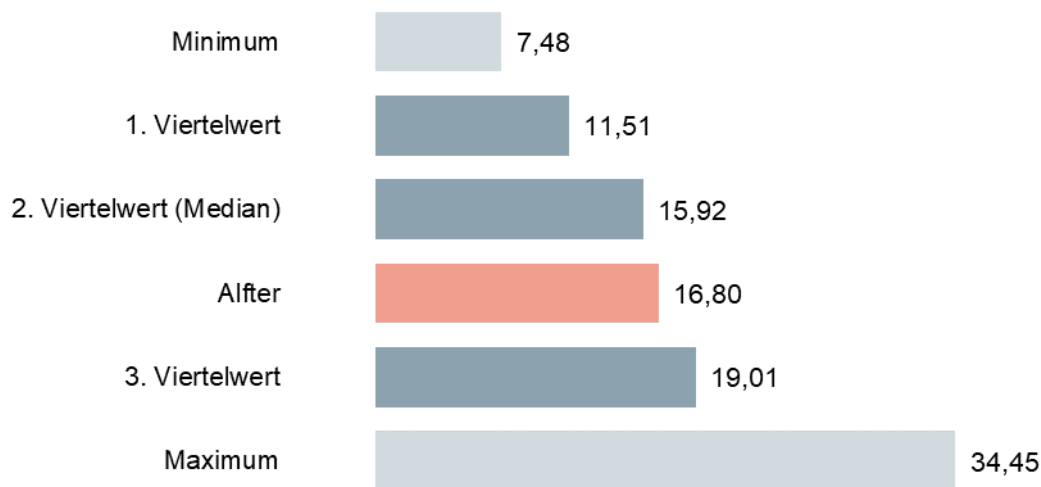
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023 ^{*)}

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	14.471.447	
Abrechnungssummen	15.150.941	
Summe der Unterschreitungen	736.018	5,09
Summe der Überschreitungen	1.415.511	9,78
Summe der Abweichungen absolut	2.151.529	14,87

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

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Gemeinde Alfter** 25 Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (rund 8,36 Mio. Euro in 2022) in Höhe von insgesamt 1,41 Mio. Euro. Davon sind bei 15 Maßnahmen insgesamt rund 760.000 Euro Überschreitungen und bei zehn Maßnahmen rund 650.000 Euro Unterschreitungen aufgetreten. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Alfter damit wie folgt ein ($1.405.044 \times 100 / 8.361.765$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Gemeinde Alfter im Vergleichsjahr 2022 im interkommunalen Vergleich etwas über dem Median. Im Jahr 2021 betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert 18,4 Prozent und liegt damit unter dem dritten Viertelwert. Im Jahr 2023 liegt der Wert nur bei 9,1 Prozent und damit beim ersten Viertelwert (9,14 Prozent). Insgesamt über die Jahre 2021 bis 2023 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von fast 15 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der 46 Baumaßnahmen der Jahre 2021 bis Oktober 2023 fällt auf, dass die Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten erhebliche Schwankungen in einzelnen Projekten aufweisen: 26 Aufträge wurden mit der Schlussrechnung überschritten, teilweise um 40 Prozent und darüber. Insgesamt betrugen die Überschreitungen über 1,4 Mio. Euro. 20 Aufträge wurden um bis zu 25 Prozent unterschritten, insgesamt mit einer Summe von 736.000 Euro.

Als besonders auffällig wurde die Abweichung vom Auftragswert bei den Abbrucharbeiten Schloss Alfter festgestellt: Der Auftrag erfolgte über rund 15.000 Euro, die Schlussrechnungssumme betrug über 112.700 Euro netto. Der Auftragswert dieser Baumaßnahme wurde somit um das 7,5-fache überschritten. Es gab aber bei dieser Baumaßnahme einen förmlich beauftragten Nachtrag in Höhe von rund 80.000 Euro. Die Gemeinde begründet das Erfordernis der zusätzlichen Leistungen mit einem Asbestfund in den Sanierungsbereichen und Zeitdruck bei

der Herrichtung des Gebäudes für Geflüchtete. Ohne diese Vergabemaßnahme hätte der Wert im Jahr 2023 nur bei 6,7 Prozent statt bei 9,1 Prozent gelegen.

Bei 24 von 46 Maßnahmen gab es förmliche Nachtragsaufträge in Höhe von rund 1,47 Mio. Euro. Im Vergleichsjahr 2022 gab es nur bei zehn von insgesamt 25 Vergaben förmliche Nachträge. Die Höhe der Nachträge lag bei über 813.000 Euro. Das entspricht 9,7 Prozent von der Auftragssumme und liegt damit nur knapp unter dem dritten Viertelwert (10,4 Prozent) im derzeitigen interkommunalen Vergleich. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurde der Vergabestelle die entsprechende Auswertung im Interview-Gespräch über das Vergabewesen zur Verfügung gestellt.

Die häufigen und hohen Abweichungen der Auftragssummen in den Jahren 2021 bis 2023 in Alfter können ein Indiz dafür sein, dass die Gemeinde in der Grundlagenermittlung für die Ausschreibungsverfahren Verbesserungspotenzial hat. Die Leistungsverzeichnisse bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert nicht immer verhindert werden, insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind angemessene Vorlaufzeiten für eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sollten ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Nachträglich oder gar während der Bauausführung sollten keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsüberschreitungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Ein Baukostencontrolling sollte komplexe, wichtige oder Bauprojekte mit hohem Auftragsvolumen begleiten, die anschließend ausgewertet werden. Die Analyseergebnisse sollten bei zukünftigen gleichartigen Bauvorhaben angewandt werden.

Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären, denn Nachtragspreise unterliegen grundsätzlich nicht den Wettbewerbsbedingungen. Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten können Auftragnehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Gemeinde über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Das Risiko gilt allerdings eher bei Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragssumme aufgrund von „entgangenem Gewinn“. Auftragsabweichungen sollte die Gemeinde aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

➔ **Empfehlung**

Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Alfter nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.

Einen weiteren Beitrag zum Umgang mit und zur Reduzierung von Nachträgen kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Alfter hat in ihrer Vergabedienstanweisung wesentliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen schriftlich getroffen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bisher nicht statt.

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

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

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

Die **Gemeinde Alfter** hat in ihrer Vergabedienstanweisung unter Ziffer 23 einige Regelungen gemäß den Vergabevorschriften für den Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen aufgenommen. Grundsätzlich werden Nachträge und Auftragsänderungen von den zuständigen Organisationseinheiten in eigener Verantwortung bearbeitet. In Zweifelsfällen wird die Vergabestelle beteiligt.

Nun ist es besonders im Bauwesen häufig der Fall, dass es aufgrund geänderter Voraussetzungen im Zuge der Maßnahmendurchführung zu Anpassungen der beauftragten Leistungen durch Nachträge oder Auftragserweiterungen kommt. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander.

Für nicht erforderliche Änderungen des Hauptauftrages ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Die Vergabevorschriften definieren unterschiedliche Voraussetzungen, Nachtrags- oder Änderungsaufträge ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs. 3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert. Bei Bauleistungen im Oberschwellenbereich dürfen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der

Auftragssumme nicht übersteigen. Für die Nachbeauftragung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass Vertragsänderungen gemäß § 22 VOB/A i.V.m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens bedürfen. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag. Alle Vergabeentscheidungen, insbesondere bei Fördermittelmaßnahmen, müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. Der Tragweite dieser Vorschriften sind sich die Beschaffungsstellen meist nicht bewusst.

Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt werden. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung, insbesondere wenn der neue Auftragswert auf dem Nachtragsauftragsschreiben ausgewiesen wird. Im Übrigen sollten auch mündlich erteilte Nachträge auf der Baustelle schriftlich bestätigt werden. Diese sollen zwar grundsätzlich vermieden werden, kommen in der Praxis jedoch immer wieder vor. Mengenerhöhungen werden in Alfter ebenso wie in anderen Kommunen oft auch ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet. Aufgrund der Vielzahl zu beachtenden Vorschriften hat sich eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren, zumindest ab einer zu bestimmenden Wertgrenze, durch die Vergabestelle bzw. im Optimalfall darüber hinaus eine Instanz zur Begleitung der Vergabeverfahren bewährt (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen und 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

➔ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag einer vergaberechtlichen Behandlung bedarf und die Leistung evtl. neu ausgeschrieben werden muss. Die Vergabestelle sollte die Nachträge und Auftragsänderungen begleiten. Entsprechende Regelungen sollten in die neue Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.

Die Gemeinde Alfter nimmt bisher keine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches, regelmäßiges Controlling bei bestimmten Auftragsvolumen oder bei vergleichbaren Aufträgen könnte jedoch weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Strategien von Bietenden liefern. 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**

Die Gemeinde Alfter sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Dieser Berichtsteil wurde aus Vertraulichkeitsgründen entfernt.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Alfter hat eine zentrale Submissions- und Vergabestelle eingerichtet und nutzt eine E-Vergabeplattform. Ein Vergabemanagementsystem nutzt sie nicht. Es ist beabsichtigt, die derzeit gültige Vergabedienstanweisung zeitnah zu aktualisieren.	84	E1.1	Die Gemeinde Alfter sollte in Erwägung ziehen, der Vergabestelle weitere Aufgaben des Vergabeverfahrens zuzuteilen. Damit können Synergieeffekte erzielt werden und das Auftragsvolumen ist für die Haushaltsführung der Gemeinde transparent.	85
			E1.2	Die Gemeinde Alfter sollte zukünftig ein Vergabemanagementsystem nutzen um noch wirtschaftlicher und effizienter arbeiten zu können sowie über Auswertemöglichkeiten zu verfügen.	86
			E1.3	Die Gemeinde Alfter sollte ihre Vergabedienstanweisung wie geplant überarbeiten. Die Regelungen hinsichtlich der Aufgaben der Vergabestelle und der Abgrenzung zu den Bedarfsstellen sollten angepasst und ergänzt werden. Es sollten fachbereichsübergreifend einheitliche Formblätter verwendet werden. Diese müssen stets aktuell den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und zur Verwendung vorgeschrieben sein.	88
F2	Die Gemeinde Alfter hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht. Es erfolgt keine kontinuierliche und unabhängige fachliche Begleitung oder Überwachung der Verfahren.	88	E2	Die Gemeinde Alfter sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung inkl. den Nachträgen und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.	89
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Gemeinde Alfter umgesetzt. Sie verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter“ und hat einen Korruptionsschutzbeauftragten be-	90	E3	Die Gemeinde Alfter muss zeitnah einen Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erstellen. Darin sind Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei der Erstellung sollten die Bediensteten möglichst aktiv einbezogen	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	stellt. Die korruptionsgefährdeten Bereiche werden jeweils von den Vorgesetzten festgelegt. Eine einheitliche Risikoanalyse und einen Gefährdungsatlas gibt es noch nicht.			werden. Es bietet sich das Instrument einer Risiko- und Gefährdungsanalyse an. Der Gefährdungsatlas muss regelmäßig fortgeschrieben werden.	
Nachtragswesen					
F4	Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegt in der Gemeinde Alfter im Vergleichsjahr 2022 beim Median. Über die Jahre 2021 bis 2023 sind die Abweichungen stark schwankend. Die gemittelte Kennzahl über die drei Jahre liegt bei fast 15 Prozent. Die Gründe liegen in häufigen Nachträgen sowie hohen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.	96	E4	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Alfter nach Abschluss der Maßnahmen in einem Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen. Dies verbessert die Transparenz und Planbarkeit in der Haushaltsführung.	98
F5	Die Gemeinde Alfter hat in ihrer Vergabedienstanweisung wesentliche Regelungen für die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen schriftlich getroffen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bisher nicht statt.	99	E5.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag einer vergaberechtlichen Behandlung bedarf und die Leistung evtl. neu ausgeschrieben werden muss. Die Vergabestelle sollte die Nachträge und Auftragsänderungen begleiten. Entsprechende Regelungen sollten in die neue Vergabedienstanweisung aufgenommen werden.	100
			E5.2	Die Gemeinde Alfter sollte die erforderlichen Auftragsänderungen und Nachträge systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Diese Aufgaben sollten zentral der Vergabestelle übertragen werden, ggf. mit Unterstützung eines VMS.	100

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Alfter** 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 war 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 zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stand dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts musste 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 zukünftig in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Die **Gemeinde Alfter** stützte die Digitalisierung der Grundschulen auf das gemeinsame Medienkonzept ihrer drei Grundschulen. Eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung seitens des Schulträgers, welche organisatorische, personelle, finanzielle Aspekte der IT an Schulen ebenso berücksichtigt wie z. B. Zuständigkeiten, Prozesse und deren Beschreibung, gibt es in Alfter noch nicht. Auch angesichts des neu gegründeten Gymnasiums wäre eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung in Alfter wünschenswert.

Die Digitalisierung der Grundschulen ist in Alfter zum Zeitpunkt der Prüfung weitestgehend abgeschlossen. Die pädagogischen Anforderungen an IT-Endgeräten wurden erfüllt. Während im Schuljahr 2022/2023 noch vergleichsweise wenig Präsentationstechnik vorhanden war, hat der Schulträger im Schuljahr 2023/2024 deutlich nachgerüstet. Alle Unterrichtsräume der Grundschulen wurden mit interaktiven Whiteboards/Tafeln bestückt, so dass die Schulen mittlerweile sowohl qualitativ als auch quantitativ auf hohem Niveau Präsentationstechnik zu Unterrichtszwecken einsetzen können.

Im Bereich der IT-Sicherheit erreicht die Gemeinde Alfter einen Gesamterfüllungsgrad im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Ansatzpunkte für Optimierungen bestehen in Teilaspekten.

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 päd-

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 Alfter hat ihre Grundschulen entsprechend des gemeinsamen Medienkonzepts und weiterer interner Planungen mit IT ausgestattet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere bei der Dokumentation der Prozesse und der Rollen.

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:

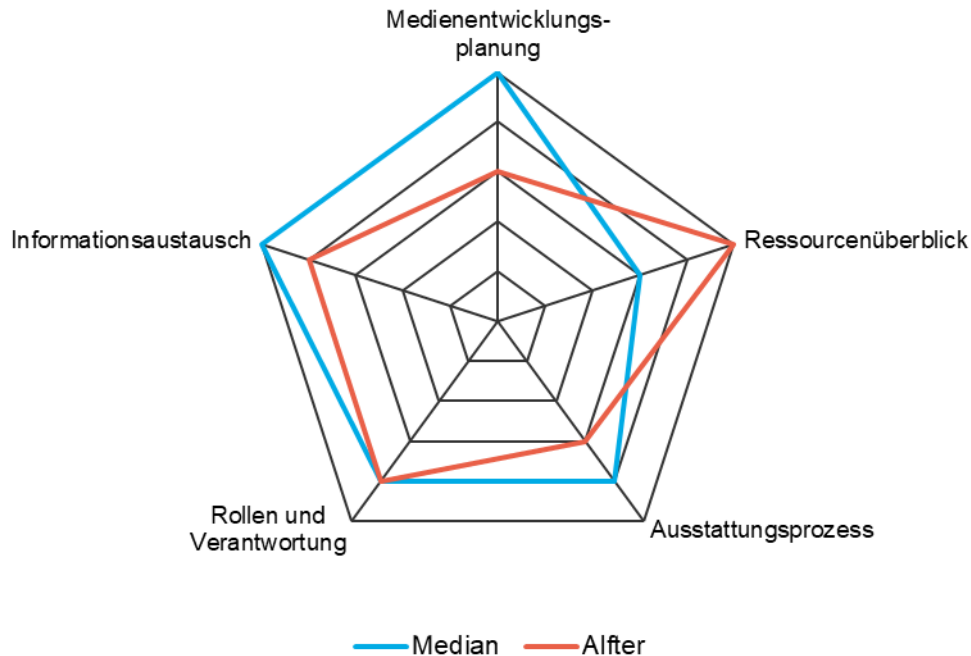
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support³², 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 bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Gemeinde Alfter** zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch

³² First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembeseitigung

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 **Gemeinde Alfter** hat einen umfänglichen Überblick über die für die IT an Schulen eingesetzten Ressourcen und Geräte. Die Medienentwicklungsplanung, der Ausstattungsprozess, Rollen/Verantwortung und der Informationsaustausch bieten für die Zukunft Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Grundschulen der Gemeinde Alfter haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form eines gemeinsamen Medienkonzepts beschrieben. Basierend auf diesem und abgestimmt mit der jeweiligen Schule hat der Schulträger die Ausstattung beschafft und die Nutzungsvoraussetzungen geschaffen. Im Laufe des Jahres 2023 waren die Anforderungen aus dem Medienkonzept nach Auskunft des Schulträgers vollumfänglich erfüllt.

Das gemeinsame Medienkonzept der drei Grundschulen bewegt sich inhaltlich auf einer allgemein gehaltenen Ebene aus Anwendersicht. Technisch inhaltliche Aspekte wurden nur bedingt berücksichtigt, auch waren keine konkreten Mengendaten oder Zeiträume/Zeitpunkte verknüpft. Die konkrete (Ausstattungs-)Planung seitens der Gemeinde fand außerhalb von offiziellen Dokumenten oder einer konkreten Medienentwicklungsplanung statt und gilt Anfang 2024 als weitestgehend abgeschlossen.

Ein Medienentwicklungsplan basiert auf den Medienkonzepten der Schulen und ist um vielfältige Informationen ergänzt. In Abstimmung zwischen Schule, Schulträger und IT sollte ein Medienentwicklungsplan Informationen über die konkret verfolgte Strategie enthalten, die die Gemeinde verfolgt um die Anforderungen aus den Medienkonzepten zu erfüllen. Enthalten sein

sollten technische, zeitliche und finanzielle Aspekte. Ebenso können Informationen über die konkreten Abläufe, Zuständigkeiten, Rollen und Verantwortung eingearbeitet werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte ihre Strategie für die IT an Schulen künftig auf Grundlage aktueller Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan dokumentieren.

Diese Empfehlung hat auch vor dem Hintergrund Gewicht, als dass im Schuljahr 2023/2024 ein gemeindliches Gymnasium eröffnet wurde, welches die Anforderungen und Planungen bzgl. der Schul-IT intensiviert. Das Gymnasium läuft sukzessive voll und bedarf einer kontinuierlichen Entwicklung und Planung in den eingesetzten Komponenten und dem Umfang der Schul-IT. Derzeit besteht das Gymnasium aus einer vierzügigen Stufe 5. Es ist in einem komplett sanierten Bestandsgebäude untergebracht. In den Gebäuden befinden sich drei Serverräume, die vergleichbar mit den Serverräumen der Grundschulen ausgestattet sind.

Das Gymnasium war nicht Gegenstand dieser Prüfung, da die gpaNRW das Schuljahr 2022/2023 in den Blick nimmt. Die organisatorischen Rahmenbedingungen gelten für das Gymnasium jedoch ebenso wie für die drei Grundschulen, so dass die Hinweise dieser Prüfung übertragen werden können. Allein die Fragen und Hinweise zur Medienentwicklungsplanung sind hier nicht abschließend. Das gemeinsame Medienkonzept der Grundschulen wurde umgesetzt und ist abgeschlossen. Für das Gymnasium wurde noch kein Medienkonzept erstellt. Gleichwohl werden die Bedarfe jährlich ansteigen und erfüllt werden müssen. Hinzu kommen ab einem gewissen Zeitpunkt parallel Ergänzungs-/Ersatzbeschaffungen. Insofern wird intensiver als in der Vergangenheit geplant werden müssen.

Auch vor dem Hintergrund der derzeit seitens der Gemeinde als ausreichend beschriebenen Personalressource, aber durch das Gymnasium ansteigenden Aufgaben und Anforderungen, wäre es wichtig, Ziele, Planungen und deren Auswirkungen zu dokumentieren. In Kommunen der Größenordnung wie Alfter können zudem etwaige personelle Ausfälle in der Regel weniger gut kompensiert werden, umso wichtiger sind dokumentierte Prozesse und Planungen. Zumal auch der Umfang des Second-Level-Supports künftig sukzessive ansteigen wird, da die Anzahl an IT-Endgeräten sich weiter erhöht. Erste organisatorische Überlegungen, wie der Mehraufwand bewältigt und gestaltet werden kann, hat die Gemeinde bereits angestoßen.

Der Prozess zur Ausstattung der Schulen ist intern geregelt. Diese Regeln und Prozesse sind nicht verschriftlicht. Damit mangelt es aus Sicht der gpaNRW an der nötigen Verbindlichkeit dieser Prozesse. Im Medienentwicklungsplan oder auch an anderer Stelle ließe sich beispielsweise der Prozessablauf für die Ausstattung mit IT an Schulen verankern. Zusätzlich wird durch einen verbindlichen Prozess die homogene Ausstattung begünstigt.

Die Rollen und Zuständigkeiten für den Support an den Schulen sind intern bekannt, aber informell. Diese sollten ebenfalls über die Prozesse im Medienentwicklungsplan aufgenommen und somit verschriftlicht werden.

➔ **Empfehlung**

Der Ausstattungsprozess mit IT an Schulen sollte dokumentiert und verbindlich sowie einheitlich festgelegt werden. Gleiches gilt für Rollen und Zuständigkeiten, für die Ausstattung und den Support.

Um das Thema IT an Schulen zielführend zu steuern, ist die enge Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Schulen und Schulträgern wichtig. Die Gemeinde Alter berichtet von einer guten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Fachbereichen der Gemeindeverwaltung (Schulverwaltung, IT) und über gleiches mit den Medienkoordinatoren an den Schulen und den Schulleitungen. Wöchentlich und anlassbezogen finden Abstimmungsrunden statt, in welchen aktuelle Fragen und Planungen besprochen werden.

Eine interdisziplinäre Abstimmungsrunde mit einem erweiterten Personenkreis findet derzeit nicht statt. Eine solche wäre turnusmäßig, z.B. einmal jährlich, wünschenswert, um etwaige Anforderungen seitens des Schulträgers, der Schule, des Gebäudemanagements, des Finanzwesens und weiteren ggf. beteiligten Organisationseinheiten, eng abzustimmen und zu koordinieren.

Um das Gymnasium IT-seitig umfänglich ertüchtigen zu können, bedarf es für die Zukunft neben der Medienentwicklungsplanung voraussichtlich eine intensivierte Kommunikation zwischen Schule und Schulträger. Da es sich beim Gebäude des Gymnasiums nicht um einen Neubau, sondern um einen Bestandsbau handelt, ist hier ggf. auch die weitere Abstimmung mit dem Gebäudemanagement zu suchen. Weitere Abstimmungsbedarfe werden sich durch einen Erweiterungsbau für das Gymnasium ergeben.

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 Alter hat die Grundschulen entsprechend ihres gemeinsamen Medienkonzepts mit IT-Endgeräten und Präsentationstechnik ausgestattet, welche dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.

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.*

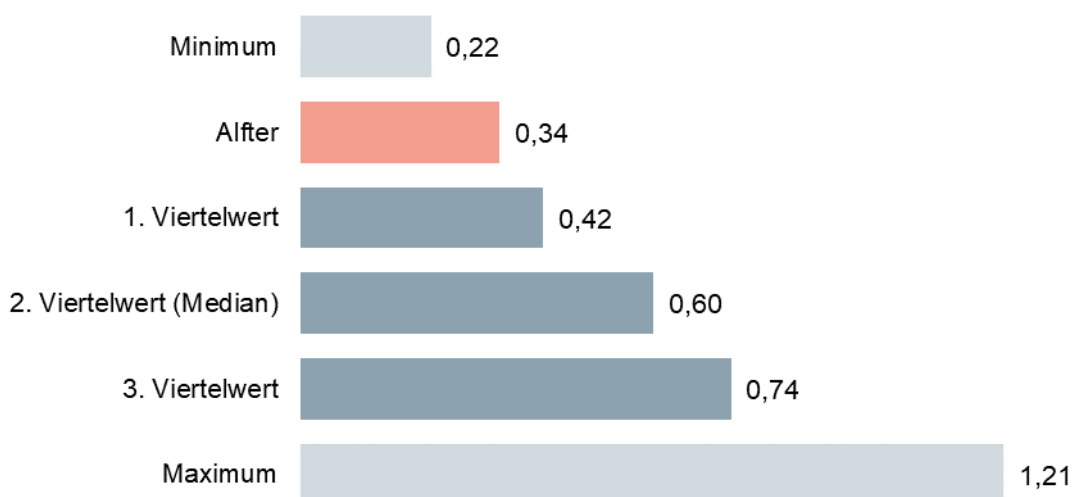
Die Gemeinde Alfter ist Schulträger von drei Grundschulen mit insgesamt 863 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2022/2023, welche in 38 Klassen unterrichtet wurden. Darüber hinaus ist die Gemeinde mittlerweile Schulträger eines Gymnasiums, welches im Schuljahr 2023/2024 und damit nach dem Betrachtungszeitraum dieser Prüfung, mit einem fünften Jahrgang vierzünftig gestartet ist. Das Gymnasium findet bzgl. seiner IT am Rande dieses Berichts Erwähnung.

Die **Gemeinde Alfter** hat die Grundschulen entsprechend deren Anforderungen aus dem gemeinsamen Medienkonzept ausgestattet.

Die Grundschulen verfügen über eine Glasfaser-Internetanbindung mit 100 Mbit/s. Diese wird in allen Schulen über WLAN genutzt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Internetnutzung zu Unterrichtszwecken, erscheint die derzeit zur Verfügung stehende Bandbreite noch ausbaufähig.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/2023



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden).

Im interkommunalen Vergleich haben drei Viertel der Vergleichskommunen eine höhere Ausstattung mit IT-Endgeräten.

Die Ausstattungsquoten in den einzelnen Grundschulen stellen sich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler – Grundschule – Schuljahr 2022/2023

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Anzahl Schülerinnen und Schüler	IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler
Gemeinschaftsgrundschule Oedekoven	98	320	0,31
Gemeinschaftsgrundschule Witterschlick	98	274	0,36
Katholische Grundschule Anna Schule	98	269	0,36
Gesamt	294	863	0,34

Rechnerisch war in Alfter im Schuljahr 2022/2023 mehr als jedes dritte Grundschulkind mit einem IT-Endgerät ausgestattet. Werden die Grundschulen einzeln betrachtet, ergibt sich ein ähnliches Bild.

Im gemeinsamen Medienkonzept der drei Grundschulen ist eine eins zu vier Ausstattung für die Schülerinnen und Schüler angedacht. Im obigen Vergleich sind auch Geräte im Zusammenhang mit Präsentationstechnik sowie Lehrergeräte einbezogen worden, dadurch ist diese Quote des interkommunalen Vergleichs höher. Die Gemeinde plant für 2024 je Schule weitere fünf Endgeräte anzuschaffen und diese den Lehrkräften zur Verfügung zu stellen.

Ob bzw. wann sich durch die Vierzügigkeit der Grundschule in Oedekoven ab dem Schuljahr 2024/2025 der dortige Bedarf an Endgeräten erhöht, muss noch intern abgestimmt werden. Laut Medienkonzept sollen je Schule für die Anzahl der Kinder einer Jahrgangsstufe Endgeräte zur Verfügung stehen.

Derzeit hat der Schulträger die Anforderungen der Schulen bzgl. der vorhandenen IT-Endgeräte erfüllt.

Das Gymnasium der Gemeinde Alfter ist grundsätzlich vierzünftig geplant. Bis ein notwendiger Erweiterungsbau fertiggestellt ist, sollte es jedoch dreizünftig geführt werden. Zum Start des Gymnasiums zum Schuljahr 2023/2024 waren die Anmeldezahlen so hoch, dass trotz anderweitiger Planung mit einem vierzügigen Jahrgang gestartet wurde. Derzeit stehen dem Gymnasium 181 Endgeräte für 120 Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Diese ergeben einen Kennzahlenwert von 1,51 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler. Insofern ist das Gymnasium umfänglich mit IT-Endgeräten ausgestattet.

Bei den weiterführenden Schulen gibt es im interkommunalen Vergleich des Jahres 2023 eine Spannweite von 0,32 bis 1,34 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler. Da das Gymnasium bereits über einen voll ausgestatteten Computerraum verfügt, ist die Anzahl an Endgeräten im Verhältnis zu der Anzahl der Schülerinnen und Schüler sehr hoch und damit die Höhe der Kennzahl folgerichtig. Sie wird jedes Jahr sukzessive sinken. Bzgl. mobiler IT-Endgeräten verfügt das Gymnasium in etwa über eine eins zu eins Ausstattung.

Neben den IT-Endgeräten betrachten wir die im Unterricht eingesetzten Präsentationsgeräte. Informationen werden zu Unterrichtszwecken geteilt und präsentiert. Dies wird nach Möglichkeit mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern, unterstützt. Im interkommunalen Vergleich der Grundschulen positioniert sich die Gemeinde Alfter wie folgt:

Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Geräteart	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	Median	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,14	0,00	0,04	0,34	0,86	1,22	35
Beamer	0,07	0,00	0,05	0,12	0,69	1,13	35
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	1,05	35
Dokumentenkameras/Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,10	0,57	1,14	35

Im Schuljahr 2022/2023 war rechnerisch zunächst nur rund jeder fünfte Unterrichtsraum der Grundschulen mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Jedoch wurden in Alfter nach dem Prüfungszeitraum, im Schuljahr 2023/2024 umfänglich Präsentationsgeräte angeschafft. Mittlerweile bewegt sich der obigen Kennzahlenwert für interaktive Whiteboards/Tafeln bei einer Ausstattung von 1,00. Sämtliche Unterrichtsräume sind mit entsprechender Technik ausgestattet. Dies entspricht der im Medienkonzept geforderten Ausstattung.

Im Gymnasium sind derzeit vierzehn Unterrichtsräume mit digitaler Präsentationstechnik ausgestattet.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Alfter entspricht dem allgemeinen Stand der Technik. Das durchschnittliche Alter der eingesetzten Geräte beziffert sich auf ein Jahr (Stand Sommer 2023) und bewegt sich damit innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung homogen.

Die Betreuung der Schul-IT ist bei der Gemeinde Alfter autark. Die zentrale Verwaltung der Endgeräte stellt die Gemeinde über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher. Zur Wartung und zum Support der Schul-IT steht derzeit eine Stelle zur Verfügung.

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 BSI³³-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.

- ➔ Das Sicherheitsniveau der IT an Schulen ist in der Gemeinde Alfter vergleichsweise hoch. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen vereinzelt und sind seitens der Gemeinde zum Teil bereits vorgesehen.

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 Alfter** als Schulträger erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023

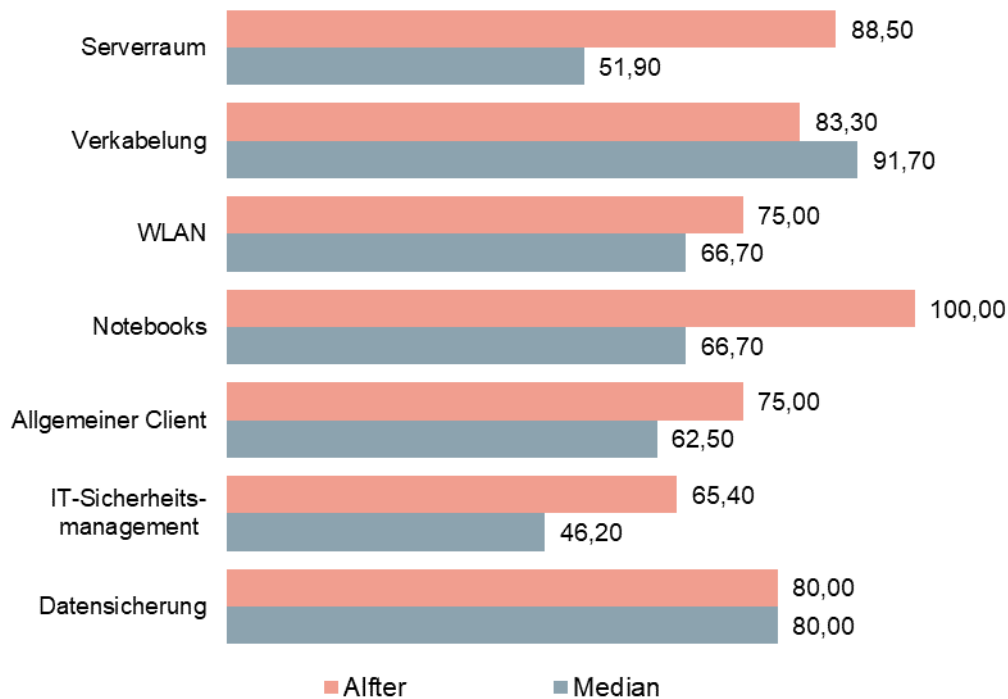


Im Bereich der IT-Sicherheit erreicht die Gemeinde Alfter mit einem Gesamterfüllungsgrad von 79,60 Prozent eine Positionierung im oberen Bereich der Vergleichskommunen ein. Sie positioniert sich damit besser als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Gemeinde Alfter wie folgt dar:

³³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Auch in den Einzelaspekten der IT-Sicherheit werden überwiegend überdurchschnittliche Werte erzielt. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen vereinzelt in verschiedenen geprüften Aspekten. Ein dringender Handlungsbedarf wird hierzu zurzeit nicht gesehen.

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Gemeinde Alfter hat ihre Grundschulen entsprechend des gemeinsamen Medienkonzepts und weiterer interner Planungen mit IT ausgestattet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere bei der Dokumentation der Prozesse und der Rollen.	106	E1.1	Die Gemeinde Alfter sollte ihre Strategie für die IT an Schulen künftig auf Grundlage aktueller Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan dokumentieren.	108
			E1.2	Der Ausstattungsprozess mit IT an Schulen sollte dokumentiert und verbindlich sowie einheitlich festgelegt werden. Gleiches gilt für Rollen und Zuständigkeiten, für die Ausstattung und den Support.	88

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Gemeinde Alfter verzeichnet im Zeitvergleich eine geringe Falldichte bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen. Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde drei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt.

Die Ordnungsbehörde hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein. Die Bestattungen führt sie als anonyme Urnenbeisetzung durch. Etwaige Willensbekundungen für eine Erdbestattung berücksichtigt die Kommune entsprechend. Bei der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen nutzt die Gemeinde Alfter die bestehenden Handlungsmöglichkeiten. Zeigen diese keine Bereitschaft, die Bestattung selbst zu übernehmen, wird die Ordnungsbehörde im Rahmen der Ersatzvornahme tätig.

Für die Anordnung der Beisetzung und Androhung der Ersatzvornahme erlässt die Gemeinde Alfter keinen separaten Verwaltungsakt. Grundsätzlich kann die Ordnungsbehörde zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr auch ohne Verwaltungsakt handeln, bei einer Urnenbeisetzung ist die Bestattung allerdings erst innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erforderlich. Das ermöglicht in der Regel zeitliche Kapazitäten für den Erlass eines Verwaltungsaktes. Deshalb sollte die Kommune die Beisetzung per Verwaltungsakt anordnen und parallel hierzu die Ersatzvornahme androhen.

Die entstandenen Kosten für die Ersatzvornahme fordert die Gemeinde von den bestattungspflichtigen Angehörigen ein. Zusätzlich hierzu könnte sie eine Verwaltungsgebühr festlegen, um den eigenen Aufwand zu reduzieren.

Das gesamte Verfahren zur Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sollte die Gemeinde Alfter in Verfahrensstandards festhalten. Diese fehlen bislang noch. Verfahrensstandards unterstützen die Beschäftigten - beispielsweise auch im Vertretungsfall - und verhelfen zu einer gerichtsfesten Aktenführung.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Alfter weniger Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Bestattungen werden in einfacher aber würdevoller Form durchgeführt. Preisvergleiche von Bestattungsunternehmen führt die Ordnungsverwaltung alle zwei Jahre durch.

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 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

- ➔ Die Gemeinde Alfter hat im Zeitvergleich nur geringe Fallzahlen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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

In der **Gemeinde Alfter** gibt es in dem betrachteten Prüfzeitraum von 2019 bis 2022 drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Eine weitere Einrichtung ist 2023 hinzugekommen. Krankenhäuser oder ein Hospiz sind nicht vorhanden. Wenn im Gemeindegebiet mehrere der benannten Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörige größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Alfter 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	1	0	1	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	0	1	3

Die Gemeinde Alfter verzeichnet nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. In 2022 steigt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleich zu den Vorjahren an.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Alfter mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

2019	2020	2021	2022
0,42	0,00	0,43	1,28

Die Kennzahl variiert im Zeitvergleich in Abhängigkeit zu den Fallzahlen und den schwankenden Einwohnerzahlen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,28	0,49	0,97	2,23	3,92	8,29	12

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannbreite der Kennzahl. Die Gemeinde Alfter positioniert sich bei der Hälfte der Kommunen, die im Vergleich weniger ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

➔ Die Gemeinde Alfter hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

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

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

➔ Die Gemeinde Alfter beginnt unverzüglich nach Kenntnis über einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mit der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei nutzt sie die bestehenden Handlungsmöglichkeiten.

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 Alfter** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss.

Die Gemeinde Alfter ermittelt die bestattungspflichtigen Angehörigen durch folgende Maßnahmen:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung zuständig war,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern Verstorbene Sozialleistungen bezogen haben,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in der Verstorbene zuletzt gelebt haben,
- sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem Betreuer bzw. der Betreuerin,
- Befragung der Nachbarschaft,
- ggfs. Recherche im Internet (u.a. soziale Medien),
- Kontaktaufnahme mit dem Nachlassgericht.

In den Bestattungsfällen des Prüfzeitraumes war ein entsprechendes Vorgehen allerdings überwiegend nicht notwendig. Die Sterbefälle sind größtenteils aus den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen gemeldet worden. Hier sind Angaben zu Angehörigen oder Kontaktpersonen hinterlegt. Die Kontaktaufnahme und Information dieser Personen erfolgt direkt über die Einrichtungen. Nur, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar sind oder, wenn Angehörige sich nicht um die Veranlassung der Bestattung kümmern, informiert die jeweilige Senioreneinrichtung das Ordnungsamt.

Bislang waren keine Wohnungsbegehungen durch die Ordnungsbehörde erforderlich. Die Unterlagen werden in der Regel von den Pflegeheimen, der Polizei oder dem Nachlassverwalter bzw. der Nachlassverwalterin zur Verfügung gestellt. Sofern Begehungen erforderlich sein sollten, hält die Gemeinde das erforderliche Vieraugenprinzip ein. Wenn absehbar ist, dass ein

Nachlass von Verstorbenen vorhanden ist, nimmt die Ordnungsbehörde Kontakt mit dem Nachlassgericht auf. Von dort wird das Verfahren zur Sicherung des Nachlasses eingeleitet.

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte von Verstorbenen geht die Ordnungsbehörde diesen nach. Die Ordnungsbehörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie über den Todesfall zu informieren. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Behörde in der Fallakte. Wenn bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, prüft die Gemeinde, ob diese eine Bereitschaft zur Durchführung der Beisetzung zeigen. Zeigen die bestattungspflichtigen Angehörigen keine Bereitschaft, wird die Kommune im Rahmen der Ersatzvornahme tätig (siehe Ziffer 4.4.4).

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die ordnungsbehördlichen Bestattungen führt die Gemeinde Alfter grundsätzlich als anonyme Urnenbeisetzung durch. Etwaige Willensbekundungen der Verstorbenen berücksichtigt die Gemeinde.

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.

Wenn keine Willensbekundung von Verstorbenen über die Art der Bestattung vorliegt, wählt die **Gemeinde Alfter** die Einäscherung und anonyme Bestattung der Urne als günstigste Form. Die Bestattungen erfolgen standesgemäß nach einfachster Art.

Wenn eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung vorliegt, berücksichtigt die Gemeinde diesen Wunsch, sofern dieser kostenmäßig zu vertreten ist.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Alfter erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.

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.

Bei Urnenbestattungen beauftragt die **Gemeinde Alfter** zunächst die Einäscherung der bzw. des Verstorbenen. Wenn sie davon ausgeht, dass definitiv keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, beauftragt sie auch die Beisetzung. Wenn die Ermittlungstätigkeiten noch nicht abgeschlossen sind, nutzt die Ordnungsbehörde die mögliche Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung. Hiermit will die Gemeinde eine Ersatzvornahme vermeiden. Gleichzeitig gibt das den Angehörigen mehr Zeit für die Planung der Beisetzung.

Die Gemeinde Alfter hört bestattungspflichtige Angehörige im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung an. Signalisieren die Bestattungspflichtigen keine Bereitschaft zur Durchführung der Bestattung, wird die Gemeinde selbst im Rahmen der Ersatzvornahme tätig. Die entstandenen Kosten stellt die Gemeinde den Bestattungspflichtigen über einen Leistungsbescheid in Rechnung.

Die Gemeinde Alfter kann die Verfahrensabläufe noch rechtssicherer gestalten, indem sie den Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung unter Anordnung der sofortigen Vollziehung per Verwaltungsakt aufgibt. Parallel hierzu sollte die Ordnungsbehörde die Ersatzvornahme androhen. Nach § 55 Abs. 2 VwVG NRW kann Verwaltungszwang nur dann ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet werden, wenn das zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist. Während das bei Erdbestattung aufgrund der kürzeren Beisetzungsfristen in der Regel immer der Fall sein wird, bietet die Urnenbestattung mit der möglichen Sechs-Wochen-Frist hier einen größeren Spielraum.

➔ Empfehlung

Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

➔ Feststellung

Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Alfter von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest

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

Wenn die **Gemeinde Alfter** eine Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, macht sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend.

Die öffentlich-rechtliche Pflicht für die Bestattung eines Verstorbenen ist nicht zwangsläufig identisch mit der privatrechtlichen Pflicht, die Beerdigungskosten zu tragen. Gemäß § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) trägt der Erbe die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Erbe ist die Person, die der Verstorbene in einer letztwilligen Verfügung (z.B. in einem Testament) bedacht hat. Falls die letztwillige Verfügung fehlt, gilt die gesetzliche Erbfolge. Mehrere Erben haften gesamtschuldnerisch gem. § 2058 BGB. Auch Kommunen haben die Möglichkeit, auf privatrechtlichen Wegen die Kosten über die Erben geltend zu machen. Diese Möglichkeit nutzt die Ordnungsbehörde. Bei Bedarf wird eine Nachlasspflege beim Nachlassgericht eingerichtet.

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 Euro. Eine entsprechende Verwaltungsgebühr wird von der Gemeinde Alfter bislang nicht veranschlagt.

➔ **Empfehlung**

Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.

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**

Bislang hat die Gemeinde Alfter keine Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt.

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

Die **Gemeinde Alfter** hat aufgrund der geringen Falldichte bislang keine schriftlichen Verfahrensstandards zu den Abläufen der ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien.

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

Folgende Standards/Prozesse sollte die Ordnungsbehörde schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen sowie Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten sowie Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Einhaltung des 4-Augen-Prinzips, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen und ggf. Wertsachen,
- Dokumentation.

➔ **Empfehlung**

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Alfter hat im Vergleichsjahr 2022 einen höheren Fehlbetrag als die Hälfte der Vergleichskommunen.

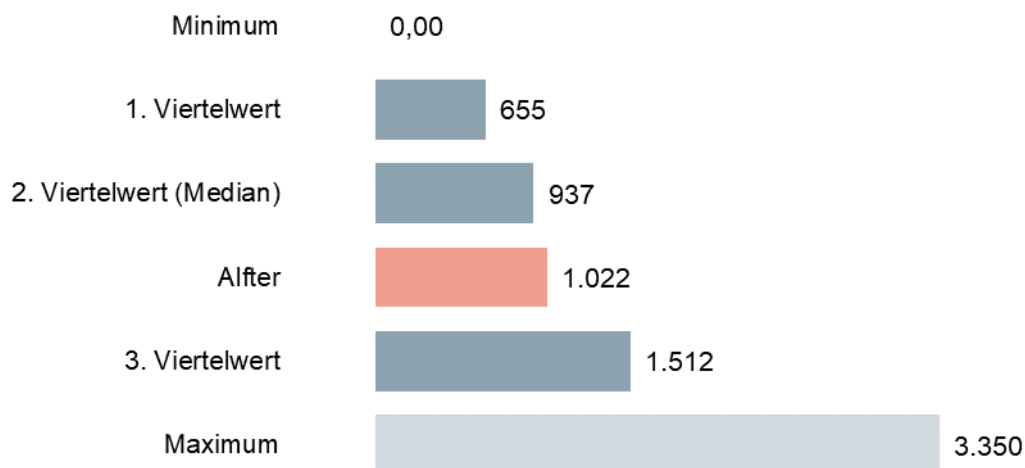
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Alfter in Euro 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
1.038	0,00	1.069	1.022

Im Jahr 2020 ist in Alfter keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt worden. In den Bestattungsfällen der Jahre 2019, 2021 und 2022 konnten keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden. Die **Gemeinde Alfter** ist in eigener Zuständigkeit zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr tätig geworden. Die Aufwendungen konnten auch nicht aus dem Nachlass der Verstorbenen beglichen werden. Deshalb sind der Gemeinde entsprechende Fehlbeträge verblieben.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Es zeigt sich eine große Spannbreite in der Kennzahl, die in Abhängigkeit der individuellen Gegebenheiten der Kommunen variiert. Die Gemeinde Alfter gehört zu der Hälfte der Kommunen mit einem höheren Fehlbetrag. Die Aufwendungen sind hierfür nicht ausschlaggebend (siehe nachfolgendes Kapitel). Der Grund liegt darin, dass die Gemeinde keine Erträge aus Kostenerstattungen oder aus dem Nachlass der Verstorbenen vereinnahmt hat.

4.6.2 Aufwendungen

- ➔ Die Gemeinde Alfter positioniert sich im Vergleich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen. Das reduziert den Fehlbetrag, wenn die Aufwendungen nicht erstattet werden.

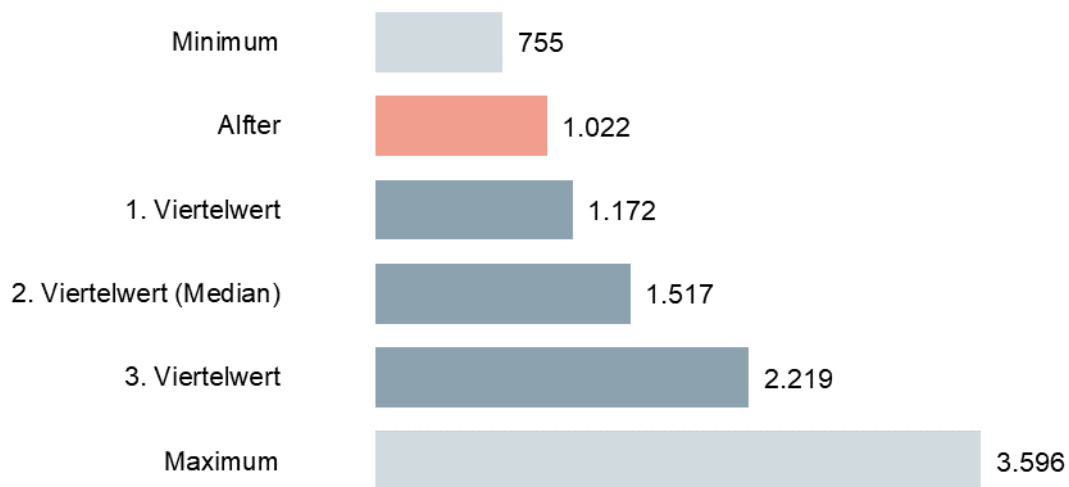
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Alfter in Euro 2019 bis 2022

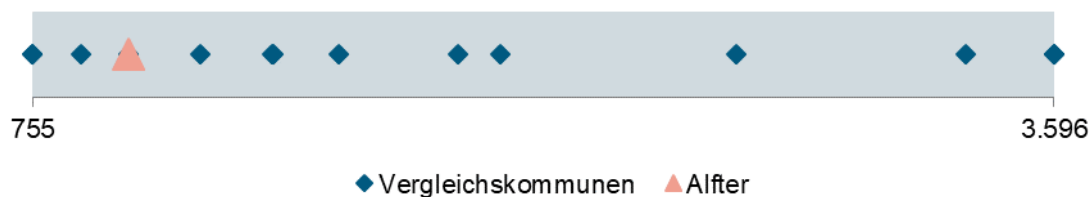
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen	1.038	0,00	1.069	3.066
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen	1.038	0,00	1.069	1.022

Die Aufwendungen je Bestattungsfall bleiben in der **Gemeinde Alfter** im Zeitvergleich relativ konstant. Die Bestattungsfälle werden ohne vorliegende Willensbekundung als Feuerbestattung durchgeführt. Die Bestattungsleistungen beschränken sich auf ein einfaches aber würdevolles Maß. Die Gemeinde Alfter führt alle zwei Jahre eine regionale Markterkundung für die Bestattungsleistungen durch.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Auch in dieser Kennzahl zeigt sich eine große Spannbreite, die von den individuellen Gegebenheiten der Bestattungen abhängt. Die Gemeinde Alfter positioniert sich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Bestattungsfall. Hierzu trägt die regelmäßige Markterkundung bei. Durch den geringeren Aufwand reduziert die Kommune einen möglichen Fehlbetrag für den Fall der fehlenden Erstattung der Aufwendungen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

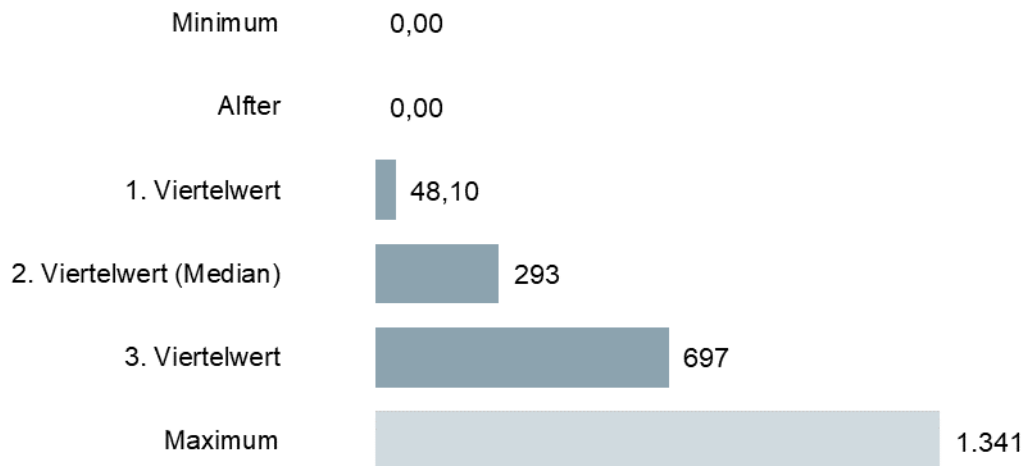
- ➔ Die Gemeinde Alfter erzielt in den Betrachtungsjahren keine Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen.

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.

In den Betrachtungsjahren erzielt die **Gemeinde Alfter** keine Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen. Die Kommune ist in eigener Zuständigkeit zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr tätig geworden.

Die gpaNRW stellt nachfolgend die interkommunalen Vergleichsdaten zur Orientierung dar:

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



*Mehrfachnennung bei null Euro

Die Gemeinde Alfter zählt zu den Kommunen, die im Vergleichsjahr keine Kostenerstattungen für ihre ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle erzielen können.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Alfter erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.	8	E1	Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.	122
F2	Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Alfter von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest	122	E2	Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.	123
Verfahrensstandards					
F3	Bislang hat die Gemeinde Alfter keine Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt.	123	E3	Die Gemeinde Alfter sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen.	124

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Alfter besitzt fünf kommunale Friedhöfe. Die Friedhöfe werden von der Bevölkerung gut angenommen. Rund 77 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Einwohnerbezogen besitzt die Gemeinde eine eher kleinere Friedhofsfläche. Rund dreiviertel der Friedhofsfläche besteht aus Grün- und Wegeflächen. Von der Bestattungsfläche sind etwa 62 Prozent mit Gräbern belegt. Damit ist die Bestattungsfläche vergleichsweise gut ausgelastet.

Wie bei vielen anderen Kommunen geht auch in der Gemeinde Alfter der Trend Richtung Urnenbestattung und pflegefreie Grabstätten. Dieser Nachfrage kann die Gemeinde weiter entsprechen, indem sie beispielsweise Kolumbarien oder Stelen als Bestattungsform ins Auge fasst. Nutzer kleinerer Flächen könnten über Äquivalenzziffern stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Um neue Bestattungsarten zu etablieren aber auch generell die Friedhöfe in der Öffentlichkeit noch präsenter zu machen, sollte die Gemeinde ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren.

Für die Planung der Friedhöfe besteht in Alfter ein erhöhter Kommunikationsbedarf. Es fehlen technische Voraussetzungen für eine effektive Verfahrensweise. Die Kommune verfügt weder über Tablets, die die Planungen vor Ort erleichtern, noch hat die Gemeinde ein Grünflächeninformationssystem, das bei der Planung, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grünflächen hilft. Eine entsprechende digitale Unterstützung wäre wünschenswert.

Die Aufwendungen der Friedhöfe können nur zu etwas mehr als der Hälfte durch Erträge gedeckt werden. Im Zeitvergleich der Jahre 2019 bis 2022 liegt der Kostendeckungsgrad konstant auf einem eher niedrigen Niveau. Bei den Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Grün- und Wegefläche positioniert sich Alfter über dem Median. Um die Aufwendungen zu senken, sollte die Gemeinde bei der zukünftigen Entwicklung der Bestattungsflächen auch die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen im Blick behalten. Langfristiges Ziel sollte eine Reduzierung der Grün- und Wegeflächen sein, um die Kosten zu verringern und damit den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

Die Trauerhallen werden in Alfter vergleichsweise gut angenommen. Die Kosten werden zu rund 66 Prozent durch Erträge gedeckt. Um den Kostendeckungsgrad noch weiter zu steigern, könnte die Gemeinde ihre Trauerhallen gezielt bewerben, reduzieren oder anderweitig nutzen.

Transparenz für das Aufgabenfeld bringen Kennzahlen. Die Gemeinde Alfter sollte die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen und friedhofsbezogen fortschreiben. Hieraus kann die Kommune Ziele für die einzelnen Friedhöfe festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten. Wichtig ist für alle Handlungsschritte, dass die Entscheidungsträger frühzeitig eingebunden werden. Deshalb ist ein Berichtswesen sinnvoll.

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 Gemeinde Alfter gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten einwohnerbezogenen Friedhofsfläche. Die kommunalen Friedhöfe werden gut angenommen.

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

Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	2	4	6	22	22
Kommunale Friedhofsfläche in qm	60.459	11.667	53.564	66.248	89.826	108.830	21
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,57	0,54	2,58	3,28	4,88	5,39	21
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	76,50	9,44	40,30	69,13	76,50	99,12	21
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,75	0,81	1,97	2,36	2,77	3,24	21
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	79,34	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	1.176	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46

*Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen des Prüfsegmentes.

In **Alfter** gibt es ausschließlich kommunale Friedhöfe. Die Kommune verfügt über fünf Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden. Die Friedhofsfläche liegt absolut gesehen unter dem Median; einwohnerbezogen positioniert sich die Gemeinde bei den 25 Prozent der Kommunen mit einer kleineren Fläche.

Die kommunalen Friedhöfe sind den Einwohnern der Gemeinde Alfter vorbehalten³⁴. Sie werden gut angenommen. Im Vergleichsjahr 2022 werden rund 77 Prozent der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Nach Einschätzung der Friedhofsverwaltung müsste der Anteil der kommunalen Bestattungen noch höher liegen. Nach eigener Aussage lassen sich im Prinzip fast alle Einwohner/innen der Gemeinde auch kommunal bestatten. Die Differenz zu den Erhebungen der Friedhofsverwaltung resultiert daraus, dass IT.NRW alle gemeldeten Sterbefälle im Gemeindegebiet berücksichtigt, während die Friedhofsverwaltung nur die Einwohner/innen erfasst.

³⁴ Friedhofssatzung vom 08. Dezember 2022, § 2 Friedhofszweck, Absatz 2

Der erhöhte Anteil der kommunalen Bestattungen führt in Relation mit der vergleichsweise geringen Friedhofsfläche dazu, dass die Zahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche über dem Median liegt.

Die kommunalen Friedhöfe haben durch ihre Grünflächen auch einen Erholungswert für die Bevölkerung. Zwar sind die Erholungs- und Grünflächen in Alfter sowohl prozentual als auch einwohnerbezogen im Vergleich zu anderen Kommunen nicht so stark ausgeprägt, dennoch sind sie als ausreichend anzusehen. Die kommunalen Friedhöfe müssen somit nicht unbedingt Erholungszwecken zur Verfügung stehen.

Eine Besonderheit besteht in der Gemeinde Alfter darin, dass auf dem Friedhof in Impekoven aufgrund von Bodenbeschaffenheit und Wasserständen nur in Flachgräbern sowie auf dem Friedhof Witterschlick teilweise in Flachgräbern bestattet wird, während auf den restlichen drei Friedhöfen auch Tiefengräber erworben werden können. Die Ruhezeiten betragen in Impekoven und Witterschlick 30 Jahre, auf den anderen Friedhöfen ist die Ruhezeit auf 25 Jahre festgelegt. Die Ruhefrist für Urnen beträgt grundsätzlich 20 Jahre.

Die gpaNRW hat die Friedhöfe in Impekoven und in Witterschlick während der überörtlichen Prüfung besichtigt. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht ein.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- ➔ In der Gemeinde Alfter sind die Fachbereiche 1 und 2 in Thematiken des Friedhofswesens eingebunden. Die Organisationseinheiten sprechen sich bei Bedarf ab.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Gemeinde Alfter** im Fachbereich 1 – Verwaltungsmanagement und Bürgerdienste – und hier im Fachgebiet 1.3 – Sicherheit und Ordnung / Sachgebiet 1.3.2 – Bürgerdienste.

Die Friedhofsverwaltung bearbeitet die Bestattungen, vergibt Termine und erstellt die Gebührenbescheide. Auch die Planungen der Friedhöfe und die Abstimmung mit dem Baubetriebshof über die Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen erfolgen hier. Der Baubetriebshof ist im selben Fachbereich angegliedert (Fachgebiet 1.5 Bauhof, Grünflächen). Die Gebührenkalkulation führt der Fachbereich 2 – Finanzmanagement – durch.

Grundsätzlich sind die Abläufe in der Friedhofsverwaltung klar zugeordnet und möglichst schnittstellenfrei organisiert. Doppelarbeiten werden weitestgehend vermieden. Abstimmungen erfolgen bei Bedarf auf kurzem Dienstweg.

Trotzdem ist nach Angaben der Friedhofsverwaltung teilweise ein erhöhter Zeitaufwand für Absprachen erforderlich. Das resultiert aus einer fehlenden technischen Ausstattung. Beispielsweise stehen der Friedhofsverwaltung keine Tablets für die Außenansichten der Friedhöfe zur Verfügung. Über entsprechende Tablets könnten beispielsweise Nutzungsdauern direkt vor Ort eingesehen und somit die Vergabe neuer Gräber noch besser gesteuert, bzw. Lücken gefüllt werden. Auch könnten Versäumnisse bei der Pflege von Gräbern in das System eingetragen werden. Dadurch, dass kein Grünflächeninformationssystem vorhanden ist, müssen erforderliche Arbeiten umständlich kommuniziert und geplant werden. Durch eine bessere technische Ausstattung könnte der Kommunikationsaufwand deutlich verringert werden. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung unter Ziffer 5.4.3 Digitalisierung verwiesen.

5.4.2 Steuerung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Alfter arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.

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

Die **Gemeinde Alfter** hat im Haushalt 2023 keine strategischen Zielvorgaben für ihre Friedhöfe definiert. Als operative Ziele sind die Sicherstellung des Bestattungswesens und die naturnahe Gestaltung der Friedhöfe benannt³⁵.

Genauere Verfahrensschritte, wie die Kommune die gesetzten Ziele erreichen will, sind nicht festgelegt. Auch ein Kennzahlensystem mit dem ein entsprechender Zielerreichungsgrad gemessen wird, ist nicht eingerichtet. Darüber hinaus hat die Friedhofsverwaltung kein Berichtswesen implementiert, das auf Grundlage von Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert. Informationen stellt die Friedhofsverwaltung bedarfsgerecht auf Anforderung bereit.

Die Gemeinde Alfter sollte anhand der übergeordneten Zielvorgaben operative Handlungsschritte für ihre einzelnen Friedhöfe ableiten und priorisieren. Sie sollte Kennzahlen bilden, die auf die Ziele abgestimmt sind. Hierdurch kann die Gemeinde überprüfen, ob und inwieweit sie die gesetzten Ziele erreicht. Kennzahlen können Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Diesbezüglich kann die Gemeinde auch die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend sollte sie die Kennzahlen friedhofsbezogen erheben und auswerten. Da für die Erhebung der erforderlichen Daten verschiedene Bereiche der Verwaltung zusammenarbeiten müssen (z.B. Kämmerei – Finanzdaten, Bauhof – Unterhaltungsaufwand Grün- und Wegeflächen), sind diesbezüglich Absprachen zu treffen, wer

³⁵ Haushaltsplan 2023, 1.13.06 Friedhöfe, 599 / 1007

wann welche Daten liefern muss. Die Entwicklungen sollte die Friedhofsverwaltung für die Entscheidungsträger transparent in einem Berichtswesen aufbereiten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.

5.4.3 Digitalisierung

➔ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihren Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings stehen der Verwaltung für die Planungsarbeit keine mobilen Endgeräte zur Verfügung. Auch ein Grünflächeninformationssystem ist nicht vorhanden.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Alfter** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, sowie Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Die Fachsoftware verfügt über ein Grafikprogramm, das eine visuelle Übersicht über die Friedhöfe ermöglicht. Mit Hilfe der Fachsoftware kann die Gemeinde Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten. Die Daten werden regelmäßig nachgepflegt und aktualisiert.

Erhöhten Aufwand bereitet nach Aussage der Friedhofsverwaltung allerdings die Planung und Abstimmung vor Ort. Den Mitarbeitenden stehen keine mobilen Endgeräte zur Verfügung, mit denen im Außendienst ein Zugriff auf die Friedhofssoftware möglich ist. Die digitalen Lagepläne sowie Nutzungsrechte und Laufzeiten können nicht abgerufen werden. Das erschwert die effektive Planung der Gräber, die Schließung von Lücken und die Abstimmung mit den Bestattern. Es sind zeitaufwendige Rücksprachen erforderlich (siehe auch Ziffer 5.4.1 Organisation und Ziffer 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche). Darüber hinaus verfügt die Friedhofssoftware auch nicht über eine Verknüpfung zu einem Grünflächeninformationssystem (GRIS). Ein GRIS erleichtert die Steuerung der Grünflächenpflege unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und hilft bei der langfristigen Flächenplanung (siehe auch Ziffer 5.7 Grün- und Wegeflächen). Für eine entsprechende Ausstattung konnte die Gemeinde Alfter bislang keine finanziellen Mittel bereitstellen.

➔ **Empfehlung**

Die Planung von Friedhofsangelegenheiten über mobile Endgeräte oder die Verknüpfung mit einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) würde die strategische und operative Arbeit der Friedhofsverwaltung deutlich vereinfachen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

➔ Feststellung

Die Gemeinde Alfter betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen.

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

Die kommunalen Friedhöfe der **Gemeinde Alfter** werden mit einem Anteil der Bestattungen an den Sterbefällen von rund 77 Prozent gut angenommen (siehe Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen). Trotzdem ist es wichtig, dass sich Interessierte frühzeitig mit dem Leistungsangebot der Gemeinde beschäftigen können. Bislang haben Interessierte wenig Möglichkeiten, sich über das Leistungsangebot der Friedhofsverwaltung zu informieren. Lediglich im Eingangsbereich der Friedhöfe hängen Pläne der Grabfelder aus. Diese sind nach Angabe der Friedhofsverwaltung allerdings veraltet.

Um die Öffentlichkeitsarbeit zu stärken, könnte die Gemeinde Alfter ihren Internet-Auftritt verbessern. Folgende Punkte sollte die Gemeinde unter dem Stichwort „Friedhof“ benennen:

- Kontaktdaten (Name, Anschrift, Telefonnummer, E-Mail, Öffnungszeiten) der Friedhofsverwaltung,
- Informationen zu den einzelnen Friedhöfen (z.B. Name, Adresse, Karte) – ggfs. mit Bebilderung,
- Informationen zu den Trauerhallen – ggfs. mit Bebilderung,
- Beschreibung der einzelnen Grabarten,
- Verlinkung von Friedhofssatzung und Friedhofsgebührensatzung,
- Verlinkung notwendiger Formulare.

Ergänzend kann die Kommune auch einen Flyer erstellen, in dem sie die einzelnen Friedhöfe, Bestattungsarten und die Trauerhallen beschreibt und mit Bildern versieht. Damit ermöglicht die Kommune auch ohne Internetzugriff einen Zugang zu der Thematik.

➔ Empfehlung

Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer Darstellung des Bereiches auf der Homepage der Gemeindeverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.

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.

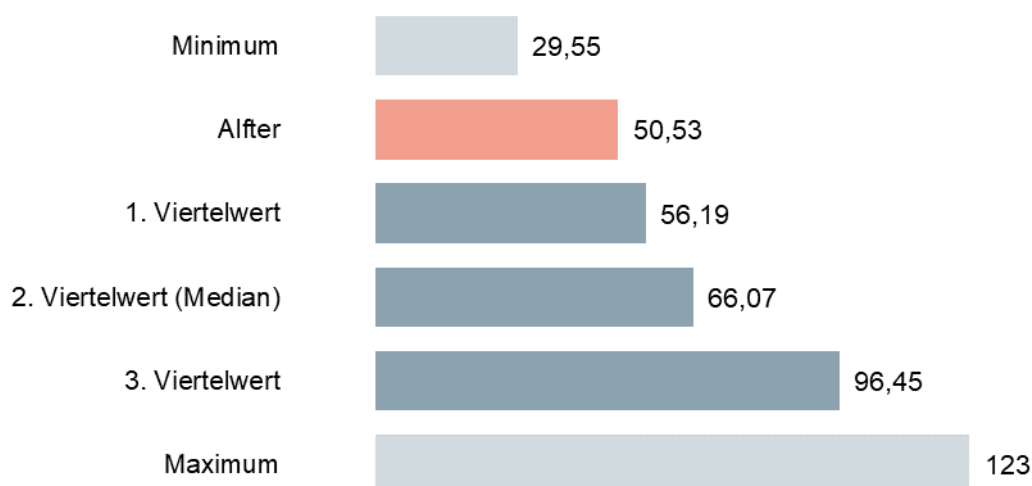
5.5.1 Kostendeckung

- Die Gemeinde Alfter kann nur etwas mehr als die Hälfte ihrer Aufwendungen im Friedhofswesen durch Erträge decken.

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 Alfter** hat die Friedhofsgebühren im Prüfzeitraum neu kalkuliert. Die neue Gebührensatzung soll zum 01. Januar 2024 in Kraft treten. Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Die Erlöse aus Gebühren liegen 2022 bei rund 256.000 Euro; die Aufwendungen bei rund 507.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Alfter kann nur rund die Hälfte ihrer Aufwendungen für das Friedhofswesen durch Erträge decken. Die Kosten je qm Friedhofsfläche liegen in Alfter bei 8,39 Euro. Damit stellt die Gemeinde Alfter derzeit den Maximalwert. Der Median der Vergleichskommunen beträgt 5,73 Euro. Ein Grund für die höheren Kosten sind mehr Aufwendungen bei der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen (siehe Ziffer 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen).

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
55,53	47,50	48,61	50,53

Im Zeitvergleich liegt der Kostendeckungsgrad konstant auf einem niedrigen Niveau, wobei seit 2020 eine leichte Steigerung zu verzeichnen ist. Nach Aussage der Friedhofsverwaltung sieht die neue Friedhofsgebührensatzung eine Erhöhung der Gebühren vor. Das wirkt sich positiv auf den Kostendeckungsgrad aus, wenn die Aufwendungen nicht steigen und die Bestattungszahlen stabil bleiben.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Um die Gebühren für die verschiedenen Grabarten festzulegen, nutzt die Gemeinde Alfter Äquivalenzziffern. Nutzer pflegeärmerer Bestattungsformen können noch stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

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

³⁶ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Die **Gemeinde Alfter** arbeitet bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren bereits mit der Äquivalenzziffernmethode. Gewichtet werden folgende Kriterien:

- Fläche,
- individuell / anonym,
- Verlängerungsmöglichkeit / Ortswahl,
- fester Bestattungsort,
- Pflegeaufwand Kommune,
- Mehrfachbestattungen.

Die unterschiedliche Gewichtung führt dazu, dass Urnengräber teilweise deutlich günstiger sind als Erdgräber. Nachfolgend als Beispiel einige Unterschiede bei Berücksichtigung einer Ruhefrist von 30 Jahren³⁷:

- Ein Urnenreihengrab ist 386 Euro günstiger als ein Erdreihengrab,
- ein Urnenwahlgrab kostet 570 Euro weniger als ein Erdwahlgrab,
- ein pflegefreies Urnenreihengrab ist 601 Euro günstiger als ein pflegefreies Erdreihengrab.

Um die vorhandene Nachfrage nach Urnengräbern (siehe Ziffer 5.6 Friedhofsflächen bzw. 5.6.1 Einflussfaktoren) in der Gebührenkalkulation noch stärker zu berücksichtigen, könnte die Gemeinde Alfter den verminderten Pflegeaufwand von Urnengräbern für Angehörige in die Äquivalenzziffern aufnehmen. Hierdurch werden auch Nutzer kleinerer Flächen verbunden mit einem geringeren Pflegeaufwand angemessen an den Gebühren beteiligt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.

5.5.3 Trauerhallen

➔ **Feststellung**

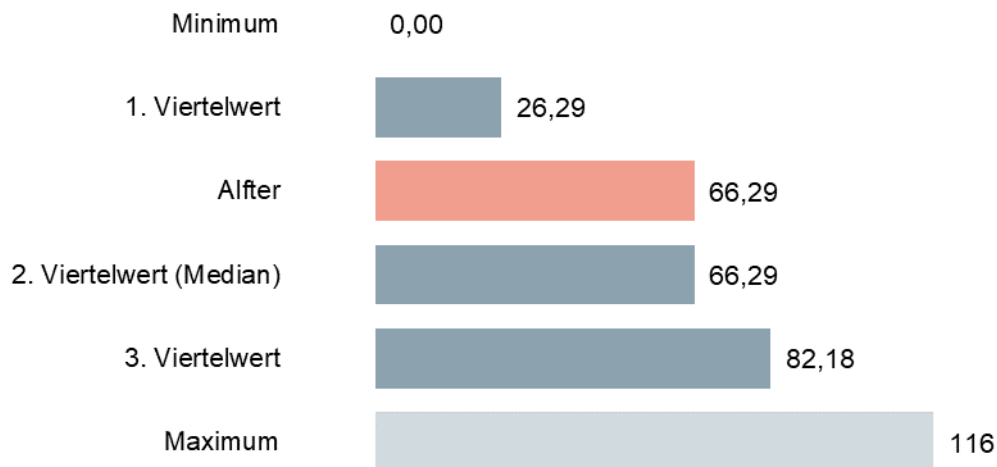
Beim Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen stellt die Gemeinde Alfter den Median. Die Trauerhallen werden gut angenommen. Allerdings ist die Zahl der Nutzungen rückläufig. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.

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.

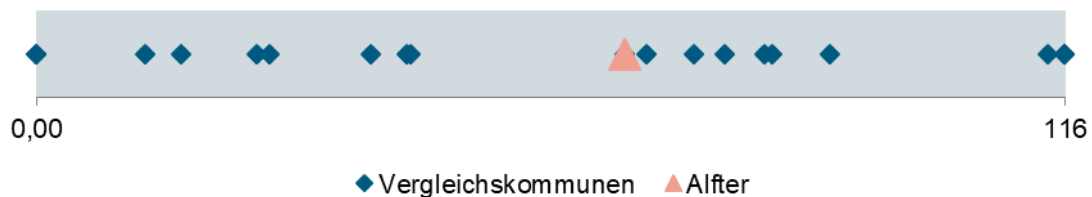
³⁷ Auf Basis der Friedhofsgebührensatzung der Gemeinde Alfter vom 8. Dezember 2022

Die **Gemeinde Alfter** hält auf jedem der fünf kommunalen Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Eine Konkurrenzsituation besteht insbesondere zu privaten Abschiedsräumen von Bestattern. Das hat auch dazu geführt, dass die Gemeinde zwischenzeitlich mehrere Kühlkammern stillgelegt hat. Nur die Kühlkammern auf den Friedhöfen Gieltdorf und Witterschlick sind noch aktiv. Langfristige Konzepte für die Trauerhallen bestehen nicht. Erhaltungsaufwendungen werden roulierend je nach Bedarf geleistet. Die Erlöse aus den Gebühren für die Trauerhallen liegen im Betrachtungsjahr bei 26.500 Euro, die Aufwendungen bei 39.978 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



Die Gemeinde Alfter stellt im interkommunalen Vergleich den Median. Es sind 17 Werte in den interkommunalen Vergleich eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Je Trauerhalle wendet die Gemeinde Alfter 2022 insgesamt 7.996 Euro auf. Damit positioniert sich die Kommune unter dem Median von 10.282 Euro. Erneuerungsmaßnahmen an den Hallen erfolgen roulierend.

Die Erlöse sind von der Anzahl der Beisetzungen und der damit verbundenen Nutzungen der Trauerhallen abhängig. In 2022 werden die Trauerhallen bei 106 von insgesamt 166 Beisetzungen genutzt. Das entspricht einem Anteil von rund 64 Prozent.

Anteil Nutzungen Trauerhallen in Prozent 2022

Kennzahl	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen	63,86	0,00	31,85	43,53	63,29	105	20

Die Trauerhallen werden in Alfter stärker frequentiert als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Allerdings ist die Zahl der Nutzungen nach Angaben der Friedhofsverwaltung rückläufig. Die Erlöse je Halle liegen in Alfter bei 5.300 Euro, der Median liegt bei 3.437 Euro.

Um Transparenz für das Aufgabenfeld zu erzielen, sollte die Gemeinde Alfter die Aufwendungen und Erträge sowie die Anzahl der Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten. Wenn bestimmte Trauerhallen kostenintensiver sind oder weniger stark frequentiert werden, sollte die Gemeinde Alfter hierfür nachhaltige Lösungen suchen. Gegebenenfalls könnten Trauerhallen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gezielt beworben, reduziert oder anders genutzt werden.

➔ Empfehlung

In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde Alfter auch die weitere Verwendung ihrer Trauerhallen einbeziehen.

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 Gemeinde Alfter erstellt eine Bestattungsstatistik. Hierdurch hat die Friedhofsverwaltung Transparenz über das individuelle Nachfrageverhalten.

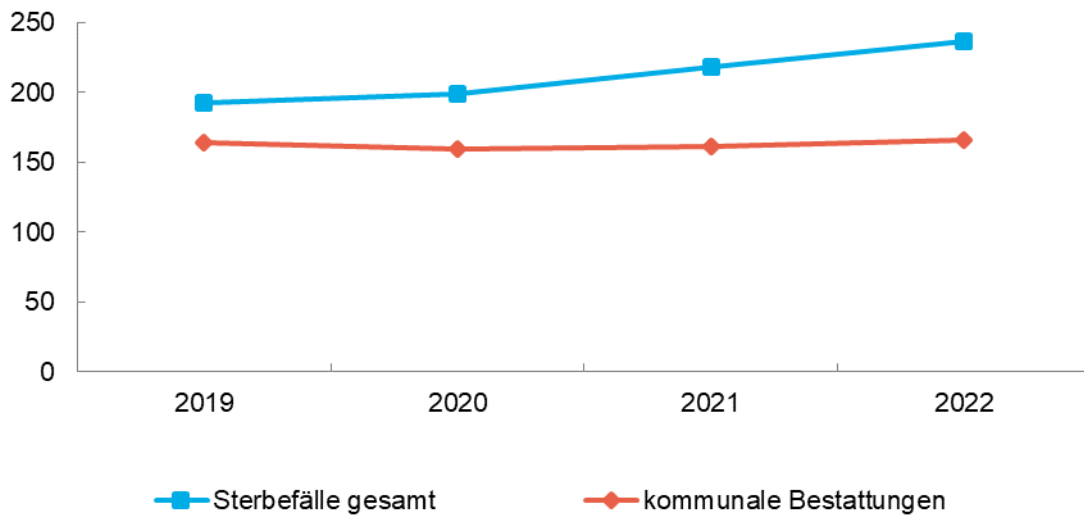
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Einwohnerzahl liegt in **Alfter** 2023 nach den Angaben von IT.NRW bei 23.367 Einwohnern. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf 23.011 Einwohner verringern wird. Die Zahl der Einwohner ab 80 Jahren

wird sich lt. den Prognosewerten demgegenüber von 1.487 Einwohnern in 2023 auf 2.047 Einwohner 2040 erhöhen. Das entspricht einer Steigerung von rund 38 Prozent. Trotzdem geht die Gemeindemodellrechnung nur von einem leichten Anstieg der Sterbefälle aus (2023 – 239 Sterbefälle / 2040 – 255 Sterbefälle).

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Alfter



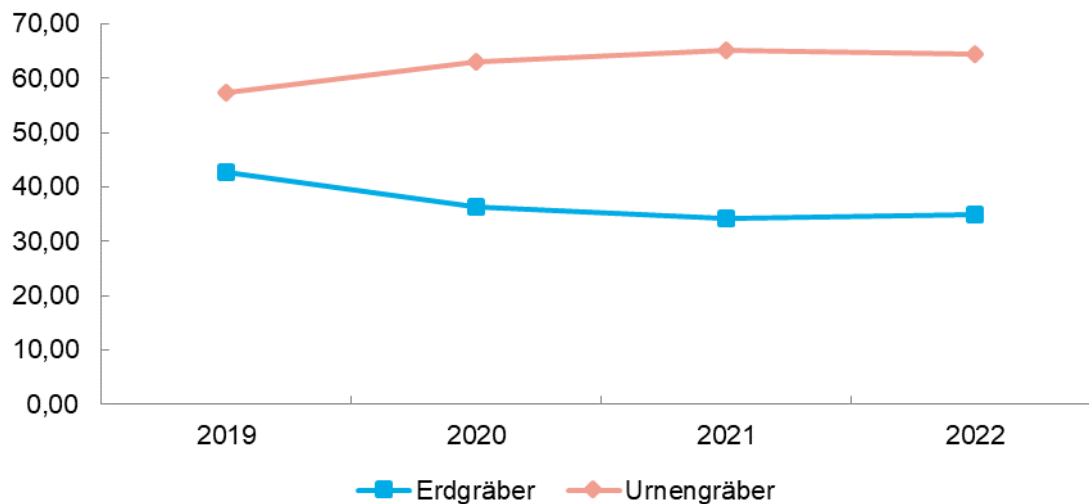
Die Zahl der Sterbefälle steigt im Zeitvergleich an. Demgegenüber bleibt die Anzahl der kommunalen Bestattungen relativ konstant. Der überwiegende Anteil der Bestattungen erfolgt in Urnengräbern:

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

Kennzahlen	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	35,54	12,77	23,27	34,69	41,67	61,45	21
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	64,46	32,76	56,74	64,46	76,73	87,23	21

Die Gemeinde Alfter verzeichnet 2022 deutlich mehr Urnenbestattungen als Sargbestattungen. Das weist auf den generellen Wandel im Bestattungswesen hin. Im interkommunalen Vergleich stellt die Gemeinde mit ihrem Anteil an Urnenbestattungen den Median.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Alfter in Prozent



Seit 2019 zeigt sich in Alfter tendenziell eine Verlagerung von Erd- zu Urnengräbern. Die Gemeinde ist sich dieser Veränderung bewusst. Sie beteiligt sich seit 2017 an einer jährlichen statistischen Abfrage zum Verhältnis von Sarg- zu Urnenbestattungen. Auch im Rahmen der Gebührenkalkulation werden Fallzahlen nach Grabarten erhoben.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

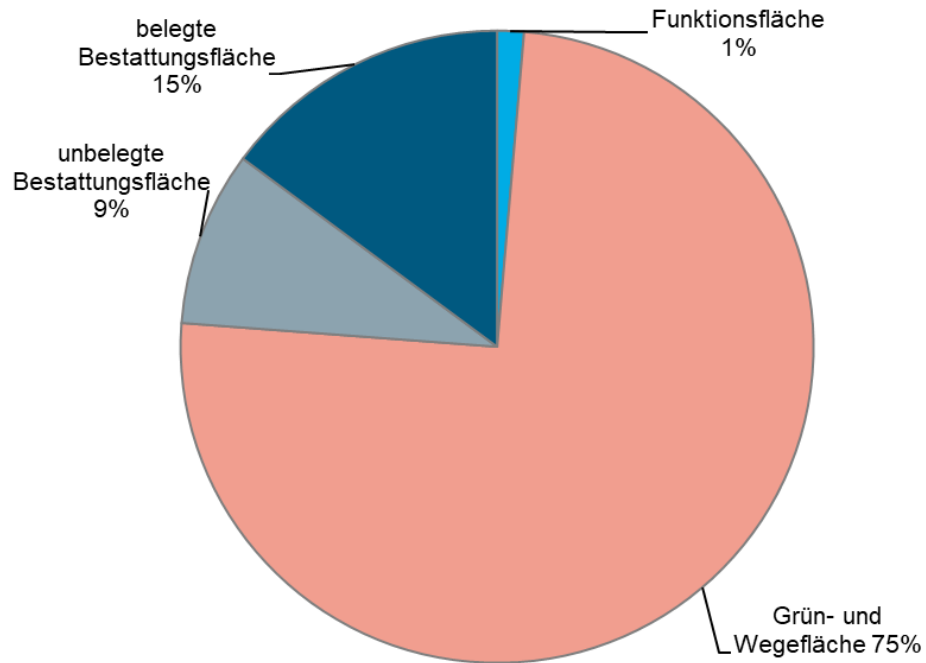
- ➔ Der Anteil der Bestattungsfläche an der gesamten Friedhofsfläche liegt in der Gemeinde Alfter bei rund 24 Prozent. Von der Bestattungsfläche sind etwa 62 Prozent mit Gräbern belegt. Damit ist die Auslastung besser als bei den meisten Vergleichskommunen.

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 Alfter** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Aufteilung der Friedhofsflächen in Prozent



Im Kapitel Grün- und Wegeflächen (Ziffer 5.7) analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Den wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhallen betrachten wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen. Dreiviertel der Friedhofsfläche entfällt in der Gemeinde Alfter auf Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche liegt insgesamt bei rund 24 Prozent. Dieser Anteil liegt unter dem Median der Vergleichskommunen von rund 38 Prozent.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	62,41	21,74	23,82	35,73	53,42	80,54	17
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	57,85	18,93	22,43	32,39	48,50	86,73	17
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	4,56	1,04	2,26	3,18	4,56	8,69	17

Von der vorhandenen Bestattungsfläche sind in Alfter rund 62 Prozent mit Grabstellen belegt. Damit gehört die Gemeinde zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Auslastung.

Die Gemeinde versucht bewusst, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizusetzen, um diese dann wieder in Gänze zu beplanen. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Nicht genutzte Grabfelder wandelt die Gemeinde in Rasenflächen oder Blühwiesen (beispielsweise in Oedekoven und Impekoven) um. Trotzdem gibt es auch in Alfter aufgrund der unterschiedlichen Nutzungszeiten (insbesondere bei Nachbelegung) einzelne nicht mehr belegte Grabstellen auf Grabfeldern oder einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern. Insgesamt gesehen ist die Bestattungsfläche aber komprimierter als bei vielen anderen Kommunen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

➔ Feststellung

Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Das Bestattungsangebot der Gemeinde kann noch ergänzt werden.

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

In früheren Jahren waren die Flächen der Friedhöfe in erster Linie auf Sargbestattungen ausgelegt. Deshalb waren die Flächenverbräuche entsprechend groß. Aber auch in **Alfter** ist der deutliche Wandel von Sargbestattungen zu Urnenbestattungen zu spüren (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren). Es wird weniger Fläche benötigt. Die Friedhofsplanung ist ein sehr langwieriger Prozess, im dem bereits jetzt die Weichen für eine generelle zukünftige Ausrichtung zu stellen sind.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Alfter

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	19
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	3
Neukäufe Urnengräber 2022	46
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	3

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2022 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch wird für die Kommune erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

In Alfter sind im Jahr 2022 mehr Gräber gekauft worden, als Gräber frei geworden sind. Trotzdem ist nach Aussage der Friedhofsverwaltung keine zusätzliche Bestattungsfläche erforderlich. Dadurch, dass der Anteil an Urnenbeisetzungen deutlich überwiegt, reicht die vorhandene Fläche aus. Langfristig gesehen denkt die Gemeinde Alfter auch über eine Reduzierung von Flächen nach.

Die Verteilung der Gräber erfolgt in gemeinsamer Abstimmung von Bestattern und Mitarbeitenden der Friedhofsverwaltung. Teilweise finden hierfür Begehungen der Friedhöfe statt.

Die Gemeinde Alfter bietet bis auf Urnennischen oder Kolumbarien sowie Urnengemeinschaftsgräber alle Grabformen an. Beispielsweise ermöglicht die Kommune auf dem Friedhof in Witterschlick auch muslimische Bestattungen.

Um der zunehmenden Nachfrage nach pflegefreien Grabstätten in Alfter zu entsprechen, hat die Gemeinde in der Vergangenheit bereits mehr pflegefreie Erd- und Urnengräber eingerichtet. Die Gemeinde könnte ihr Bestattungsangebot darüber hinaus durch Urnennischen, Kolumbarien oder Urnengemeinschaftsgräber erweitern. Diese Bestattungsformen sind pflegearm bzw. pflegefrei und können auf kleinem Raum angeboten werden. Die Bestattungsfläche kann so noch weiter komprimiert werden. Vereinzelte Nachfragen aus der Bevölkerung sind diesbezüglich bereits an die Friedhofsverwaltung herangetragen worden. Die Gemeinde kann zunächst versuchsweise auf einem Friedhof mit den erweiterten Bestattungsarten beginnen. Die Zahl der Bestattungen müsste dann nachgehalten werden. Nach Ablauf eines Jahres sollte die Friedhofsverwaltung prüfen, ob das Angebot tatsächlich der Nachfrage entspricht. Aus dem Ergebnis sollte die Kommune weitere Handlungsziele ableiten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter könnte über die Einrichtung von Urnennischen, Kolumbarien oder Urnengemeinschaftsgräber nachdenken. Diese Bestattungsformen benötigen nur eine kleine Bestattungsfläche und entsprechen der zunehmenden Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Grabarten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- ➔ Die Gemeinde Alfter zählt zu der Hälfte der Kommunen mit einem hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche.

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.

Eine gute Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine effektive Steuerung, eine langfristige Planung und eine Senkung von Aufwendungen.

Nach Aussage der **Gemeinde Alfter** sind der Friedhofsverwaltung die Strukturen (z. B. Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege, etc.) der Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen grundsätzlich bekannt. Informationen erhält die Friedhofsverwaltung durch den Baubetriebshof und durch eigene Begehungen der Friedhöfe. Digitale Informationen zu den Grün- und Wegeflächen stehen der Kommune allerdings nicht zur Verfügung. Es gibt keine langfristigen Planungen. Notwendige Arbeiten werden im Rahmen aktueller Gegebenheiten durchgeführt.

Anteil Grün und Wegeflächen in Prozent 2022

Kennzahlen	Alfter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche	74,84	14,64	40,91	64,90	75,22	86,73	18

Die Spannweite der Kennzahlen steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen liegt in der Gemeinde Alfter beim dritten Viertelwert.

Die Friedhöfe haben auch einen Erholungswert für die Bürgerinnen und Bürger. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt in Alfter allerdings bei rund 79 Prozent (siehe Ziffer 5.3 Öffentliche Strukturen). Insofern müssen die Friedhöfe nicht unbedingt Erholungszwecken zur Verfügung stehen.

Wichtig ist, dass die Grün- und Wegeflächen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Bestattungsfläche langfristig geplant werden. Deshalb ist es wichtig, Transparenz für dieses Aufgabenfeld herzustellen. Um die Planung zu vereinfachen, wäre ein Grünflächeninformationssystem hilfreich. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung zu Ziffer 5.4.3 - Digitalisierung - verwiesen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ Feststellung

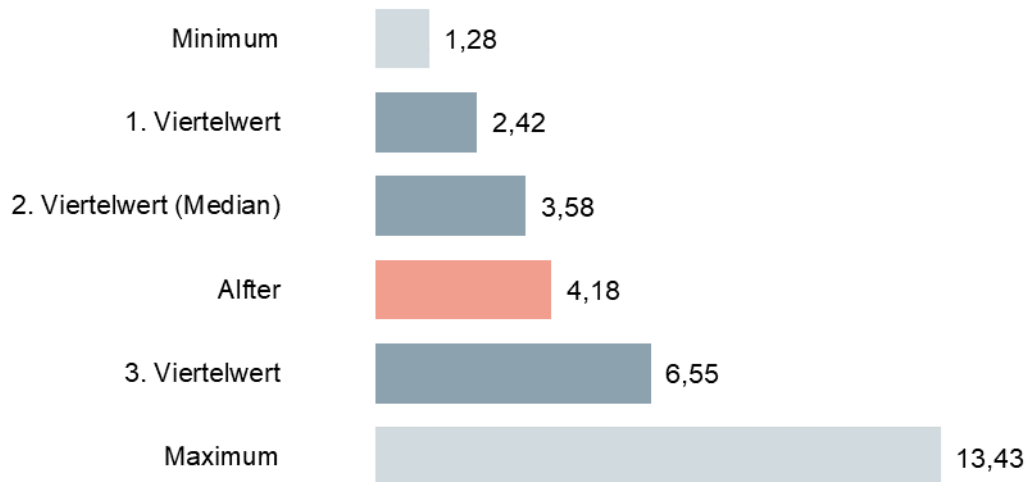
Die Gemeinde Alfter hat im interkommunalen Vergleich höhere Unterhaltungsaufwendungen für ihre Grün- und Wegeflächen. Konkrete Zielvorgaben zur Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind nicht gesetzt. Notwendige Arbeiten erfolgen bei Bedarf.

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

In der **Gemeinde Alfter** ist der Baubetriebshof für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zuständig. Absprachen in Bezug auf die Gestaltung der Grün- und Wegepflege erfolgen bei Bedarf auf kurzem Dienstweg.

Der Anteil der Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen an den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen liegt in Alfter bei 37 Prozent. Damit positioniert sich die Kommune im Bereich des Median.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



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



Auch in diesen Kennzahlen zeigt sich eine deutliche Spannbreite. Die Kennzahlen variieren in Abhängigkeit der vorhandenen Strukturen, der Beschaffenheit der Wege und der Grünanlagen, der vereinbarten Pflegestandards, des Pflegeurnus sowie der jeweiligen Leistungskonditionen.

Die Gemeinde Alfter zeigt im Vergleich höhere Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Um die Unterhaltungsaufwendungen möglichst gering zu halten, sollte sich die Gemeinde bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können z. B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z. B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprechender gestaltet sein. Langfristiges Ziel sollte eine Reduzierung der Grün- und Wegeflächen sein, um Kosten zu reduzieren und somit den Kostendeckungsgrad (siehe Ziffer 5.5.1 Kostendeckung) zu erhöhen.

➔ Empfehlung

In Zusammenhang mit der Flächenplanung sollte die Gemeinde Alfter auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Alfter arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	134	E1	Die Gemeinde Alfter sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.	135
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei ihren Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings stehen der Verwaltung für die Planungsarbeit keine mobilen Endgeräte zur Verfügung. Auch ein Grünflächeninformationssystem ist nicht vorhanden.	135	E2	Die Planung von Friedhofsangelegenheiten über mobile Endgeräte oder die Verknüpfung mit einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) würde die strategische und operative Arbeit der Friedhofsverwaltung deutlich vereinfachen.	135
F3	Die Gemeinde Alfter betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen.	136	E3	Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer Darstellung des Bereiches auf der Homepage der Gemeindeverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.	136
Gebühren					
F4	Um die Gebühren für die verschiedenen Grabarten festzulegen, nutzt die Gemeinde Alfter Äquivalenzziffern. Nutzer pflegeärmerer Bestattungsformen können noch stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	138	E4	Die Gemeinde Alfter kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	139
F5	Beim Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen stellt die Gemeinde Alfter den Median. Die Trauerhallen werden gut angenommen. Allerdings ist die Zahl der Nutzungen rückläufig. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.	139	E5	In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Gemeinde Alfter auch die weitere Verwendung ihrer Trauerhallen einbeziehen.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F6	Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt. Das Bestattungsangebot der Gemeinde kann noch ergänzt werden.	145	E6	Die Gemeinde Alfter könnte über die Einrichtung von Urnennischen, Kolumbarien oder Urnengemeinschaftsgräber nachdenken. Diese Bestattungsformen benötigen nur eine kleine Bestattungsfläche und entsprechen der zunehmenden Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Grabarten.	146
Grün- und Wegeflächen					
F7	Die Gemeinde Alfter hat im interkommunalen Vergleich höhere Unterhaltungsaufwendungen für ihre Grün- und Wegeflächen. Konkrete Zielvorgaben zur Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind nicht gesetzt. Notwendige Arbeiten erfolgen bei Bedarf.	147	E7	In Zusammenhang mit der Flächenplanung sollte die Gemeinde Alfter auch ein Konzept für die Grün- und Wegeflächen erarbeiten.	148

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

In einigen Fällen verzichten wir in dieser Prüfungsrunde auf eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde. Gründe hierfür sind insbesondere Rechtsänderungen oder Pandemieauswirkungen, die die Kennzahlen zu stark beeinflussen. Dies betrifft die Handlungsfelder Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Offene Ganztagschulen, Schulen Flächenmanagement, Schülerbeförderung, Schulsekretariate, Rentenversicherungsangelegenheiten, Sport Flächenmanagement und Straßenbeleuchtung.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW aktualisiert das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichswerten zum Download zur Verfügung.

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der kleinen kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Gemeinde Alfter

Handlungsfelder / Kennzahlen	Alfter 2016	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation**										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-44,92	168	-54,56	92,32	151	192	435	29	2022	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	30,47	26,35	7,67	26,59	38,79	42,73	65,54	29	2022	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	60,53	48,41	28,32	56,96	66,08	76,86	88,48	29	2022	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	./.	2.824	787	1.848	3.024	3.790	5.703	18	2022	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-13,34	161	-521	116	198	251	446	29	2022	Finanzen
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	4.495	4.495	10.054	11.167	14.894	45.151	37	2022	./.
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen	k. A.	80,06	0,00	15,71	31,89	77,59	381	37	2023	./.
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.581	475	800	1.058	1.467	2.406	37	2022	./.
Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	880	105	386	611	1.298	3.405	37	2022	./.
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	5,42	6,64	3,45	5,36	6,06	7,52	9,43	29	2022	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Alfter 2016	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	4,33	5,11	3,40	4,80	5,33	5,60	6,82	29	2022	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	8.192	2.844	4.661	5.345	6.455	8.207	15	2022	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	1.383	1.626	1.626	2.862	3.486	3.819	5.793	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	815	609	609	1.501	1.841	2.199	2.497	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	0	131	0	65	131	230	395	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	49	59	0	103	155	280	449	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	195	208	124	190	215	255	323	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	83	91	68	113	136	158	246	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	45	58	27	92	130	252	772	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	156	165	43	133	245	386	1.003	29	2021	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	8	66	0	22	65	129	461	29	2021	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	31	240	12	123	189	379	883	29	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Alfter 2016	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,37	28,03	8,90	11,56	13,77	16,66	28,03	30	2021	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	18,04	20,77	0,15	13,39	20,62	23,79	34,02	17	2021	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,09	30,55	8,06	11,36	13,43	16,16	30,55	30	2021	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	29,55	25,81	0	0	1,42	12,53	95,56	31	2021	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	11,48	10,78	3,62	6,86	8,79	10,64	14,99	30	2021	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	107,01	124,51	63,52	85,63	95,21	110,26	134,24	31	2021	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,50	12,66	5,64	9,85	11,04	13,16	21,60	31	2021	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	143	154	62	85	99	118	241	31	2021	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	./.	1.272	305	484	541	770	1.296	27	2021	./.
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	243	153	94	143	155	209	261	26	2021	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	9,20	10,34	3,95	9,35	11,75	16,28	24,75	33	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Alfter 2016	Alfter aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,75	2,50	0,41	2,79	3,75	5,33	8,55	33	2021	./.
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 50 Prozent									./.
	59,80	67,67	25,67	58,19	66,55	73,08	85,81	12	2021	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	gpa-Richtwert: 1,30 Euro									./.
	0,57	0,27	0,25	0,53	0,78	1,05	2,20	34	2021	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 100 Prozent									./.
	0,00	69,57	0,00	23,53	45,73	69,18	255	35	2021	
Friedhofswesen										
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	2,75	0,81	1,97	2,36	2,77	3,24	21	2022	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent	k. A.	50,53	29,55	56,19	66,07	96,45	123	19	2022	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	k. A.	66,29	0,00	26,29	66,29	82,18	116	17	2022	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	k. A.	4,18	1,28	2,42	3,58	6,55	13,43	12	2022	Friedhofswesen

*EW = Einwohner **Für die Kennzahlen im Bereich Haushaltssituation ist das Vergleichsjahr 2014.

➔ 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