

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Nideggen im Jahr
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Nideggen	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	15
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 Stadt Nideggen	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Nideggen	32
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	56

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Vergabewesen	75
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	78
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	81
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	83
2.5	Sponsoring	86
2.6	Nachtragswesen	87
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	91
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Informationstechnik an Schulen	93
3.1	Managementübersicht	93
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	94
3.3	IT an Schulen	94
3.3.1	IT-Steuerung	95
3.3.2	Stand der Digitalisierung	98
3.3.3	IT-Sicherheit	101
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	105
4.1	Managementübersicht	105
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	106
4.3	Örtliche Strukturen	106
4.4	Rechtmäßigkeit	107
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	108
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	109
4.4.3	Art der Bestattung	110
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	111
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	111
4.5	Verfahrensstandards	112
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	113
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	114
4.6.2	Aufwendungen	115
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	117

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
5.	Friedhofswesen	120
5.1	Managementübersicht	120
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	121
5.3	Örtliche Strukturen	121
5.4	Friedhofsmanagement	122
5.4.1	Organisation	122
5.4.2	Steuerung	123
5.4.3	Digitalisierung	124
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	124
5.5	Gebühren	125
5.5.1	Kostendeckung	126
5.5.2	Grabnutzung	127
5.5.3	Trauerhallen	128
5.6	Friedhofsflächen	130
5.6.1	Einflussfaktoren	131
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	132
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	134
5.7	Grün- und Wegeflächen	135
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	135
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	136
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
	Kontakt	141

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 **Stadt Nideggen** hat einen hohen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Die Jahresergebnisse 2017 bis 2021 waren positiv. Das Jahr 2022 schließt die Stadt mit einem Defizit ab. Die Stadt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für alle Planungsjahre ein Defizit. Insgesamt beläuft sich das Defizit auf rund 3,5 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung ist aufgrund der aktuellen globalen Unsicherheiten und Kriege grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei den Personalaufwendungen.

Nideggen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen in unserem aktuellen Vergleich mit der geringsten **Eigenkapitalquote**. Das Eigenkapital der Stadt weist Ende 2022 noch einen Bestand von 13,3 Mio. Euro auf. Realisieren sich die geplanten Defizite, so sinkt das Eigenkapital bis 2027 deutlich auf 8,5 Mio. Euro.

Die **Verbindlichkeiten** der Stadt sind im interkommunalen Vergleich sowohl in der Konzernbetrachtung, als auch beim Kernhaushalt insgesamt unterdurchschnittlich hoch. Trotz einer deutlichen Reduzierung der Liquiditätskredite, positioniert sich die Stadt hier weiterhin über dem Median. Die Stadt kann ihr laufendes Geschäft auch zukünftig nicht aus den laufenden Einzahlungen finanzieren: die Liquiditätskredite steigen daher perspektivisch wieder an. Die betrachteten Anlagenabnutzungsgrade zeigen einen deutlichen Werteverzehr und damit erhebliche Reinvestitionsbedarfe an, die ebenfalls durch Kredite zu finanzieren sein werden.

Die Stadt Nideggen hält die gesetzlichen Fristen im Zusammenhang mit den Haushaltssatzungen sowie den Jahresabschlüssen aus verschiedenen Gründen nicht ein. Daher befindet sich die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Die Stadt führt ein Finanzcontrolling durch und die Kämmerin informiert regelmäßig die politischen Gremien.

Die Stadt Nideggen überträgt sowohl konsumtive als auch investive **Ermächtigungen** in das Folgejahr, obwohl sie diese nur in geringem Umfang ausführen kann. Daher sollte Nideggen zukünftig nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die realistisch umgesetzt werden können. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie verbindlich geregelt.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das **Fördermittelmanagement** ein wichtiges Instrument. In Nideggen ist dieser Bereich zentral organisiert. Hierfür sollte sie die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln in einer Dienstanweisung schriftlich fixieren und ein förderbezogenes Controlling einführen. Positiv ist, dass die Stadt eine Datenbank eingerichtet hat und somit einen Überblick über alle Förderprojekte hat. Zudem berichtet sie der Politik regelmäßig.

Beim **Kredit- und Anlagemanagement** spielen Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Nideggen verfügt über eine Dienstanweisung, die sowohl das Kredit- als auch das Anlagemanagement umfasst.

Die Stadt Nideggen nutzt im **Vergabewesen** seit 2021 die kommunale Dienstleistungsgesellschaft MILAN als zentrale Vergabestelle. Die Dienstanweisung aus Oktober 2024 für den Vergabebereich spiegelt die derzeitigen organisatorischen Rahmenbedingungen wider.

Die Betrachtung einzelner Maßnahmen zeigt, dass die Stadt die Vergabeverfahren weitgehend nachvollziehbar und transparent dokumentiert, soweit sie von der MILAN ausgeschrieben werden. Hierbei wird neben dem gebündelten Fachwissen auch der Vorteil eines Vergabemanagementsystems deutlich. Eine zusätzliche Prüfung z.B. durch eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem Rechnungsprüfungsamt einer anderen Kommune würde die Mitarbeitenden in einer rechtskonformen Umsetzung unterstützen. Die Höhe der Abweichungen für schlussgerechnete Baumaßnahmen in 2022 konnte nicht plausibel ermittelt werden. Einzelne Baumaßnahmen weisen dabei hohe Abweichungen auf. Daher sollte die Stadt eine regelmäßige Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen (zentrales Nachtragsmanagement).

Die Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der **Korruptionsprävention**. In diesem Bereich ist die Stadt mit der neuen Dienstanweisung seit September 2024 gut aufgestellt. Es fehlt noch eine Schwachstellenanalyse für die Verwaltung, deren kurzfristige Umsetzung zugesagt wurde. Das Thema **Sponsoring** ist in der neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention enthalten und geregelt.

Die **IT-Ausstattung** des Grundschulverbundes der Stadt Nideggen wird technisch von der „Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur“ (KDVZ) und der Stadt Jülich umgesetzt. Der IT-Support in den Schulen ist dabei vollständig auf die KDVZ übertragen. Einen eigenen Medienentwicklungsplan als Planungsgrundlage des Schulträgers hält die Stadt Nideggen nicht vor. Alle Vorgaben des technisch pädagogischen Einsatzkonzeptes und des pädagogischen Medienkonzeptes des Grundschulverbunds Nideggen sind erfüllt.

Bei der **IT-Sicherheit** am Nidegger Grundschulverbund erreicht der Gesamterfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Wert. Die festgestellten Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, sollten konsequent verfolgt werden.

Die Stadt Nideggen weist mit fünf Seniorenpflegeeinrichtungen eine größere Wahrscheinlichkeit für **ordnungsbehördliche Bestattungen** auf als Kommunen mit weniger Einrichtungen. In 2021 gehört Nideggen zu den 25 Prozent der Kommunen mit einer erhöhten Falldichte.

Die Stadt Nideggen hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein. Die ordnungsbehördlichen Bestattungen werden als Feuerbestattung mit Ascheverstreuerung durchgeführt. Die Verstreuerung der Asche ist ohne ausdrücklichen Wunsch von Verstorbenen gesetzlich nicht vorgesehen. Die Stadt Nideggen hat zugesichert, dass sie künftig eine rechtskonforme Bestattungsart wählen wird. Der Großteil der bislang geprüften Kommunen wählt hierfür die anonyme Urnenbeisetzung. Zeigen die bestattungspflichtigen Angehörigen keine Bereitschaft zur Durchführung der Bestattung, wird die Kommune selbst im Rahmen der Ersatzvornahme tätig. Die erhobene Verwaltungsgebühr sollte jedoch erhöht werden.

Die Stadt sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen festlegen, um die Beschäftigten - beispielsweise im Vertretungsfall – zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit bestehen, sich in dem Aufgabenfeld weiterzubilden.

Im Vergleichsjahr 2021 verzeichnet die Stadt Nideggen weniger Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Ein Grund hierfür ist die kostengünstige aber unzulässige regelmäßig Ascheverstreuerung. Insbesondere zur weiteren wirtschaftlichen Handhabung sollte die Stadt Nideggen eine Markterkundung durchführen.

Die Stadt Nideggen besitzt sieben kommunale **Friedhöfe**. Nideggen zählt hier zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit niedrigen Aufwendungen. Die Stadt könnte darüber nachdenken, dem Trend entsprechend Nutzer kleinerer Flächen stärker am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Das wird möglich, wenn die Kommune den verminderten Pflegeaufwand der Angehörigen über eine Äquivalenzziffer stärker gewichtet.

Ein großer Anteil der vorgehaltenen Bestattungsfläche ist jetzt schon unbelegt. Darüber hinaus werden auch in der Stadt Nideggen pflegearme bzw. pflegefreie Grabstätten stärker nachgefragt. Hierdurch wird künftig immer weniger Bestattungsfläche benötigt; die verbleibenden Grünflächen wachsen. Um die Flächen wirtschaftlich auszurichten, müssen langfristige Strategien entwickelt werden. Gegebenenfalls können Flächen abgetrennt, anders genutzt oder pflegearm gestaltet werden. Entsprechende Überlegungen bestehen in der Stadt Nideggen bereits. Auch die Trauerhallen sollten in diese Planungen einbezogen werden. Die Trauerhallen wurden 2021 nur in sehr geringem Umfang genutzt. Um die Nachfrage zu steigern, hat die Stadt eine Gebührensenkung beschlossen. Teilweise werden die Hallen bereits einer anderen bzw. erweiterten Nutzung zugeführt. Um sowohl Trauerhallen aber auch die Friedhöfe in der Öffentlichkeit prä-senter zu machen, sollte die Friedhofsverwaltung ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren.

Die Stadt Nideggen sollte die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen und friedhofsbezogen fort-schreiben. Hieraus kann die Kommune Ziele für die einzelnen Friedhöfe festlegen und entspre-chende Maßnahmen ableiten. Wichtig ist die Einbindung der Entscheidungsträger über ein Be-richtswesen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Nideggen

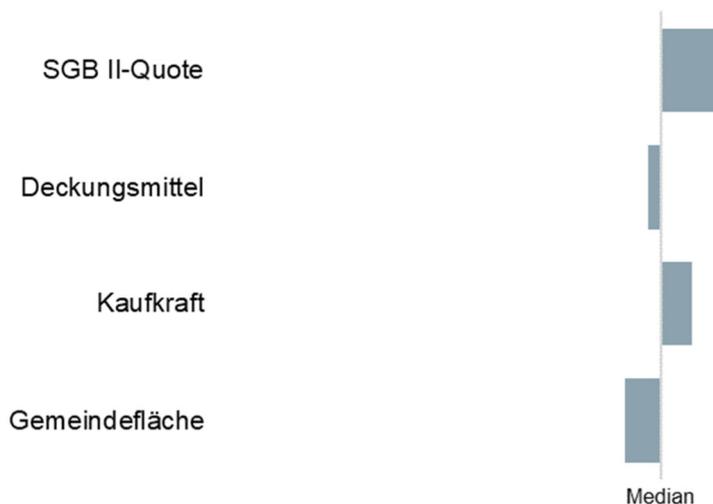
0.2.1 Strukturen

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 Stadt Nideggen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich 2023



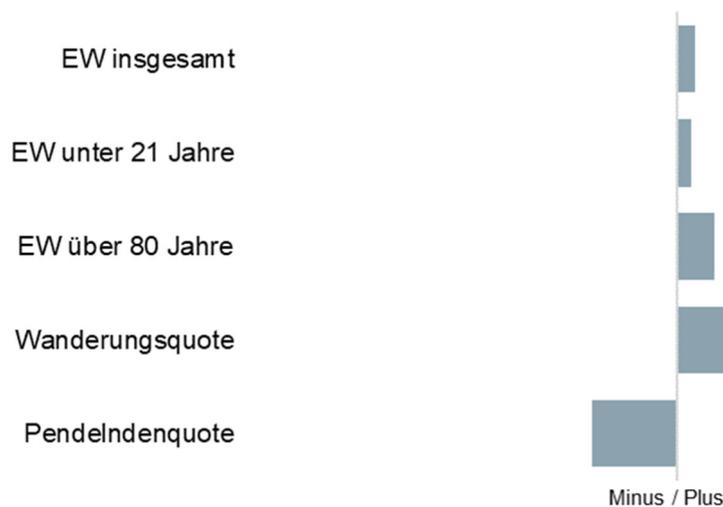
Strukturmerkmale Nideggen

Intrakommunaler Vergleich

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

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 Nideggen 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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.

Die Stadt Nideggen hat zum Stichtag 31. Dezember 2023 rund 10.400 Einwohner. Damit ist die Bevölkerungszahl nach dem Zensus 2011 insgesamt laufend angestiegen. Dieser Anstieg kommt durch die positive Wanderungsquote zustande kommt: die Zuzüge haben in den letzten fünf Jahren überwogen. Dabei wurde gleichzeitig der Überhang von Sterbefällen gegenüber den Geburten (negative natürliche Bevölkerungsentwicklung) kompensiert. Der Anstieg fällt nach Maßgabe des – bislang nur teilweise veröffentlichten - Zensus 2022 sogar noch höher aus.

Wie in vielen Kommunen zeigt sich in Nideggen eine Verschiebung in der Altersstruktur: konkret ist der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren erkennbar angewachsen. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Parallel dazu hat sich der Anteil der jüngeren Einwohner unter 21 Jahren in geringerem Umfang erhöht, was im Zuzug von jungen Familien (sog. Familienwanderung) begründet ist. Hier wirkt sich die Vermarktung von Mehrparteienhäusern und die Ausschöpfung der bestehenden Möglichkeiten u. a. durch Lückenbebauung aus. Neue Baugebiete mit Wohnbebauung inklusive Kindertagesstätte befinden sich in der Vorbereitung. Hierfür stellt der Nationalpark Eifel einen begrenzenden Faktor im Gemeindegebiet dar.

Die geringe negative Pendlerquote belegt, dass deutlich mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus- als auspendeln. Mehr als 75 Prozent der 107 Vergleichskommunen erreichen höhere Pendlerquoten, die aber im Regelfall im negativen Bereich bleiben. Nideggen ist insofern eher als Wohnkommune zu charakterisieren. Gleichzeitig stellt der Tourismus als örtlicher Faktor den größten Wirtschaftsfaktor dar.² Der Tourismus verbunden mit dem Bevölkerungszuwachs bedingt entsprechende Anforderungen an die Gestaltung der kommunalen Infrastruktur und die bei der Kommune nachgefragten Leistungen.

Insgesamt agiert die Stadt Nideggen nach wie vor unter überwiegend ungünstigen Rahmenbedingungen: allgemeine Deckungsmittel unterhalb des Medians sowie eine beim dritten Quartil liegende SGB II-Quote stehen einer hohen Kaufkraft gegenüber. Bei 75 Prozent der Vergleichskommunen besteht in der Bevölkerung eine geringere Kaufkraft als in Nideggen. Mit einer SGB II-Quote, die deutlich oberhalb von mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen liegt, zeigt Nideggen damit eine widersprüchliche wirtschaftliche Situation der Bevölkerung auf.

Die allgemeinen Deckungsmittel, die sich aus Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen zusammensetzen, erreichen in Nideggen im Durchschnitt der letzten fünf Jahre 1.438 Euro je Einwohner.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte überörtliche Prüfung wurde mit Versand des Gesamtberichtes am 10. Januar 2019 abgeschlossen. Vor dem Hintergrund des ab 01. Januar 2019 geltenden Stellungnahmepflicht gem. § 105 Abs. 6, 7 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) hat die Stadt Nideggen zu allen Feststellungen und Empfehlungen eine Stellungnahme erstellt. Diese wurde im Rechnungsprüfungsausschuss beraten und in der öffentlichen Ratssitzung am 09. Juli 2019 beschlossen.

Neben der Umsetzung weiterer Hinweise wurden die Empfehlungen zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses sowie die Anhebung von Straßenbeitragsgebühren nicht umgesetzt. Zum einen wurde die Stadt Nideggen von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses durch die Bezirksregierung Köln bis einschließlich 2018 befreit. Seit dem 01. Januar 2019 greifen für Nideggen die größenabhängigen Befreiungen vom Gesamtabschluss gem. § 116a GO NRW. Für die Straßenbeitragsgebühren hat sich die Rechtslage gem. § 8 KAG im Nachgang zur Prüfung erwartungsgemäß ebenfalls verändert, so dass alle Maßnahmen gem. § 8 KAG aufgeschoben wurden.

Eine Anhebung der Elternbeiträge für den Besuch der Offenen Ganztagschule wurde seitens der Stadt nicht befürwortet. Dagegen wurden die Aufwendungen der Stadt, die über den Pflichtanteil hinausgehen, auf Einsparungen hin überprüft. Die Empfehlung zur Untersuchung der Bauhofleistungen (hier: Pflege der Spiel- und Bolzplätze) auf Einsparpotenziale wurde im Rahmen der Neuorganisation des Bauhofes aufgegriffen.

² vgl. [DWIF-Studie aus 2017](#)

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 auszugleichen³. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz. Dies war in dieser Prüfung nicht der Fall.

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 Pro-

⁴ KGSt-Bericht Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

dukte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Nideggen wurde im Zeitraum von November 2023 bis November 2024 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2022 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2027 vorgelegen. Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Nideggen überwiegend die Daten des Jahres 2022.

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

Geprüft haben

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Stefanie Wessel
Vergabewesen	Christina Hasse
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marion Keppler
Friedhofswesen	Marion Keppler

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden am 15. November 2024 im Verwaltungsvorstand der Stadt Nideggen vorgestellt. Die Stadt Nideggen hatte Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 10. Januar 2025

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Stefan Loepke

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Nideggen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung regelmäßig nicht ein. Daher befindet sich die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Auch die Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt nicht ein.	E1	Die Stadt sollte versuchen, sich zukünftig bei der Anzeige der Haushaltssatzung sowie der Feststellung der Jahresabschlüsse den gesetzlichen Fristen anzunähern.
F2	Die Stadt Nideggen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen. Positiv ist, dass sie Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt hat. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist dabei gering. Der Stadt gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen. Die Haushaltspläne der Stadt bilden somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens ab.	E2	Die Stadt Nideggen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.
F3	Die Stadt Nideggen hat das Fördermittelmanagement zentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.	E3	Die Stadt Nideggen sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte konkret zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.
F4	Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt Nideggen noch nicht installiert. Positiv ist, dass die Stadt eine Datenbank eingerichtet hat und somit einen Überblick über alle Förderprojekte hat. Zudem berichtet sie den politischen Akteuren regelmäßig.	E4	Die Stadt sollte ein standardisiertes Fördermittelcontrolling etablieren. So können Planabweichungen während der Umsetzungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Nideggen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	E1	Die Stadt Nideggen sollte bei den Vergaben die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabepfung schaffen und dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW z. B. auch in Form einer

Feststellung		Empfehlung	
			interkommunalen Zusammenarbeit prüfen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F2	Die Stadt Nideggen hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt seit 2024 vor. Eine Schwachstellenanalyse ist für 2025 geplant.	E2	Eine Schwachstellenanalyse sollte kurzfristig für die Stadt Nideggen durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.
F3	Die Abweichung der Abrechnungs- von der Auftragssumme kann bei den Bauaufträgen der Stadt Nideggen nicht berechnet werden.	E3	Die Abweichungen vom Auftragswert sollte die Stadt Nideggen bei allen Vergaben regelmäßig ermitteln.
F4	Die Stadt Nideggen hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung geregelt.	E4	Die Stadt Nideggen sollte Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden..
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Nideggen setzt bei der Digitalisierung ihrer Schulen auf eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Jülich und der KDVG. Dadurch hat sie eine gute Grundlage geschaffen, die Digitalisierung in den Schulen voranzutreiben. Jedoch richtet sich diese Vorgehensweise an den Konzeptionen und Standards der Kooperationspartner aus und nicht an einem durch den Schulträger entwickelten Medienentwicklungsplan.	E1.1	Die Stadt Nideggen sollte den gesamten Bestandsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.2	Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Nideggen sollten fortlaufend durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.
F2	Bei der IT-Sicherheit des Grundschulverbundes in der Stadt Nideggen gibt es noch Defizite in einigen geprüften Sicherheitsaspekten.	E2	Die Stadt Nideggen sollte die aus der Anlage hervorgehenden noch fehlenden Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Nideggen führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen in Form der Kremierung mit anschließender Verstreuung der Totenasche durch. Eine Verstreuung der Totenasche bedarf gemäß § 15 Absatz 6 Bestattungsgesetz NRW dem Wunsch der verstorbenen Person. Wenn eine entsprechende Willensbekundung nicht vorliegt, handelt die Kommune rechtswidrig.	E1	Die Stadt Nideggen muss die ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtskonform durchführen. Die Vorgaben nach § 15 Absatz 6 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW sind zu beachten.
F2	Wenn möglich, erhebt die Stadt Nideggen von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Außerdem	E2	Die Stadt Nideggen sollte ihre Verwaltungsgebühr für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zumindest bis zur Hälfte des möglichen Höchstsatzes anheben.

Feststellung		Empfehlung	
	setzt die Kommune eine Verwaltungsgebühr fest. Diese ist allerdings vergleichsweise niedrig.		
F3	Die Stadt Nideggen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. An Fortbildungen haben die Beschäftigten noch nicht teilgenommen.	E3	Die Stadt Nideggen sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen. Die Beschäftigten sollten sich bei Bedarf in dem Aufgabenfeld fortbilden.
F4	Die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen liegen in der Stadt Nideggen unter dem Median. Ein Grund hierfür ist die kostengünstige aber unzulässige Verstreuung der Totenasche.	E4	Die Ordnungsbehörde sollte eine Markterkundung für die Bestattungsform der anonymen Urnenbeisetzung durchführen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Nideggen möchte als grundsätzliches Ziel die Attraktivität ihrer Friedhöfe steigern. Es fehlen noch Indikatoren wie Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrades.	E1	Die Stadt Nideggen sollte den Zielerreichungsgrad ihrer Zielvorgaben mittels Kennzahlen überprüfen. Entwicklungen sollte die Kommune über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.
F2	Die Friedhofsverwaltung betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen.	E2	Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer erweiterten Darstellung der Friedhöfe auf der Homepage der Stadtverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.
F3	Um die Gebühren für die verschiedenen Grabarten festzulegen, nutzt die Stadt Nideggen Äquivalenzziffern. Nutzer pflegeärmerer Bestattungsformen können noch stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	E3	Die Stadt Nideggen kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn der Pflegeaufwand der Angehörigen zusätzlich über eine Äquivalenzziffer berücksichtigt wird.
F4	Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt in der Stadt Nideggen unter dem Median. Die Trauerhallen werden nur in geringem Umfang genutzt.	E4	In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Stadt Nideggen auch die weitere Verwendung ihrer Trauerhallen einbeziehen.
F5	Die Bestattungszahlen innerhalb der einzelnen Grabarten erhebt die Stadt Nideggen im Rahmen der Gebührenkalkulation. Noch mehr Transparenz ermöglicht eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik.	E5	Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungszahlen innerhalb einzelner Grabarten friedhofsbezogen auswerten und im Zeitreihenvergleich fortschreiben. Hieraus können individuelle Zielvorgaben für die einzelnen Friedhöfe abgeleitet werden.
F6	Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Stadt Nideggen Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.	E6	Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungsflächen auf ihren Friedhöfen langfristig planen. Nicht mehr benötigte Bestattungsflächen sollte sie möglichst einer anderen Nutzung zuführen.
F7	Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche ist in der Stadt Nideggen weniger stark ausgeprägt. Die Flächen müssen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Bestattungsfläche ebenfalls geplant werden.	E7	Die Stadt Nideggen sollte auch die Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen langfristig planen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen liegen in Nideggen über dem Median. Die Aufwendungen sind in Relation zur Nutzung der Flächen zu setzen.	E8	Um den Unterhaltungsaufwand niedrig zu halten, sollte die Kommune die Intensität der Grün- und Wegepflege auch an der Nutzung der Flächen ausrichten.

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 Aspekte⁵ 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 Besonderheiten⁶ 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 Stadt Nideggen nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁵ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkdbd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁶ 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)

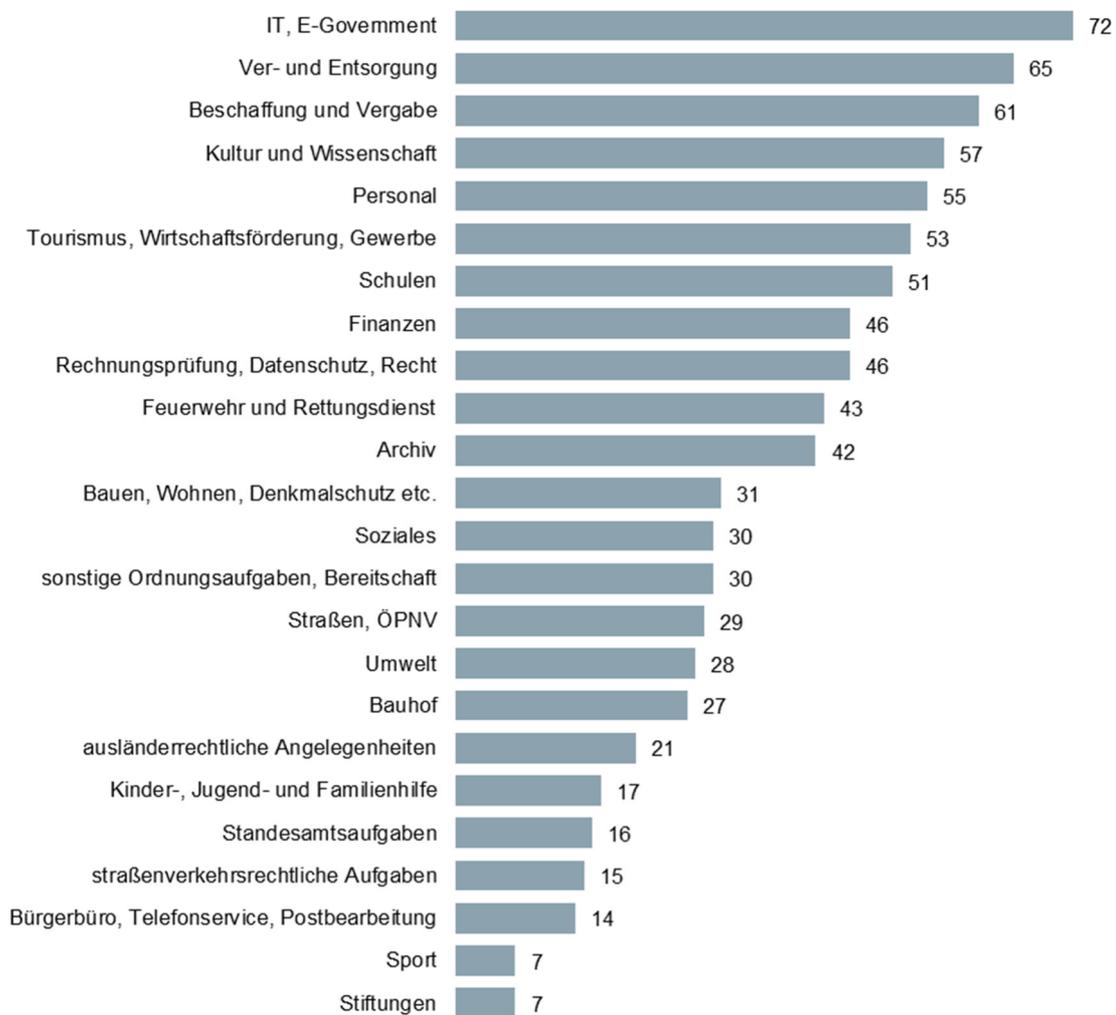
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 98 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

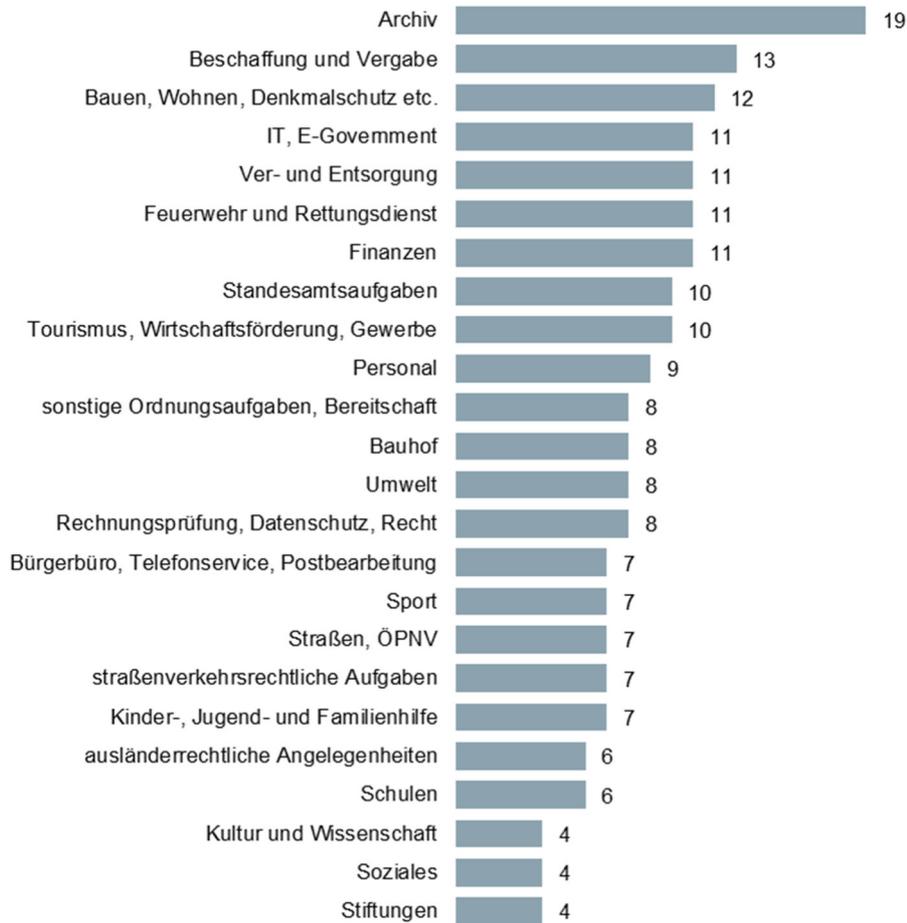


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

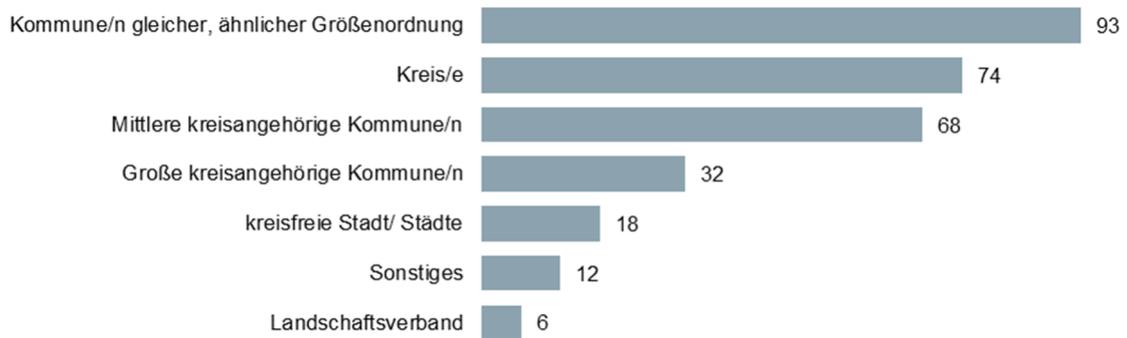


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



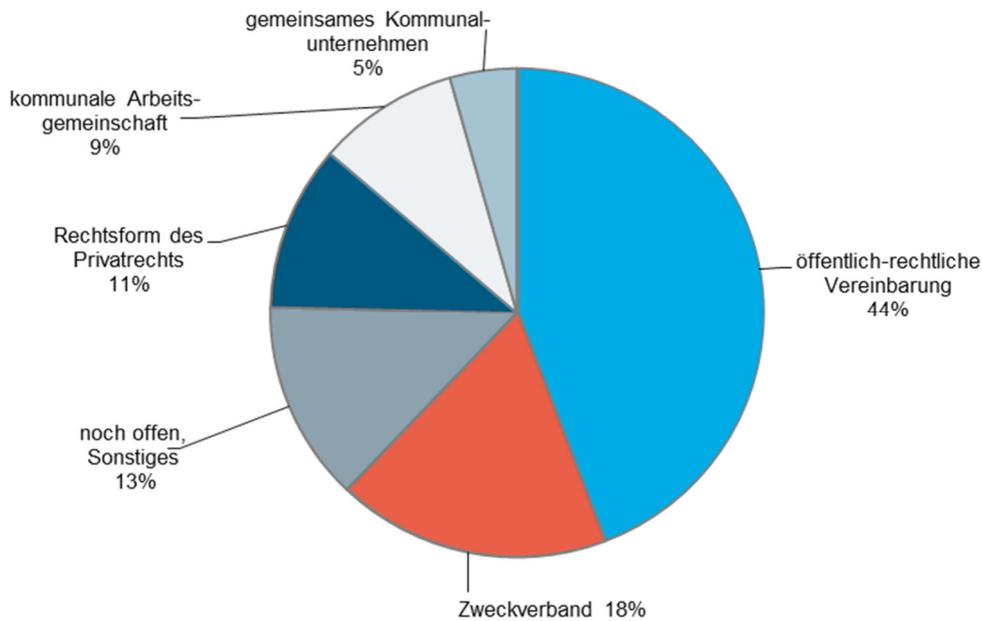
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁷.

⁷ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent



Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



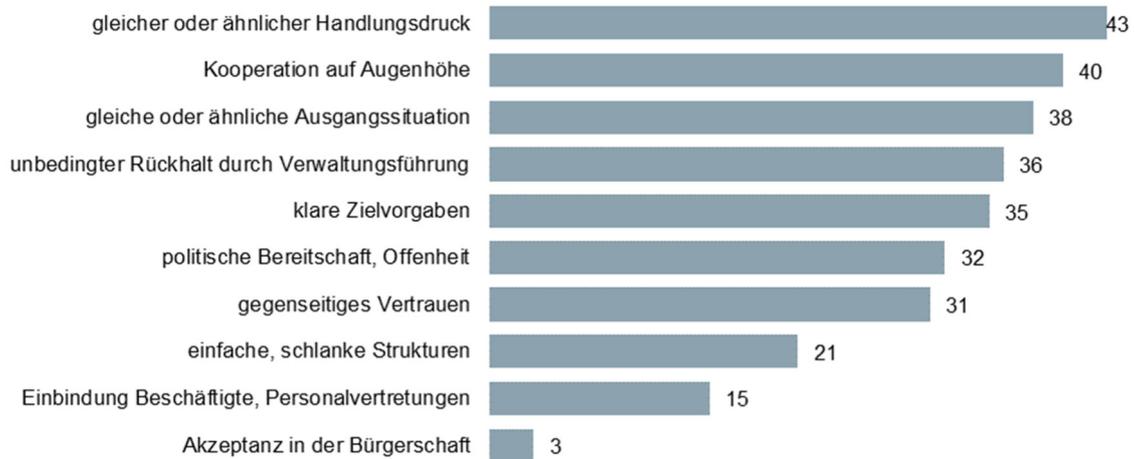
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in der Bürgerschaft oder die Einbindung der Beschäftigten.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Nideggen

Die Stadt Nideggen hat sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und bislang in neun konkreten Arbeitsfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Nideggen anerkannt erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung. Folgende Aufgaben werden über eine IKZ erledigt:

- in verwaltungsinternen Leistungsbereichen wie der MILAN als zentrale Vergabestelle, einem gemeinsamen Datenschutzbeauftragten und einem gemeinsamen Archivar, der über den Zweckverband KDZVZ Rhein-Erft-Rur,
- im Bildungsbereich durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule „VHS Rur-Eifel“ sowie im Sekundarschulverbund Kreuzau-Nideggen und dem Förderschulzweckverband Kreis Düren
- im Bereich der Ver- und Entsorgung hinsichtlich der Abfallentsorgung (RegioEntsorgung AöR) und der Wasserversorgung (Zweckverbände Neffeltal und Perlenbach).

Geplante IKZ-Maßnahmen seitens der Gemeinde sind die mit den anderen kreisangehörigen Kommunen die Zusammenführung mehrerer Tourismusverbände zu einer Dachmarke und eine Zusammenarbeit im Bereich der unteren Denkmalbehörde.

Vorrangige Ziele der Stadt Nideggen sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung sowie die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Aus Sicht der Stadt Nideggen haben sich insbesondere die Zusammenarbeit mit der MILAN, der KDZVZ, und im Bereich der Ver- und Entsorgung bewährt. Der Sekundarschulzweckverband zählt ebenfalls zu den Erfolgen, da ein Erhalt der Schule für die Stadt Nideggen alleine wirtschaftlich nicht sinnvoll wäre. Hierbei strebt Nideggen eine höhere Rechtssicherheit und die stetige Aufgabenerfüllung an. Für die Stadt ist die Gewinnung von fachlichen Experten problematisch, so dass z. B. im Gebäudemanagement häufig entsprechende Leistungen am Markt eingekauft werden müssen.

Gleicher oder ähnliche Ausgangssituation, vergleichbarer Handlungsdruck sowie politische Bereitschaft und Offenheit stehen für Nideggen als Erfolgsfaktoren an erster Stelle. In der Gesamtsicht sieht Nideggen neue Chancen für eine kommunenübergreifende Zusammenarbeit im Abbau von bürokratischen Hürden, wie sie z. B. in der Umsetzung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) zusätzlich aufkommen können. Hier könnten aus Sicht der Stadt einfachere Rechtsformen der IKZ Vorteile bieten. Zudem fehle es in der Region durch personelle Wechsel in den Verwaltungsspitzen an Kontinuität in der Bereitschaft zur Kooperation.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 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 Stadt Nideggen.

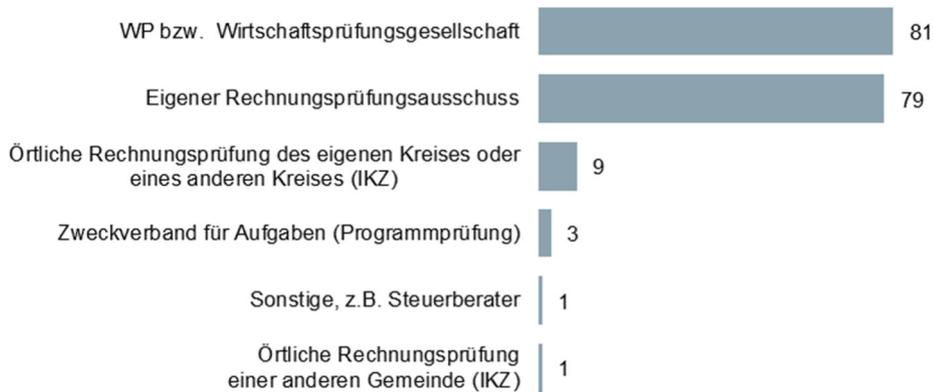
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung

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:

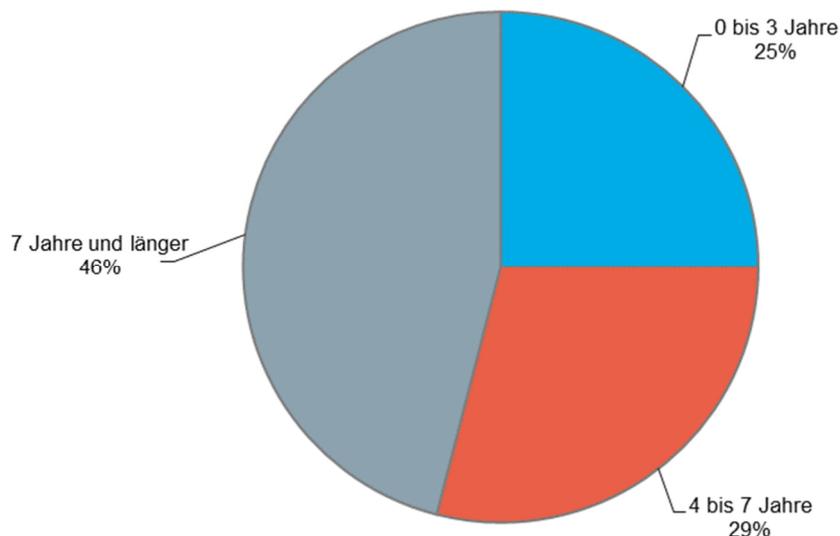
Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in neun Fällen (Neun Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

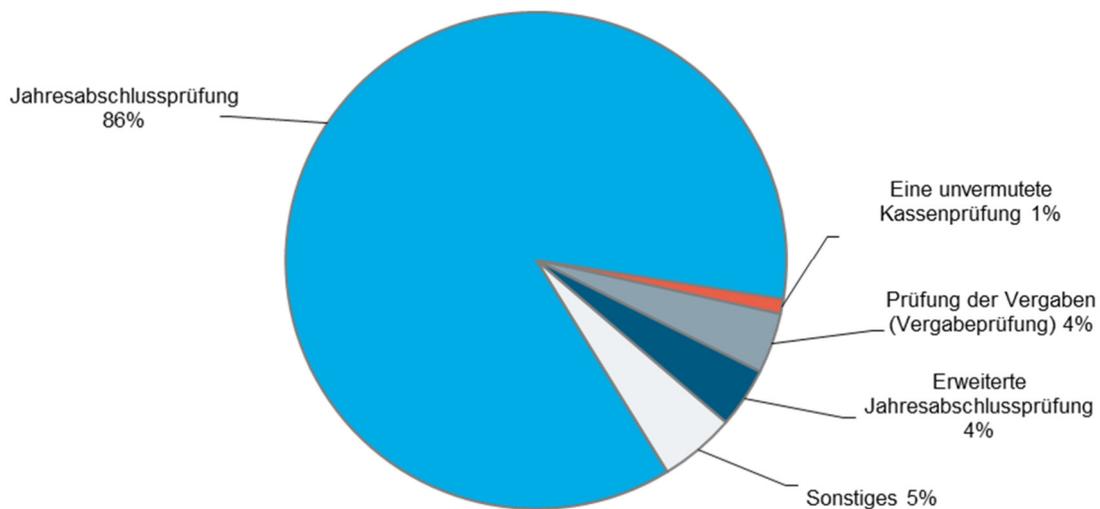
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 2022



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁸ 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 720⁹ 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.

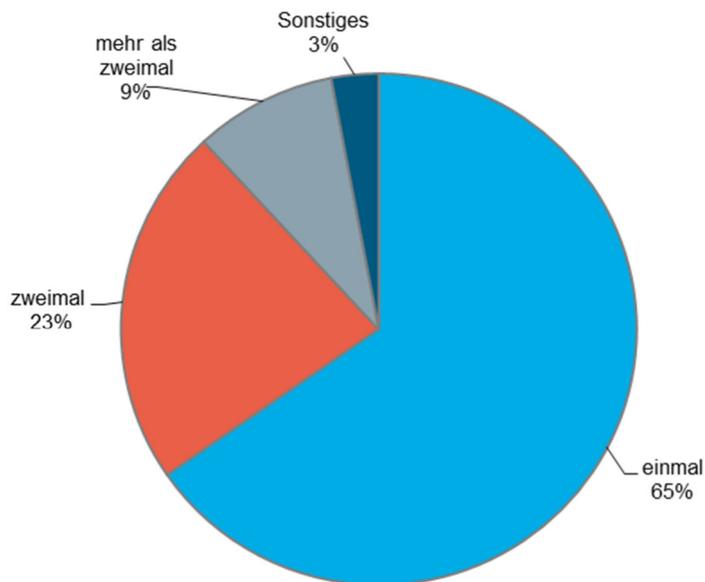
⁸ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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. Dies ist in Nideggen anders.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 2022



- 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 Prüfungsleitlinien¹⁰ 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 Aufgabebereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

¹⁰ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. (idrd.de) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

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 Stadt Nideggen

In der Stadt Nideggen prüft der Rechnungsprüfungsausschuss selbständig mit der Unterstützung eines Dritten (hier: Steuerberater).

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft dabei nicht nur den Jahresabschluss der Stadt: darüber hinaus finden weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, statt: der Rechnungsprüfungsausschuss prüft die Wirtschaftlichkeit bestimmter Produktbereiche, Mittelüberschreitungen, Ermächtigungsübertragungen sowie Niederschlagungen und Erlasse ab einer bestimmten Größenordnung. In 2021 wurde eine optionale Prüfung gem. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW hinsichtlich der Wirksamkeit interner Kontrollen (IKS) durchgeführt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Nideggen tagte im Jahr 2021 insgesamt deutlich öfter als zweimal. Dabei beschäftigte er sich ua. mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan liegt nicht vor, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Nideggen 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, um externes Fachwissen zu nutzen. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung und Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben (vgl. Teilbericht Vergabewesen) und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 **Stadt Nideggen** hat einen hohen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Der Haushalt 2024 ist fiktiv ausgeglichen, d. h. der Ausgleich kann nur über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erreicht werden. Bis zum Jahr 2021 war sie pflichtiges Mitglied im NRW-Stärkungspakt. Die Jahresergebnisse 2017 bis 2021 waren positiv. Das Jahr 2022 schließt die Stadt mit einem Defizit ab. Die Stadt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für alle weiteren Jahre Defizite. Insgesamt summieren sich diese auf rund 3,5 Mio. Euro. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, den Haushalt der Stadt zu entlasten. **Die Haushaltsplanung** ist aufgrund der aktuellen globalen Unsicherheiten und Kriege grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Insgesamt sprechen die Daten für eine vorsichtige Haushaltsplanung seitens der Stadt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei den Personalaufwendungen.

In konjunkturell guten Zeiten sollte eine solide Eigenkapitalausstattung als Risikovorsorge aufgebaut werden. Dieser Idee ist die Stadt Nideggen im Rahmen des Stärkungspaktes in den letzten Jahren nachgekommen. Dennoch gehört Nideggen zu den 25 Prozent der Kommunen in unserem aktuellen Vergleich mit der geringsten **Eigenkapitalquote**. Das Eigenkapital der Stadt weist Ende 2022 noch einen Bestand von 13,3 Mio. Euro auf. Realisieren sich die geplanten Defizite, so sinkt das Eigenkapital bis 2027 deutlich auf 8,5 Mio. Euro.

Die **Verbindlichkeiten** der Stadt sind im interkommunalen Vergleich sowohl in der Konzernbetrachtung, als auch beim Kernhaushalt insgesamt unterdurchschnittlich. Obwohl Nideggen in der Vergangenheit die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten mehr als halbiert hat, positioniert sich die Stadt bei den Liquiditätskrediten weiterhin über dem Median. Anders als bei den Investitionskrediten steht den Liquiditätskrediten kein Wert im Anlagevermögen gegenüber. Die Stadt wird zukünftig weitere Kredite aufnehmen müssen und die Kreditverbindlichkeiten werden wieder steigen. So plant die Stadt in allen Jahren mit einem negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und kann somit ihr laufendes Geschäft nicht aus den laufenden Einzahlungen finanzieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die finanzielle Situation der Stadt zu Zeiten des Stärkungspaktes sehr wenig Spielraum für Investitionen des Anlagevermögens zugelassen

hat. Die Anlagenabnutzungsgrade der kommunalen Gebäude zeigen einen deutlichen Werteverzehr und deuten erhebliche Reinvestitionsbedarfe an. So haben im Jahr 2021 bereits alle mindestens die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Nideggen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Daher befindet sich die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Auch die Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt nicht ein.

Die Stadt führt nach eigener Aussage ein Finanzcontrolling durch und die Kämmerin informiert regelmäßig die politischen Gremien. So kann sie frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und wenn möglich gegensteuern.

Die Stadt Nideggen überträgt sowohl konsumtive als auch investive **Ermächtigungen** in das Folgejahr. Auffällig ist, dass die fortgeschriebenen Ansätze für die investiven Auszahlungen nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft werden. Der Stadt gelingt es somit nicht, die Investitionen im geplanten Umfang zu bewältigen. Daher sollte Nideggen zukünftig nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die realistisch betrachtet auch umgesetzt werden können. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie verbindlich geregelt.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das **Fördermittelmanagement** sehr wichtig. In Nideggen ist dieser Bereich zentral organisiert. Sowohl die Fördermittelakquise, als auch die Fördermittelbewirtschaftung könnte die Stadt noch optimieren. So sollte sie zum einen die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln in einer Dienstanweisung schriftlich fixieren. Zum anderen sollte sie ein förderbezogenes Controlling einführen. Positiv ist, dass die Stadt eine Datenbank eingerichtet hat und somit einen Überblick über alle Förderprojekte hat. Zudem berichtet sie den politischen Akteuren regelmäßig.

Beim **Kredit- und Anlagemanagement** spielen Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Positiv ist, dass die Stadt für das Kreditmanagement bereits eine Dienstanweisung verfasst hat, die sowohl das Kredit- als auch das Anlagemanagement umfasst.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Nideggen 2017 bis 2024

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW im Bereich Finanzen war das Jahr 2016, daher beginnt die Zeitreihe in dieser Prüfung mit dem Jahr 2017. Die im Haushalt 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Nideggen unterlag bis zum Jahr 2021 aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Seit dem Jahr 2022 kann sie ihren Haushalt fiktiv ausgleichen und unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr.

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 Stadt Nideggen 2017 bis 2024

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X	X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X			

*Der Haushaltsstatus bemisst sich in den Ist-Jahren bis 2021 am Jahresergebnis, im Jahr 2022 am Entwurf des Jahresabschlusses und in den Plan-Jahren 2023 und 2024 am Haushaltsplan.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Nideggen 2017 bis 2022 (IST) *

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022**
Jahresergebnis in Tausend Euro	759	606	25	1.279	1.096	-1.000
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.808	3.414	3.438	4.718	5.814	4.814
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	8.419	8.438	8.459	8.497	8.495	8.523
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	7,50				

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

** Die Werte für 2022 bemessen sich nach dem Entwurf für den Jahresabschluss 2022.

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

Ab 2017 konnte die Stadt Nideggen stets positive Jahresergebnisse erzielen. Dadurch konnte sie die Ausgleichsrücklage um insgesamt drei Mio. Euro auf 5,8 Mio. Euro im Jahr 2021 erhöhen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Nideggen in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)*

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.785	-1.283	-75	-351	-50
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.029	1.746	1.671	1.320	1.270
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	8.523	8.523	8.523	7.289**	7.289
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	0	0	0

* Die vorstehenden Werte entstammen der Haushaltsplanung 2024. Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet und damit im jeweilige Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Obwohl die **Stadt Nideggen** in den zurückliegenden Jahren durchgängig positive Jahresergebnisse erwirtschaftet hat, plant sie in den Jahren 2023 bis 2027 mit negativen Jahresergebnissen zwischen 0,05 Mio. und 1,8 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage reduziert sich demnach um 4,8 Mio. Euro auf rund 1 Mio. Euro. Nideggen plant im Jahr 2026 die außerordentlichen Erträge

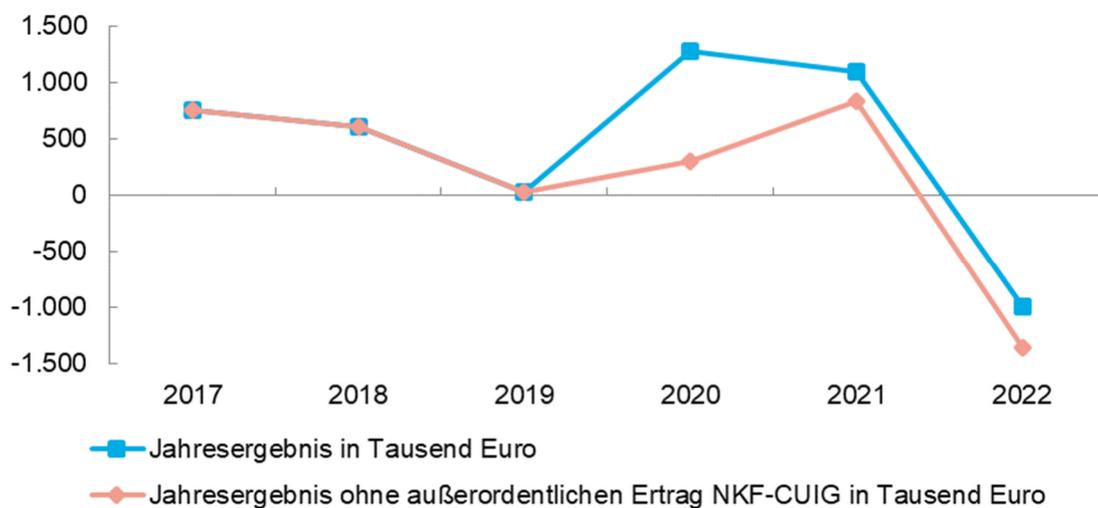
nach dem NKF-CIG für die Jahre 2020 bis 2021 (1.233 Tausend Euro) einmalig gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG für das Jahr 2022 sollen über 50 Jahre abgeschrieben werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Nideggen weist, außer im Jahr 2022, durchgehend Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum auf. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis zeigt für 2022 ebenfalls ein Defizit.

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.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2022



Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Nideggen die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

In den Jahren 2010 bis 2015 wurden in allen sechs Jahren Jahresfehlbeträge erwirtschaftet. In Summe beliefen sich diese Fehlbeträge auf rund 6,2 Mio. Euro. Dieser negative Trend konnte im Betrachtungszeitraum durchbrochen werden. Neben der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (2017 bis 2020 = insgesamt 2,4 Mio. Euro) haben auch eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu den positiven Jahresergebnissen beigetragen. Der Sanierungsplan der Stadt Nideggen beinhaltet viele Einzelmaßnahmen. Als Beispiele können die Erhöhungen der Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer genannt werden.

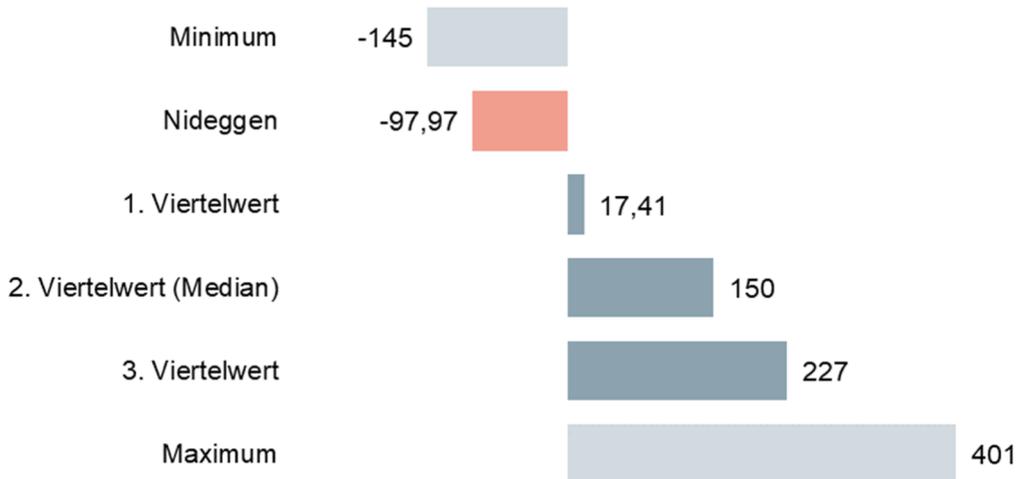
Der Rückgang im Jahr 2019 liegt in der negativen konjunkturellen Entwicklung der Erträge. Die Gewerbesteuererträge haben 2019 mit 1,8 Mio. Euro ihren Tiefpunkt im Zeitverlauf erreicht. Zudem fielen die Schlüsselzuweisungen 120 Tsd. Euro niedriger und die Erträge aus der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspakt um 155 Tsd. Euro niedriger als im Jahr 2018 aus. Die Jugendamtsumlage ist hingegen um 417 Tsd. Euro im Vergleich zum Vorjahr gestiegen.

In den Jahren 2020 und 2021 hat die Stadt die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Im Jahr 2022 hat die Stadt keine Corona-Schäden, sondern die Mehraufwendungen durch den Ukrainekrieg isoliert.

Neben der Corona-Pandemie wurde das Jahr 2021 stark durch die Hochwasserkatastrophe beeinflusst, welche eine außergewöhnliche Situation hervorrief. Die Auswirkungen dieser Katastrophe werden zu einem bedeutenden Teil auch noch langfristig bestehen bleiben. Das Hochwasserereignis führte in 2021 zu außerordentlichen Aufwendungen von rund 752 Tausend Euro. Hiervon wurden 678 Tausend Euro durch die Sofort- und Wiederaufbauhilfe des Landes NRW gedeckt. Im Jahr 2022 wurden die Aufwendungen in Höhe von 132 Tsd. Euro komplett durch die Erträge gedeckt.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt im Jahr 2022 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2017 bis 2021 schwanken die Jahresergebnisse je Einwohner von 2 Euro bis 128 Euro. Im Jahr 2021 positioniert sich die Stadt Nideggen mit einem Jahresergebnis von 108 Euro am Median.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben ab 2020 in unterschiedlichem Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CUIG Gebrauch gemacht. Daher vergleichen wir auch die Jahresergebnisse 2021 und 2022 ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag je Einwohner in Euro 2022

Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-133	-421	-7,97	90,15	196	401	24

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Stadt 35 Euro je Einwohner geringer aus. Die Stadt positioniert sich auch ohne die außerordentlichen Erträge unter dem 1. Viertelwert.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in die Durchschnittwertberechnung einbezogen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

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

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Nideggen	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.000
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	6.196
Außerordentlicher Ertrag NKF-CUIG (Sondereffekt) in Tausend Euro	359
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-7.555
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	5.997
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-1.558

Die Modellrechnung 2022 zeigt, dass die Haushaltssituation sich schlechter darstellt als das tatsächliche Jahresergebnis 2022 vermuten lässt. Das strukturelle Ergebnis 2022 fällt rund 0,56 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis von 1,0 Mio. Euro.

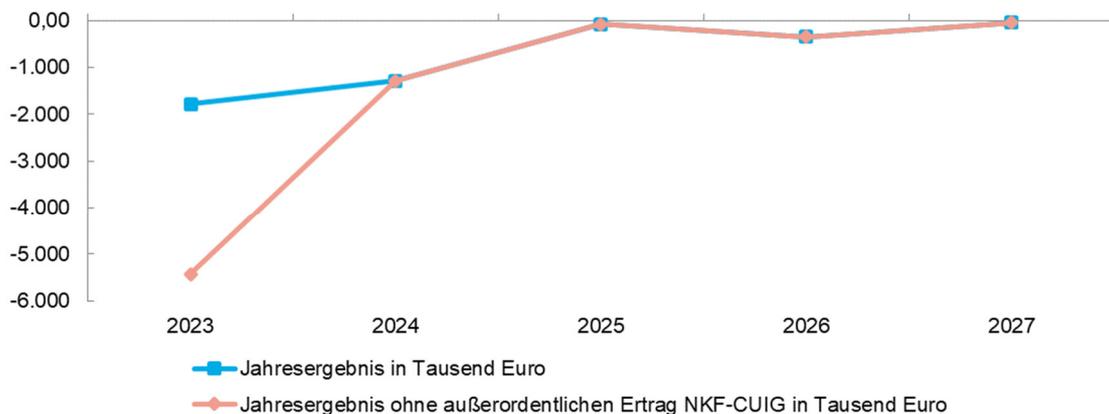
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Nideggen plant bis zum Jahr 2027 mit negativen Jahresergebnissen. Neben den allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen.

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

Jahresergebnisse Stadt Nideggen in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Stadt Nideggen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für alle Jahre ein Defizit. Insgesamt beläuft sich das Defizit auf rund 3,5 Mio. Euro. Für das Jahr 2023 hat die Stadt in der Haushaltsplanung außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von 3,6 Mio. Euro eingeplant. Diese wird die Stadt aber nach aktueller Auskunft nicht mehr berücksichtigen. Ohne die außerordentlichen Erträge liegt das Defizit im Jahr 2023 sogar bei 5,4 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022* und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)** in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)** in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbesteuer	3.206 (2.428)	3.660	454 (1.232)	2,7 (8,6)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.517 (5.358)	7.827	2.310 (2.469)	7,2 (7,9)
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.022 (2.780)	4.006	984 (1.226)	5,8 (7,6)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.337	7.064	1.727	5,8
Außerordentliche Erträge nach NKF-CIG	359	0	-359	-100
Übrige Erträge	8.721	13.506	4.784	9,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	3.867	6.190	2.323	9,9
Allgemeine Kreisumlage	6.227 (5.237)	6.590	363 (1.353)	4,0 (4,7)
Jugendamtsumlage	4.900	7.224	2.324	8,1
Übrige Aufwendungen	9.577	11.263	1.686	3,3

*Grundlage ist der aufgestellte, aber noch nicht geprüfte Haushalt 2022.

** 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.

1.3.3.1 Erträge

Die **Gewerbsteuererträge** sind grundsätzlich abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und dadurch schwer zu planen. Sie haben sich in Nideggen im Eckjahresvergleich 2017 zu 2022 um 0,7 Mio. Euro erhöht. Im Haushalt 2024 plant die Stadt Nideggen mit Gewerbesteuererträgen von 3,7 Mio. Euro im Jahr 2027. Für die Berechnung nimmt die Stadt als Basis die Werte aus den Jahren 2022 und 2023. Für die Jahre 2024 bis 2027 hat die Stadt die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ zu Grunde gelegt. Die Planung der Ansätze ist nachvollziehbar und eher vorsichtig. Die Stadt Nideggen ist nicht von einzelnen großen Gewerbesteuerzahlenden abhängig. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und unterliegt einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Diesem wird durch die vorsichtige Planung der Stadt Rechnung getragen. Darüber hinaus gehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht ersichtlich.

Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Stadt legt für die Berechnung der Erträge die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zu Grunde. Mittelfristig wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Die Planung für die Jahre 2023 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar.

Die **Schlüsselzuweisungen** sind von der Steuerkraft der Stadt abhängig und wurden für das Jahr 2023 nach den Berechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes veranschlagt. Auch die vom Land festgelegte Verteilmasse wird von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst und ist damit an die zukünftige Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts geknüpft. Mittelfristig wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Es bestehen daher allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant die Stadt mit einer Erhöhung bis zum Jahr 2027 um 1,7 Mio. Euro. Maßgeblich hierfür sind die Gebühren für die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Straßenreinigung und das Friedhofswesen. Das Gebührenaufkommen wurde in Abhängigkeit zu den aufkommenden Aufwendungen veranschlagt.

Bei den stichprobenartig geprüften übrigen Erträgen ergeben sich ebenfalls keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.3.2 Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** plant die Stadt Nideggen mit einer Steigerung von 2,3 Mio. Euro im Eckjahresvergleich 2022 zu 2027. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von fast zehn Prozent. Die Basis für die Planung der Personalaufwendungen der Beamtinnen und Beamten und tariflich Beschäftigten ist der tatsächliche Personalbestand. Auf dieser Basis führt die Verwaltung eine Hochrechnung durch. Diese beinhaltet alle bekannten Änderungen wie z.B. Stufenaufstiege, Renteneintritte etc. Auf diese Hochrechnung werden dann die Steigerungsraten angewandt. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

diese bereits bekannt sind, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Der Planung der Personalaufwendungen liegt der bis zum 31. Dezember 2022 geltende Tarifvertrag zugrunde. Seit Dezember 2023 gibt es für die verbeamteten Beschäftigten folgende Regelungen: zunächst erhalten diese als steuerfreien Inflationsausgleich einmalig eine Sonderzahlung von 1.800 Euro. Für die Monate Januar bis Oktober 2024 sind dann zudem monatliche Sonderzahlungen von 120 Euro monatlich vorgesehen. Zum 1. November 2024 werden dann die Grundgehälter um 200 Euro angehoben und zum 01. Februar 2025 erfolgt dann eine weitere Erhöhung um 5,5 Prozent. In den geplanten Personalaufwendungen der Stadt Nideggen ist sowohl für die tariflich Beschäftigten als auch für die verbeamteten Mitarbeitenden für das Jahr 2024 eine 5,5 prozentige Einkommenssteigerung zzgl. Einmalzahlungen enthalten. Für die Jahre 2025 bis 2027 wendet die Stadt die Orientierungsdaten an und plant für alle Mitarbeitenden eine jährliche Steigerung von einem Prozent ein. Somit liegen die Steigerungssätze bei den verbeamteten Mitarbeitenden deutlich über den Planungsannahmen der Stadt. Entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt allerdings nicht geplant. Der Tarifvertrag der tariflich Beschäftigten läuft Ende 2024 aus und auch hier besteht das Risiko deutlich höherer Personalaufwendungen, als die Stadt eingeplant hat. Die gpaNRW sieht für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung bei den Personalaufwendungen ein **zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko**.

Die Entwicklung der **Kreis- und Jugendamtsumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für den Haushalt 2024 hat die Stadt Nideggen die beschlossenen Umlagesätze des Kreishaushaltes angewendet. Die Allgemeine Kreisumlage soll planerisch von 2022 bis 2027 von 6,2 Mio. Euro auf 6,6 Mio. Euro steigen. Die Jugendamtsumlage von 4,9 auf 7,2 Mio. Euro. Die gpaNRW sieht bei dem Planansatz kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

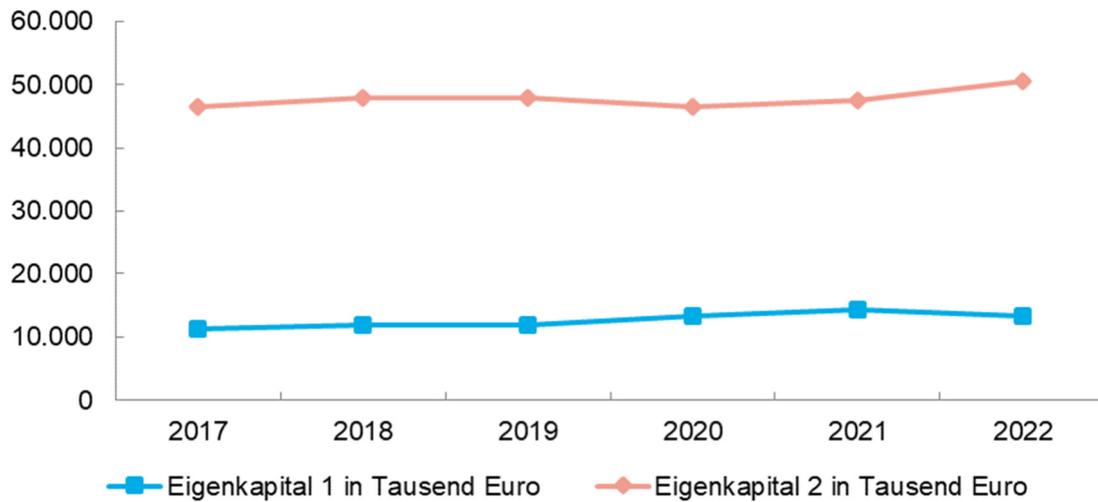
Bei den stichprobenartig geprüften übrigen Aufwendungen ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Nideggen ist im interkommunalen Vergleich niedriger als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Aufgrund der durchgängig negativen Planergebnisse wird sich das Eigenkapital weiter reduzieren.

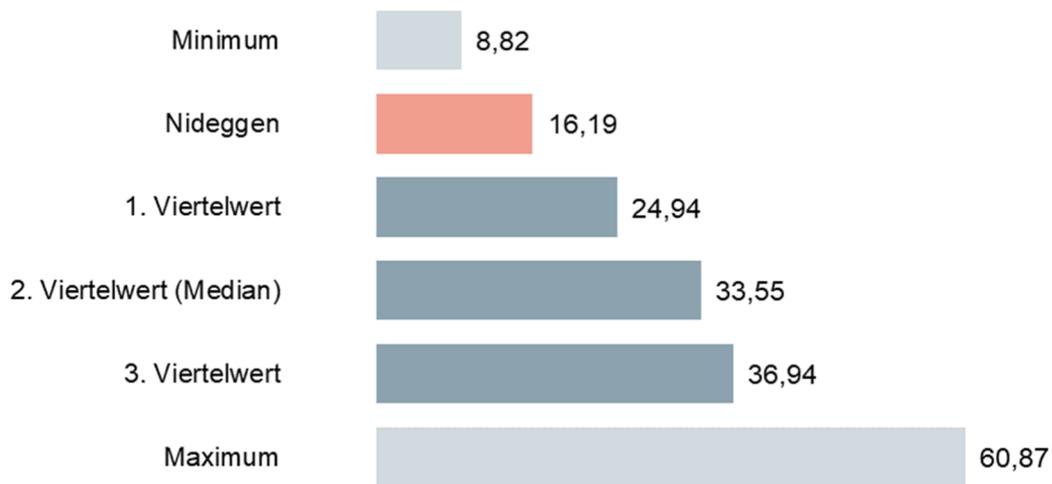
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2021



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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2022

Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,40	33,99	61,19	64,48	69,64	81,29	24

Die interkommunalen Vergleiche der Eigenkapitalquoten 1 und 2 verdeutlichen die geringe Eigenkapitalausstattung der Stadt. So positioniert sich die Stadt bei der Eigenkapitalquote 1 unter dem 1. Viertelwert und bei der Eigenkapitalquote 2 beim 1. Viertelwert.

Die Stadt Nideggen plant ab dem Jahr 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Wie im Kapitel „Ist-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Stadt Nideggen in ihren Jahresabschlüssen 2020 bis 2022 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro berücksichtigt. Gemäß § 6 NKF-CUIG steht den Kommunen ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalige Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Die Stadt Nideggen plant im Jahr 2026 die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG für die Jahre 2020 bis 2021 (1.233 Tausend Euro) einmalig gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG für das Jahr 2022 (359 Tausend Euro) sollen über 50 Jahre abgeschrieben werden. Realisiert sich die Haushaltsplanung sinkt das Eigenkapital von 2021 bis 2027 von 14,3 Mio. um 5,7 Mio. auf 8,6 Mio. Euro.

1.3.5 Schulden und Vermögen

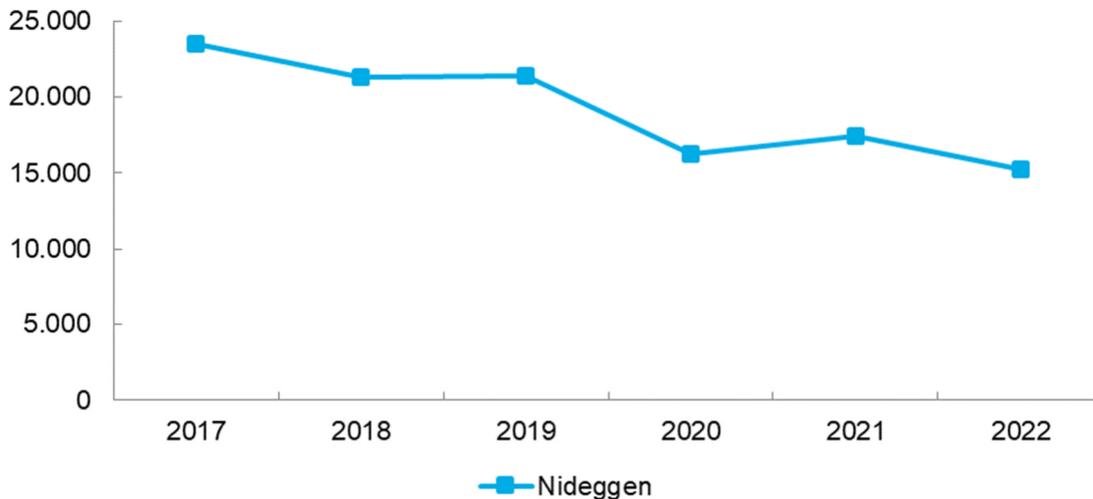
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Stadt Nideggen gehört sowohl bei den Gesamtverbindlichkeiten, als auch bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zu den Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich.
- Die erhobenen Kennzahlen deuten auf Reinvestitionsbedarfe beim Anlagevermögen hin.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

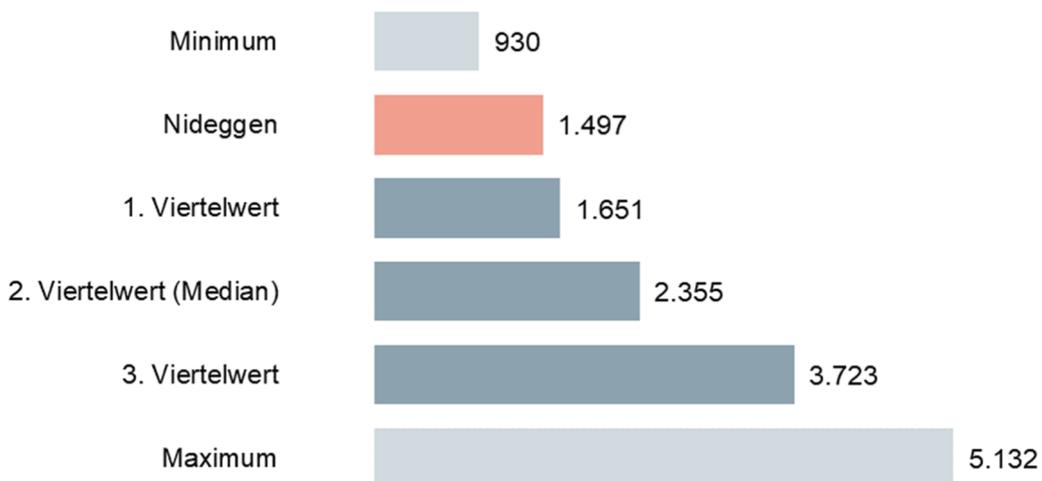
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2022



Die Stadt Nideggen hatte im Prüfungszeitraum 2017 bis 2022 nur in den Jahren 2017 bis 2019 eine Mehrheitsbeteiligung. Für die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Die so errechneten Gesamtverbindlichkeiten sind im Zeitverlauf 2017 bis 2022 gesunken. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt seit dem Jahr 2020 keine Mehrheitsbeteiligung mehr hat.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2022 ordnet sich die Stadt Nideggen unter dem 1. Viertelwert ein. Auch in den meisten anderen Jahren des Betrachtungszeitraums gehört die Stadt zu der Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit geringen Gesamtverbindlichkeiten Konzern.

Die Gesamtverbindlichkeiten setzen sich im Jahr 2022 zu 100 Prozent aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen.

Schulden je Einwohner in Euro 2022 (Kernhaushalt)

Grund- und Kennzahlen	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten	1.497	518	1.015	1.717	2.477	4.927	24
davon Investitionskredite	402	43,61	462	805	991	2.765	24
davon Liquiditätskredite	503	0,00	0,00	38,61	572	3.328	24

Auch auf Ebene des Kernhaushalts gehört Nideggen einwohnerbezogen zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten. Dies trifft auch bei den Investitionskrediten zu. Bei den Liquiditätskrediten positioniert sich Nideggen allerdings deutlich über dem Median. Die Stadt hat in den letzten Jahren ihre Liquiditätskredite deutlich reduziert. Im Jahr 2017 lagen die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung noch bei rund elf Mio. Euro. Sie reduzierten sich bis 2022 um rund sechs Mio. Euro und liegen 2022 bei rund fünf Mio. Euro.

Die Stadt Nideggen hat sich zum Ziel gesetzt, ihre Liquiditätskredite weiter abzubauen, dies ist aber für die Planung nicht realisierbar. Die Stadt musste in den Jahren 2023 und 2024 insgesamt bereits über 8,2 Mio. Euro für Investitionskredite für Maßnahmen zur Flüchtlingsunterbringung aufnehmen.

Inwieweit zukünftig weitere Liquiditätskredite erforderlich werden, erläutert die gpaNRW im Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung“. Inwieweit ein Handlungsbedarf im Vermögen zu erkennen ist, der wiederum zu steigenden Investitionskrediten führen kann, betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

mittel finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Nideggen in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * in Jah- ren	Durch- schnittli- che RND* in Jahren	Anla- genab- nutzungs- grad
Verwaltungsgebäude	40	80	80	13	84
Schulgebäude	40	80	80	33	58
Schulsporthallen	40	60	50	15	70
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	27	66
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	27	67
Wohnbauten	50	80	80	22	73
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	16	80
Hallenbad	40	70	60	17	72
Straßen und befestigte Wirtschaftswegen	30	60	60	21	65
Abwasserkanäle	50	80	60	20	66

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer * Stand 31.12.2021

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u. a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Inwieweit die Abnutzung des Vermögens bereits vorangeschritten ist, zeigt der Anlagenabnutzungsgrad. Je höher dieser ist, desto geringer ist die verbleibende bilanzielle

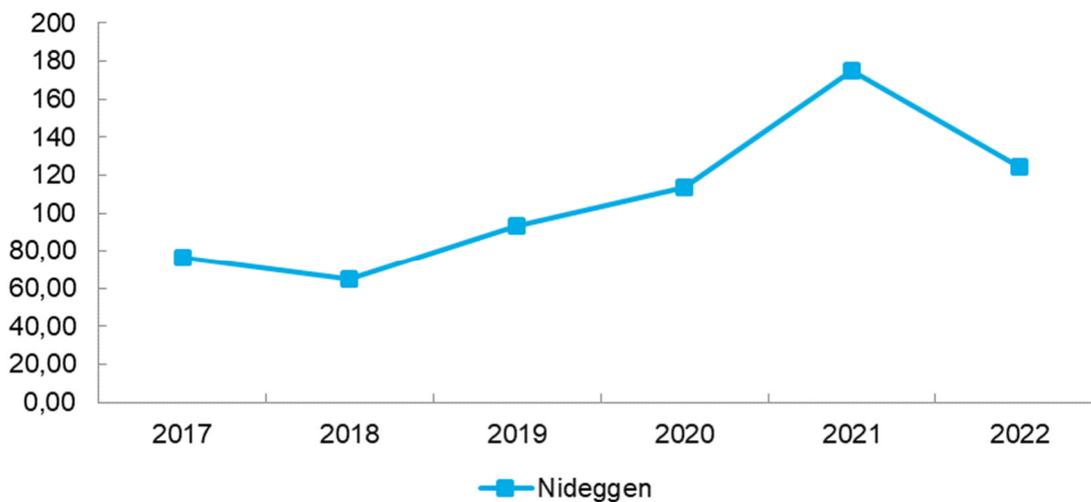
Restnutzungsdauer. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

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

Die Stadt Nideggen hat für ihr Vermögen in den meisten Bereichen die maximal zulässige Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Zudem werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Durch lange Nutzungszeiträume steigt allerdings auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seiner geplanten Nutzungsdauer erreicht.

Aufgrund ihrer Haushaltssituation ist die Stadt insbesondere in den Jahren des Stärkungspaketes eher zurückhaltend bei neuen Investitionen gewesen.

Investitionsquote Stadt Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2022



Die Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust durch Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen.

In den Jahren 2017 bis 2019 lag die Investitionsquote unter 100 Prozent. Dies führt dauerhaft zum Substanzverlust des Anlagevermögens. Seit 2019 ist sie stetig gestiegen. Im Jahr 2021 lag die Investitionsquote im Betrachtungszeitraum am höchsten. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen bedingt durch die Ausschöpfung kommunaler Fördertöpfe. Zudem wurden in einigen Gebäuden die Heizungen erneuert. Der Einbruch im Jahr 2022 lag am Ukrainekrieg und der instabilen gesamtpolitischen Lage, sodass Investitionen nicht wie geplant umgesetzt werden konnten.

Die Anlagenabnutzungsgrade der kommunalen Gebäude zeigen einen deutlichen Werteverzehr und deuten erhebliche Reinvestitionsbedarfe an. So haben im Jahr 2021 bereits alle mindestens die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten.

Bei den folgenden Nutzungsarten hat die Stadt bereits konkrete Planungen für Investitionen:

- Bei den Schulgebäuden sind an den Standorten des Grundschulverbundes Investitionen geplant. So soll am Standort Embken eine energetische Sanierung durchgeführt werden. In Schmidt ist eine Erweiterung für den Offenen Ganzttag geplant. Auch der Standort Nideggen soll saniert werden, um auch die aktuellen Brandschutzbestimmungen einzuhalten.
- Die Feuerwehrgerätehäuser sind nach Aussage der Stadt alle nicht mehr auf dem aktuellen brandschutztechnischen Stand. Die Stadt plant in diesem Bereich einige investive Maßnahmen für die nächsten Jahre.
- Für die Flüchtlingsunterbringung plant die Stadt einen Neubau, in dem über 100 Flüchtlinge untergebracht werden können. Die alte Flüchtlingsunterkunft wurde abgerissen. Die neue Unterkunft soll aus zwei zweigeschossigen und einem eingeschossigen Gebäude bestehen. Zudem soll in dem Gebäude eine Kindertagesstätte und ein Büro des Sozialamtes errichtet werden.

Neben den Gebäuden bilden die Verkehrsflächen einen weiteren wichtigen Bereich des Anlagevermögens. Hier liegt der Anlagenabnutzungsgrad bei 65 Prozent.

Das Kanalvermögen weist einen Anlagenabnutzungsgrad von 66 Prozent auf.

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 Stadt Nideggen in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.514	-3.786	-140	-233	-102
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15.901	-10.978	-6.724	-4.190	852
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-21.415	-14.765	-6.864	-4.423	750
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	17.477	16.065	6.851	4.415	-465
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.937	1.301	-13	-8	285

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 konnte die **Stadt Nideggen** in allen Jahren einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Die Planungen der Stadt von 2023

bis 2027 zeigen hingegen in allen Jahren negative Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Die Stadt erwirtschaftet somit keine ausreichenden Mittel, um sich selbst finanzieren zu können. Bis 2027 ergibt sich kumuliert ein Fehlbetrag in Höhe von rund 10 Mio. Euro. Die Salden aus Investitionstätigkeit sind, ausgenommen im Jahr 2027, ebenfalls negativ. Die Finanzierung der Investitionen erfolgt durch die Aufnahme von langfristigen Darlehen. Die Tilgung der Investitionskredite erfordert zusätzliche Liquidität, die nicht aus eigener Kraft erwirtschaftet werden kann. Damit muss die Stadt mit einem erheblichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten rechnen, sowohl um die konsumtiven Aufwendungen zu decken, als auch um die geplanten Investitionen der kommenden Jahre finanzieren zu können.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Nideggen 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

- In den Planjahren gerät der Haushalt der Stadt Nideggen zunehmend unter Druck. Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen können nicht mehr kompensiert werden. Der eigene Handlungsspielraum wird kleiner. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist eine sparsame Bewirtschaftung und ein weiterer Konsolidierungsweg sinnvoll.

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 der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPakG).

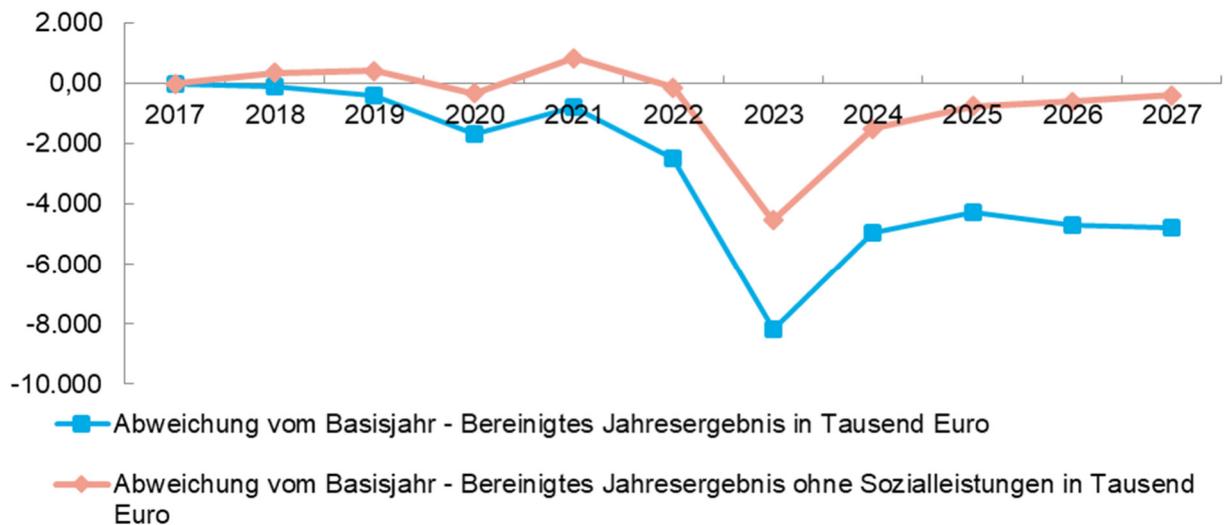
Eine belastbare Bereinigung von Sondereffekten ist aus Sicht der gpaNRW für das Jahr 2021 aufgrund der Hochwasserkatastrophe nur in Teilen möglich. Als Sondereffekt infolge des Hochwassers hat die gpaNRW daher lediglich die klar zu beziffernden Erträge und Aufwendungen aus der Sofort- und Wiederaufbauhilfe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

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 Stadt Nideggen 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 langfristig und damit Stadt Nideggen nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2027



Bis 2022 Ist-Werte, ab 2023 Planwerte

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

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

Das bereinigte Jahresergebnis 2022 liegt um 2,6 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2017. Dies liegt insbesondere an den Aufwandssteigerungen in diesem Zeitraum. Die Steigerungen

ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. So sind allein die Personal- und Versorgungsaufwendungen um fast zwei Mio. Euro von 2017 bis 2022 gestiegen. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2027 plant die Stadt nochmals einen Anstieg von rund 1,3 Mio. Euro.

Steigende Personalaufwendungen infolge von Neueinstellungen, Tarifierhöhungen, Höhergruppierungen und altersbedingten Stufenzeitanpassungen beeinflussen die Jahresergebnisse ab 2022 somit zusätzlich. Aufwandssteigerungen ergeben sich zudem noch bei den Sozialleistungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens. Diese Aufwandssteigerungen sind von der Stadt kaum zu beeinflussen.

Im Jahr 2023 ist die Abweichung zum Jahr 2017 am größten. Die bereinigten Aufwendungen steigen im Verhältnis deutlich stärker als die bereinigten Erträge. Der Stadt Nideggen gelingt es nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Im darauffolgenden Jahr verringert sich die Abweichung zum Ausgangsjahr 2017 wieder deutlich und bleibt bis zum Jahr 2027 stabil. Das bereinigte Jahresergebnis 2027 (blauer Graph) liegt rund 4,8 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2018.

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2027 nur rund 0,4 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2017 (roter Graph). Der Stadt ist es damit gelungen, einen Teil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Hebesätze:

Hebesätze Realsteuern Nideggen 2017 bis 2024 (Angabe in von Hundert)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grundsteuer A	500	500	500	500	500	600	600	600
Grundsteuer B	850	850	850	850	850	890	920	950
Gewerbesteuer	450	450	450	450	450	490	490	490

Für die mittelfristige Planung bis 2027 hat die Stadt Nideggen keine Erhöhung der Hebesätze vorgesehen.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Nideggen	gleiche Größen- klasse*	Kommunen im Kreis Düren**	Kommunen im Regierungs- bezirk Köln**	fiktive Sätze nach dem GFG 2022
Grundsteuer A	600	294	476	380	247
Grundsteuer B	890	550	699	602	479
Gewerbsteuer	490	445	486	463	414

* kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 18.000 Einwohnern

** gewogener Durchschnittswert.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Nideggen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung regelmäßig nicht ein. Daher befindet sich die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Auch die Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt nicht ein.

- Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verfügen durch die Berichte über 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 **Stadt Nideggen** hat seit dem Jahr 2020 die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht eingehalten und sie erst im 1. oder 2. Quartal des Haushaltsjahres angezeigt. Die Frist fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Hierdurch befand sich die Stadt regelmäßig zu Beginn des Haushaltsjahres in der vorläufigen Haushaltsführung. Als Gründe nennt die Stadt die Corona-Pandemie und die Hochwasserkatastrophe. Weitere Gründe sind zudem personelle Engpässe und Ausfälle sowie ein Rechtsverfahren in Bezug auf die Prüfung der Jahresabschlüsse. Zukünftig möchte die Stadt versuchen, näher an der gesetzlichen Frist zu sein.

Der Jahresabschluss ist bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vom Rat festzustellen (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Die Jahresabschlüsse 2019 bis 2021 wurden verspätet festgestellt. Der Jahresabschluss 2022 befindet sich noch in der Prüfung und wurde somit auch nicht fristgemäß festgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte versuchen, sich zukünftig bei der Anzeige der Haushaltssatzung sowie der Feststellung der Jahresabschlüsse den gesetzlichen Fristen anzunähern.

In den Jahren 2017 bis 2019 hatte die Stadt Nideggen den Wasserleitungszweckverband Gödersheim als Mehrheitsbeteiligung. Von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses wurde die Stadt mit Schreiben der Bezirksregierung Köln vom 14. Januar 2016 befreit. Die Beteiligungsberichte hat die Stadt für die Jahre 2017 bis 2022 erstellt.

Die Stadt Nideggen führt ein Finanzcontrolling durch. Die Kämmerin berichtet dem Rat regelmäßig und bei Bedarf über die wesentlichen Eckpunkte des Haushalts. Hierzu gehören neben den wesentlichen Ertrags- und Aufwandsarten (Schlüsselzuweisung, Real- und Gemeinschaftssteuern, Kreisumlagen) auch wichtige Förder- und Investitionsmaßnahmen sowie die Liquiditätsplanung und das Kreditmanagement.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Nideggen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen. Positiv ist, dass sie Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt hat. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist dabei gering. Die Haushaltspläne der Stadt bilden somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens ab.

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

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

Die **Stadt Nideggen** hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgehalten. Ermächtigungen, welche am Ende des Jahres nicht in Anspruch genommen wurden, verfallen grundsätzlich. Weiterhin wird festgehalten in welche Fällen Ermächtigungen ausnahmsweise auf das Folgejahr übertragen werden können. Hierzu gehören sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen. Diese sind von dem/der zuständigen Sachgebietsleitung bis zum 15. Februar des Folgejahres schriftlich bei der Kämmererei zu beantragen. Dies muss unter Angabe der voraussichtlichen Fälligkeit schriftlich begründet werden. Bei konsumtiven Ermächtigungen ist zudem ein Nachweis über die Auftragserteilung bzw. den

Beginn der Maßnahmen zu erbringen. Die Entscheidung über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen trifft die Kämmerin. Der Rat erhält eine Übersicht über die vorgenommenen Ermächtigungsübertragungen zur Kenntnis.

In der folgenden Tabelle stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Nideggen im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Haushaltsansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Nideggen 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	21.941	23.065	23.148	23.778	25.425	27.209
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	25	31	0	1
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent*	0	0	0,11	0,13	0	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	21.941	23.065	23.173	23.808	25.425	27.209
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0	0,11	0,13	0	0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	21.247	21.631	22.501	24.430	25.393	28.149
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent**	96,84	93,79	97,10	103		103

* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen / (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen / Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen * 100

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022

Minimum	0,00
1. Viertelwert	0,00
Nideggen	0,06
2. Viertelwert (Median)	0,06
3. Viertelwert	19,32
Maximum	82,57

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



Die Stadt Nideggen überträgt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 in drei Jahren konsumtive Ermächtigungen. Diese sind aber alle aufgrund ihrer Höhe von untergeordneter Bedeutung. Absolut betrachtet lagen die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen im Jahr 2022 bei lediglich 577 Euro.

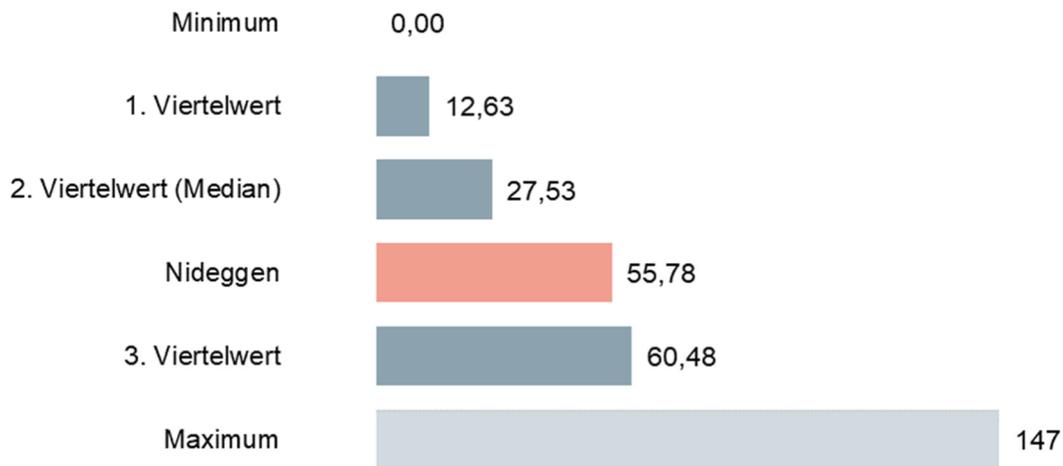
Die gpaNRW bewertet es als positiv, dass die Stadt so zurückhaltend mit Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich umgeht. Diese belasten die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des folgenden Jahres. Je höher diese sind, umso mehr muss die Stadt durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziel zu erreichen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich.

Investive Auszahlungen Stadt Nideggen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.561	3.459	4.149	6.921	12.448	14.764
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	852	907	1.011	1.771	2.362	8.236
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	23,91	26,22	24,36	25,60	18,98	55,78
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.413	4.365	5.160	8.693	14.810	23.000
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	19,30	20,77	19,59	20,38	15,95	35,81
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.646	1.381	1.660	2.350	3.724	2.748
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	37,29	31,63	32,18	27,03	25,15	11,95

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2022

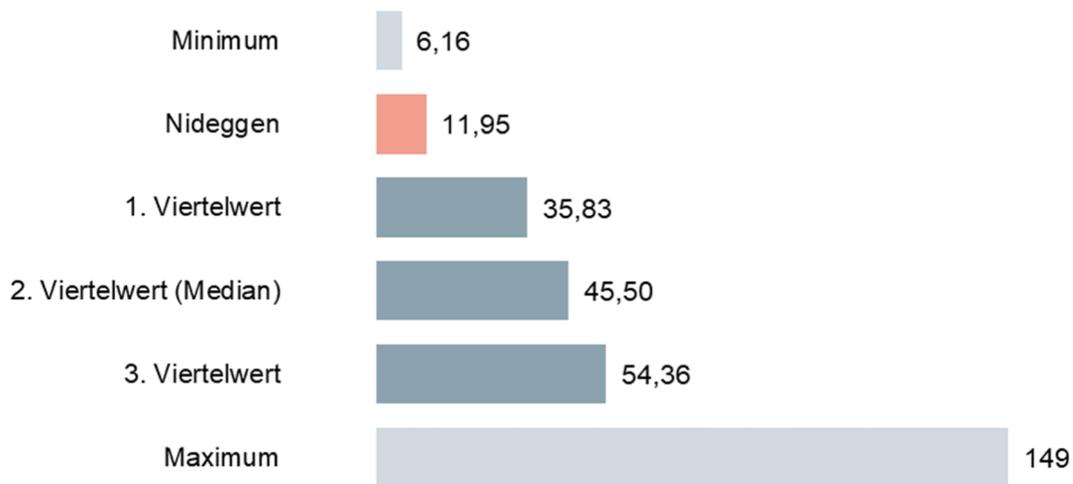


In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen die sich wie folgt verteilen:



In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht, zeigt der Grad der Inanspruchnahme in der folgenden Grafik. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass die Planungen kein realistisches Bild darstellen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



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



Im Jahr 2022 gehört die Stadt Nideggen zu dem Viertel der Kommunen im interkommunalen Vergleich mit dem geringsten Grad der Inanspruchnahme. Auch in den Vorjahren war der Grad der Inanspruchnahme gering und lag immer unter dem Median.

Die Transparenz und Verlässlichkeit der gemeindlichen Haushaltsplanung wird durch diesen geringen Grad der Inanspruchnahme beeinträchtigt. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ Empfehlung

Die Stadt Nideggen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Nideggen hat das Fördermittelmanagement zentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.

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.

Bei der **Stadt Nideggen** akquiriert und bewirtschaftet der Fachbereich III/1 „Mobilität, Klimaschutz und Stadtentwicklung“ zentral die Fördermittel. Die Stadt hat dafür eine Fördermittelnanagerin eingestellt. Diese nutzt nach eigener Aussage verschiedene Quellen zur Recherche potenzieller Fördermöglichkeiten.

Bisher gibt es in Nideggen noch keine Richtlinie/Dienstanweisung oder einen festgelegten Prozess, der konkret Regelungen zum Fördermittelmanagement auf operativer Ebene trifft. Einige Dienstanweisungen der Stadt, wie z.B. die allgemeine Dienstanweisung, sorgen nach eigener Aussage aber für eine rechtssichere Prozessabwicklung des Fördermittelmanagements. In Nideggen richtet sich die Fördermittelakquise nach der Zielmatrix des beschlossenen integrierten Stadtentwicklungskonzeptes. Eine separate Regelung für das Fördermittelmanagement würde dabei helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen.

Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme mit anschließender Dokumentation der Recherche.
- Das Vorhalten einer zentralen Datei über alle abgeschlossenen (bis Zweckbindungsende), laufenden und geplanten Fördermaßnahmen.
- Die Notwendigkeit oder Möglichkeit einer Interaktion mit anderen Fachbereichen oder einem Ansprechpartner (z.B. mit der Kämmerei für einen Überblick über die bereits bekannten Förderprogramme).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte konkret zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt Nideggen noch nicht installiert. Positiv ist, dass die Stadt eine Datenbank eingerichtet hat und somit einen Überblick über alle Förderprojekte hat. Zudem berichtet sie den politischen Akteuren regelmäßig.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Die Bewirtschaftung der Fördermittel und –maßnahmen erfolgt ebenfalls zentral. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind für folgende Aufgaben verantwortlich:

- den rechtzeitigen Mittelabruf,
- das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie
- die Erstellung der Verwendungsnachweise.

Nach eigener Aussage führt die Stadt eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Zu jedem Förderprogramm werden standardisierte Tabellen mit den wichtigsten Informationen zum Projekt ausgefüllt und bei Änderungen regelmäßig aktualisiert und auf Stand gebracht. Die beteiligten Mitarbeitenden können auf die Datenbank zugreifen.

Eine zentrale Datei oder Datenbank bietet einige – im Folgenden nicht abschließend aufgeführte - Vorteile. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Durch die zentrale Datei/Datenbank erhalten Beschäftigte und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger adhoc Informationen über den Abwicklungsstand der Förderprojekte. Der zentrale Überblick ermöglicht ebenfalls die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und zeigt Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen auf. Zudem lässt sich das Gesamtrückforderungsrisiko schnell einschätzen, das Gesamtvolumen erhaltener Fördermittel wird transparent und unzulässige Doppelförderungen können vermieden werden.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentlichen Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,

- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Um die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen vorteilhaft. Die Stadt hat bisher noch kein standardisiertes Controlling eingeführt. Dies wäre aber hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Positiv ist aber, dass sie anlassbezogen berichtet. Es gibt einen Jour Fixe und ein anlassbezogenes Reporting für die Politik. Empfänger der Berichte sind die Verwaltungskonferenz, Fördermittelgeber, politische Gremien und das Finanzmanagement. Zudem werden die wichtigsten Informationen auch im Vorbericht des Haushaltsplans verschriftlicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt sollte ein standardisiertes Fördermittelcontrolling etablieren. So können Planabweichungen während der Umsetzungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Stadt Nideggen hat bereits eine Dienstanweisung für das Kreditmanagement verfasst.

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 Nideggen 2021

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	4.501
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	6.140
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	21
Anzahl Kreditgeber	4

Die **Stadt Nideggen** hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung.¹² Diese werden, wie im Kapitel 1.3.5.3 beschrieben, tendenziell steigen. Das Kreditportfolio enthält keine Derivate oder Fremdwährungskredite.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Stadt Nideggen in einer Dienstanweisung schriftlich formuliert. Diese ist zum 01. Januar 2024 in Kraft getreten. Die

¹² Vgl. Kapitel 1.3.5.1 „Verbindlichkeiten“

Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten regelt neben allgemeinen und haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen auch Folgendes:

- Geltungsbereich,
- Zuständigkeitsregelungen, Kompetenzen sowie Aufgaben,
- Grundsätze bei der Aufnahme von Investitionskrediten sowie Liquiditätskrediten,
- Derivate und strukturierte Produkte,
- Risikomanagement und Risikosteuerung,
- Berichterstattung.

In der Praxis holt die Stadt verschiedene Angebote ein. Die Entscheidungsfindung wird dokumentiert.

1.4.5.2 Anlagemanagement

- In der Dienstanweisung der Stadt Nideggen für den Abschluss von Finanzgeschäften wurde neben dem Kreditmanagement auch das Anlagemanagement berücksichtigt.

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 der Stadt Nideggen zum 31.12.2021

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	3.150
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	230
davon Anteile am Versorgungsfonds (KVR Fond) in Tausend Euro	230
Ausleihungen	1

Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens der **Stadt Nideggen** handelt es sich um Geldanlagen in einem Investmentfonds (Pensionsfond – Rheinische Versorgungskasse) zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten. Bei den Ausleihungen handelt es sich um Genossenschaftsanteile an der Einkaufsgenossenschaft KoPart eG sowie an der Volksbank Rureifel eG.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.

- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Nideggen verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹³ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Dienstanweisung der Stadt regelt, dass die Angebote für Kapitalanlagen folgende Daten enthalten müssen:

- Art der Anlage,

¹³ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

- Anlagenbetrag,
- Datum der Valutierung,
- Zins, Zinsbindung (Laufzeit),
- Zinszahlungstermine, Rückzahlungstermine,
- Maklergebühren,
- Ausgabezeitpunkt (Datum und Uhrzeit).

Die Sachgebietsleitung bekommt die Vergabeentscheidung zur Kenntnis. Die Kämmerin muss der Vergabe zustimmen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Nideggen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung regelmäßig nicht ein. Daher befindet sich die Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Auch die Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt nicht ein.	25	E1	Die Stadt sollte versuchen, sich zukünftig bei der Anzeige der Haushaltssatzung sowie der Feststellung der Jahresabschlüsse den gesetzlichen Fristen anzunähern.	25
F2	Die Stadt Nideggen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen. Positiv ist, dass sie Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungstragungen verbindlich geregelt hat. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist dabei gering. Der Stadt gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen. Die Haushaltspläne der Stadt bilden somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens ab.	26	E2	Die Stadt Nideggen sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.	30
F3	Die Stadt Nideggen hat das Fördermittelmanagement zentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.	31	E3	Die Stadt Nideggen sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte konkret zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.	32
F4	Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt Nideggen noch nicht installiert. Positiv ist, dass die Stadt eine Datenbank eingerichtet hat und somit einen Überblick über alle Förderprojekte hat. Zudem berichtet sie den politischen Akteuren regelmäßig.	32	E4	Die Stadt sollte ein standardisiertes Fördermittelcontrolling etablieren. So können Planabweichungen während der Umsetzungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.	33

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Nideggen 2016	Nideggen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	110,0	95,46	83,86	99,87	105	108	116	24
Eigenkapitalquote 1	13,4	16,19	8,82	24,94	33,55	36,94	60,87	24
Eigenkapitalquote 2	59,0	61,40	33,99	61,19	64,48	69,64	81,29	24
Fehlbetragsquote	./.	6,99	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	46,2	39,24	0,18	25,71	31,08	40,69	48,23	24
Abschreibungsintensität	8,3	8,45	2,02	8,00	8,76	10,08	15,17	23
Drittfinanzierungsquote	78,3	95,50	42,69	54,93	62,31	71,87	95,50	23
Investitionsquote	50,2	124	39,63	103	125	166	327	23
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	79,9	81,97	61,09	86,59	94,36	102	117	23
Liquidität 2. Grades	27,5	52,38	9,04	48,03	67,57	126	331	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	16,6	53,13	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,8	8,40	1,87	6,00	8,45	12,58	28,90	23
Zinslastquote	1,0	0,29	0,05	0,41	0,73	0,98	1,61	24
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	43,8	50,17	47,62	53,03	59,10	65,91	76,08	24
Zuwendungsquote	13,9	22,96	9,44	15,47	20,19	24,85	32,14	24
Personalintensität	13,8	13,74	9,03	15,62	17,05	18,92	24,41	24
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,4	12,66	9,40	16,21	18,56	20,48	25,19	24

Kennzahlen	Nideggen 2016	Nideggen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	54,8	55,90	32,15	43,57	45,81	48,47	69,47	24

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) Nideggen in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	606	25	1.279	1.096	-1.000	401
Gewerbesteuern (4013)	2.034	1.777	2.193	2.932	3.206	2.428
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	5.168	5.338	5.144	5.623	5.517	5.358
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	293	325	360	370	335	337
Ausgleichsleistungen (405)	490	507	589	386	575	509
Schlüsselzuweisungen (4111)	2.385	2.265	2.908	3.318	3.022	2.780
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	229	0	0	46
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt	418	263	1.182	0	0	373
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	60	49	222	0	0	66
Summe der Erträge	10.849	10.525	12.827	12.629	12.655	11.524
Steuerbeteiligungen (534)	164	140	174	202	232	183
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	4.774	4.730	5.027	5.425	6.227	5.237

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Summe der Aufwendungen	5.095	5.035	5.423	5.627	6.459	5.528
Saldo	5.755	5.489	7.404	7.003	6.196	

Tabelle 4: Eigenkapital Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	11.227	11.851	11.897	13.215	14.308	13.337
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	11.227	11.851	11.897	13.215	14.308	13.337
Sonderposten für Zuwendungen	17.365	18.791	19.577	17.624	18.058	22.811
Sonderposten für Beiträge	17.968	17.236	16.504	15.778	15.159	14.437
Eigenkapital 2	46.561	47.878	47.978	46.618	47.525	50.584
Bilanzsumme	78.051	77.548	77.548	79.121	81.683	82.378

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	19.517	17.137	16.395	16.245	17.429	15.278
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	3.972	4.192	5.042	0	0	0
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	23.489.112	21.329	21.437	16.245	17.429	15.278

* Die Stad Nideggen hatte nur in den Jahren im Haushaltsjahr 2017 bis 2019 den Wasserleitungszweckverband Gödersheim als Mehrheitsbeteiligung.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	759	606	24,66	1.279	1.096	-1.000	-1.785	-1.283	-75,22	-351	-50,16
Gewerbesteuer	2.483	2.034	1.777	2.193	2.932	3.206	3.628	3.265	3.438	3.570	3.660
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.825	5.168	5.338	5.144	5.623	5.517	6.183	6.648	7.106	7.497	7.827
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	199	293	325	360	370	335	337	376	387	395	402
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.935	2.385	2.265	2.908	3.318	3.022	2.681	3.497	3.555	3.826	4.006
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	578	418	263	1.182	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	533	550	556	1.040	386	575	628	655	696	714	733
Summe der Erträge	10.552	10.849	10.525	12.827	12.629	12.655	13.456	14.441	15.182	16.003	16.628
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	4.385	4.774	4.730	5.027	5.425	6.227	5.401	5.475	5.666	6.319	6.590
Steuerbeteiligungen	350	321	305	396	202	232	245	254	269	278	261
Summe der Aufwendungen	4.735	5.095	5.035	5.423	5.627	6.459	5.646	5.729	5.935	6.597	6.852
Saldo der Bereinigungen	5.818	5.755	5.489	7.404	7.003	6.196	7.810	8.712	9.247	9.406	9.776
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	619	-73,65	359	3.647	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-5.058	-5.149	-5.465	-6.744	-5.833	-7.555	-13.242	-9.995	-9.323	-9.757	-9.826
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-90,27	-406	-1.685	-775	-2.496	-8.184	-4.937	-4.265	-4.699	-4.768

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Nideggen in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	0,00	-90,27	-406	-1.685	-775	-2.496	-8.184	-4.937	-4.265	-4.699	-4.768
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	87,29	-153	-118	-283	1,81	18,08	-895	354	-105	-105	-80,07
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-50,00	-63,37	-62,09	-48,48	-36,22	-110	-97,89	-132	339	311	283

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jugendamtsumlage	2.671	2.868	3.285	3.666	4.210	4.900	5.291	6.306	6.382	6.926	7.224
Saldo aus Sozialleistungen	-2.633	-3.084	-3.465	-3.998	-4.244	-4.992	-6.284	-6.084	-6.148	-6.720	-7.022
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-2.425	-2.064	-2.000	-2.745	-1.589	-2.562	-6.959	-3.911	-3.175	-3.037	-2.805
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	361	425	-320	836	-137	-4.534	-1.486	-750	-612	-380

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 Stadt Nideggen nutzt seit 2021 die kommunale Dienstleistungsgesellschaft MILAN als zentrale Vergabestelle. Vergabeverfahren, deren Auftragswerte 25.000 Euro überschreiten sowie europaweite und nationale Verfahren sollen durch die MILAN durchgeführt werden.

Die aktuelle Dienstanweisung vom Oktober 2024 für den Vergabebereich spiegelt die organisatorischen Rahmenbedingungen wieder. Wichtig sind u.a. die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe, die nun geregelt sind.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Maßnahmen zeigt, dass die Stadt die Vergabeverfahren weitgehend nachvollziehbar und transparent dokumentiert. In der zentralen Vergabestelle wird neben dem gebündelten Fachwissen auch der Vorteil eines Vergabemanagementsystems deutlich. Eine zusätzliche Prüfung, z.B. durch eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem Rechnungsprüfungsamt einer anderen Kommune, würde die Mitarbeitenden unterstützen.

Wie groß die Abweichungen der Schlussrechnungssummen vom ursprünglichen Auftragswert sind, konnte bei der Stadt Nideggen nicht ermittelt werden. Das wäre nur mit einem erheblichen Aufwand der Verwaltung möglich gewesen. Einzelne Baumaßnahmen weisen allerdings hohe Abweichungen auf. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte die Stadt eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen zu Steuerungszwecken nutzen.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich ist die Stadt seit September 2024 gut aufgestellt. Eine Dienstanweisung liegt nun vor. Es fehlt noch eine Schwachstellenanalyse für die Verwaltung, die die Ansprechperson für die Korruptionsprävention durchführen soll. Ein Korruptionsbeauftragter wurde mittlerweile benannt.

Neben Korruption können auch erhaltene Sponsoringleistungen das Ansehen einer Stadtverwaltung beschädigen. Dieser Bereich ist in der neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention geregelt.

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

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

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

- Die Stadt Nideggen nutzt eine kommunale Dienstleistungsgesellschaft als zentrale Vergabestelle. Die Dienstanweisung für die Vergabeverfahren wurde in 2024 an die organisatorischen Regelungen angepasst.

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

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

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

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

Die **Stadt Nideggen** hat keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie nutzt seit Januar 2021 dafür die kommunale Dienstleistungsgesellschaft MILAN mbH (nachfolgend MILAN genannt). Vor diesem Zeitpunkt hat die Stadt Nideggen ihre Vergaben über die kommunale Dienstleistungsgesellschaft SüdKomm mbH abgewickelt. Die MILAN wird von elf verschiedenen Kommunen im Kreis Düren genutzt (Stand Mitte 2022).

Gemäß § 25 GemHVO¹⁴ sind die Kommunen gehalten, bei der Vergabe von Aufträgen die Vergabegrundsätze anzuwenden, die das Innenministerium bekannt gibt. Vergabegrundsätze sind die Teile A und B der VOB. Die Dienstleistungsgesellschaft MILAN mbH ist daher nicht, wie die einzelne Kommune selbst, zwingend an die Anwendung der VOB Teil A (Vergaberecht) gebunden. Es gibt jedoch Ausnahmen. Für Auftragsvergaben, die unterhalb der EU-Schwellenwerte liegen und die mit Bundes- oder Landesmitteln oder sonstigen öffentlichen Mitteln gefördert werden, gelten die gesetzlichen Vorschriften sowie die entsprechenden Bedingungen und Auflagen aus den Bewilligungsbescheiden.

Im Oberschwellenbereich gilt eine solche Ausnahme nicht. § 99 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht vor, dass auch juristische Personen des privaten Rechts öffentliche Auftraggeber sind, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art erfüllen und überwiegend öffentlich finanziert sind. Bei Vergaben im Oberschwellenbereich muss sich daher auch die MILAN an das Vergaberecht halten.

Die MILAN hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Wahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,
- Informationen gem. § 19 der Vergabeordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und § 46 Abs. 1 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO),
- Informationen gem. § 20 Abs. 4 VOB/A,
- Einfluss auf die Bieterauswahl bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren bzw. Abänderung der Bieterliste,
- zentrale Zusammenstellung, Veröffentlichung und Versand der Bieterunterlagen,
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- Beantwortung von Bieteranfragen in Abstimmung mit dem zuständigen Sachgebiet,
- Bearbeitung von Vergabebeschwerden,
- zentrale Durchführung des Eröffnungstermins einschl. Fertigung der Niederschrift, Kennzeichnung der Angebote und erste Plausibilitätskontrolle,
- Aufhebung einer Ausschreibung,
- Anforderung und Prüfung von Freistellungsbescheinigungen,
- Auskunftseinholung aus dem Wettbewerbsregister nach dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) („Schwellenwert“ = 30.000 Euro),
- Fertigung des Auftragsschreibens bzw. des Ingenieurvertrags einschl. aller Nachträge,

¹⁴ Vergabegrundsätze für Gemeinden (GV) nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO NRW) (Komm. VgGrds.) geändert durch Runderlass vom 4. Dezember 2023 (MBl. NRW. 2023 S. 1420).

- Information gem. § 20 Abs. 3 VOB/A und § 30 Abs. 1 UVgO,
- Einrichtung sowie Pflege einer Bieterdatenbank und
- Beratung der Bedarfsstellen in vergaberechtlichen Fragestellungen z.B. bei der Erstellung und Aktualisierung der Vergabeunterlagen.

Geregelt ist das in der Vereinbarung, die die Stadt Nideggen am 23. Dezember 2020 mit der MILAN getroffen hat.

Eine Vergabeordnung liegt mit der „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Nideggen (DA Vergabe) vom Oktober 2024 vor. Sie entspricht nun der Organisation des Vergabewesens und den aktuellen vergaberechtlichen Vorgaben.

Die „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Nideggen“ (im Folgenden kurz DA Vergabe) enthält folgende Regelungen.

Geltungsbereich:

Die Dienstanweisung sollte grundsätzlich für alle Sachgebiete/Ämter und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einer Kommune gelten. Nur dadurch kann gewährleistet werden, dass die Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. In Nideggen wurde das bisher so gehandhabt.

Wertgrenzenregelung und Wahl der Verfahrensart:

Es werden klare Wertgrenzen genannt, die zwischen nationalen und eu-weiten Vergabeverfahren unterscheiden. Es ist schriftlich fixiert, welche Vergabeverfahren durch die MILAN durchgeführt werden. Die Wertgrenzen sollten in einer Anlage zur Dienstanweisung festgelegt werden. Anpassungen sind dann in der Regel leichter möglich.

Vergaberechtliche Grundlagen:

In der Dienstanweisung Vergabe gibt es Verweise auf die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften und Verdingungsordnungen.

Aufgaben der MILAN als zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen:

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen werden in der Dienstanweisung Vergabe geregelt.

Vergabeunterlagen:

Die Leistungsbeschreibung werden von der Bedarfsstelle erstellt. Diese ist fachlich zuständig. Die übrigen Dokumente werden von der zentralen Vergabestelle erstellt. Zudem trägt die zentrale Vergabestelle die Verantwortung dafür, dass die Unterlagen vollständig und rechtlich korrekt sind.

Bekanntmachungen:

Beabsichtigte Auftragsvergaben sind bei öffentlichen Ausschreibungen, beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb sowie bei Verhandlungsvergaben mit Teilnahmewettbewerb in einer Auftragsbekanntmachung bekanntzugeben. Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A informiert der Auftraggeber z.B. fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro netto (**Ex-Ante-Veröffentlichung**). Für Vergaben, die die MILAN ausschreibt, ist diese Veröffentlichung nicht verpflichtend. Auch die **Ex-Post-Veröffentlichung**

gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A für beschränkte Bauausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto sowie für freihändige Vergaben ab 15.000 Euro netto muss die MILAN nicht vornehmen. Sie veröffentlicht geplante und durchgeführte Vergaben dennoch, da das mit der Stadt Nideggen so vereinbart ist.

Teilnahmeanträge und Angebote:

Teilnahmeanträge und Angebote werden grundsätzlich elektronisch angefordert. Die elektronische Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten ist ab dem 01. Januar 2020 verpflichtend. Für die Entgegennahme sollte dasselbe Medium genutzt werden wie für die Bekanntmachungen (Internetseite der Kommune oder Internetportale wie z.B. Vergabemarktplatz NRW). Es muss beachtet werden, dass die Teilnahmeanträge oder Angebote bis zum Ablauf der Angebotsfrist so verschlüsselt sind, dass diese erst nach Ablauf der Angebotsfrist einsehbar sind.

Submission:

Die Submission sollte grundsätzlich federführend durch die MILAN durchgeführt werden.

Auftragsänderungen und Nachträge:

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag erheblich vom ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet. Dies ist dann der Fall, wenn z.B.

- durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber oder Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
- sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert haben, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt,
- der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird (vgl. dazu auch § 132 GWB).

In der DA Vergabe ist das Vergabeverfahren geregelt. Weiterhin sollte geregelt werden, dass die zentrale Vergabestelle und/oder eine Rechnungsprüfung beteiligt wird. Die Bedarfsstelle sollte nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann.

Die MILAN setzt eine Vergabemanagementsoftware ein. Damit wird u.a. die Durchführung der eVergaben, aber auch die Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren unterstützt. Positiv ist aufgefallen, dass die MILAN die Bedarfsstellen schult und bei Fragen beratend unterstützt.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Kleine kreisangehörige Kommunen sind nicht verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder

Rechnungsprüfer bestellen. Alternativ können sich die Kommunen auch eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.¹⁵

→ **Feststellung**

Die Stadt Nideggen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet nicht statt.

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

Richtet eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung ein und nutzt auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Bei der Durchführung von Vergabeverfahren achtet die **Stadt Nideggen** darauf, die sparsamsten bzw. wirtschaftlichsten Angebote zu beauftragen. Eine zusätzliche Prüfung der formellen Abläufe des Vergabeverfahrens durch eine externe Stelle, wie beispielsweise durch die Rechnungsprüfung einer anderen Kommune, findet aktuell nicht statt. Diese Vorgehensweise stellen wir bei den meisten geprüften Kommunen im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen fest.

Es besteht die Möglichkeit, eine Person der Stadt Nideggen für die „externe“ Prüfung zu bestellen. Diese müsste über Fortbildungsangebote befähigt werden, diese Rolle übernehmen zu können.

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

→ **Empfehlung**

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

¹⁵ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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 Stadt Nideggen hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt seit 2024 vor. Eine Schwachstellenanalyse ist für 2025 geplant.

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 KorruptionsbG¹⁶ 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.

Bei der **Stadt Nideggen** war bisher die Korruptionsprävention organisatorisch in der Verwaltung nicht verortet. Seit September 2024 hat sich das mit der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt Nideggen (DA Korruption)“ geändert. Die Stadtverwaltung orientierte sich bei der Aufstellung der Dienstanweisung an das Muster zur Korruptionsprävention der gpaNRW. Sie enthält u.a. Regelungen zur Korruptionsprävention sowie Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Korruptionssachverhalten. Darunter fallen auch Festlegungen zur Annahme von Geschenken und Belohnungen sowie die

¹⁶ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

Anwendung des Vier-Augen-Prinzips. Die Stadt Nideggen hat eine Ansprechperson benannt, die den Mitarbeitenden bei Fragen zur Seite steht.

Gemäß § 10 KorruptionsbG¹⁷ ist ein Dienststellenleiter verpflichtet, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Erfüllung dieser gesetzlichen Verpflichtung ist nach Auskunft der Stadt für dieses Jahr (2024) geplant.

→ **Empfehlung**

Eine Schwachstellenanalyse sollte kurzfristig für die Stadt Nideggen durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.

Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit können zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Der oder die Korruptionsbeauftragte soll nach seiner oder ihrer Benennung die Schwachstellenanalyse für die Stadtverwaltung durchführen.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind im § 5 der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt Nideggen (DA Korruption)“ vom 13. September 2024 getroffen. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen und Geschenke nicht annehmen. Geringwertige Aufmerksamkeiten sind erlaubt.

Die Stadt Nideggen setzt die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 7 KorruptionsbG um. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Informationen können auf der Homepage der Stadt eingesehen werden. Die Stadt kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach. Schriftlich

¹⁷ § 10 KorruptionsbG vom 01. Juni 2022, bisher § 19 KorruptionsbG vom 31. Dezember 2013

geregelt ist das in der Ehrenordnung des Rates der Stadt Nideggen vom 28. Juni 2005 und der Nachtragsatzung vom 03. Februar 2005.

Der § 8 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Nideggen setzt diese Bestimmung um im öffentlichen Teil in Ratssitzungen um. Zuletzt ist das am 02. Juli 2024 geschehen. Eine Regelung dazu findet sich im § 4.3 der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt Nideggen (DA Korruption).

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfällt das Vergaberegister.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat. Bei der Stadt Nideggen findet sich im § 19 der Vergabedienstanweisung ein entsprechender Hinweis auf die Abfragepflicht zum § 8 KorruptionsbG (alte Fassung). Demnach sind die Bedarfsstellen zuständig. Erledigt werden sie jedoch durch die MILAN als zentrale Vergabestelle, wenn Vergaben durch diese durchgeführt werden.

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden¹⁸ war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juni 2023 wurde das „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)“ veröffentlicht. In Kraft getreten ist es am 02. Juli 2023.

Nach der Beschlussfassung über das Bundesgesetz waren die Landesgesetzgeber gefordert. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen

¹⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW)“ beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden.

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

Die Stadt Nideggen hat das Hinweisgeberschutzgesetzes umgesetzt und eine Meldestelle eingerichtet. Geregelt ist das in der „Dienstanweisung zur Einrichtung und Betrieb einer internen Meldestelle nach § 12 Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) in Verbindung mit § 1 Hinweisgeberschutzgesetz – Ausführungsgesetz (HinSchG AG NRW)“ vom 16. Januar 2024.

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 Stadt Nideggen nimmt Sponsoringleistungen in geringem Umfang in Anspruch. Verbindlichen Regelungen sind in der aktuellen Dienstanweisung Korruptionsprävention aus dem Jahr 2024 enthalten.

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 **Stadt Nideggen** nutzt Sponsoringleistungen nur sehr selten, z.B. bei kulturellen Veranstaltungen. Verbindliche Rahmenbedingungen sind in der seit September 2024 gültigen „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt Nideggen (DA Korruption)“ getroffen.

Darin sind u.a. die nachfolgenden Punkte geregelt:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (in Nideggen sind es maximal zwei Jahre),

- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

Die Stadt Nideggen hat somit die wichtigsten Rahmenbedingungen für Sponsoring definiert.

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.¹⁹ 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 Stadt Nideggen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Abweichung der Abrechnungs- von der Auftragssumme kann bei den Bauaufträgen der Stadt Nideggen nicht berechnet werden.

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

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

¹⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

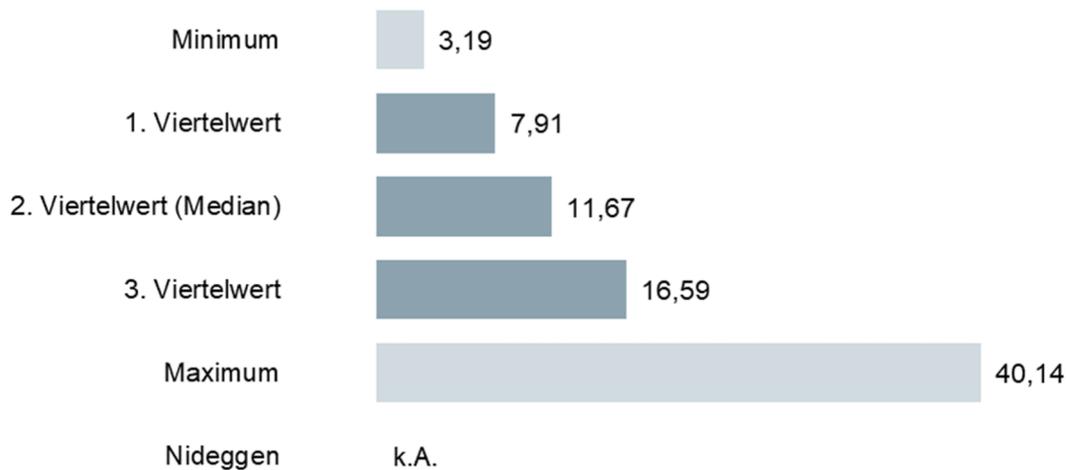
Nideggen konnte keine plausible Zusammenstellung schlussgerechneter Baumaßnahmen vorlegen. Der Zeitaufwand wäre zu erheblich gewesen. So werden z.B. im Tiefbaubereich Baumaßnahmen in der Regel über Jahresverträge abgewickelt. Die Zuordnung zu diesen Jahresverträgen ist aus den Einzelaufträgen kaum nachvollziehbar. Die Bedarfsstellen sollten künftig ihre Baumaßnahmen klarer bezeichnen und den Aufträgen zuordnen. Die Abweichungen vom Auftragswert könnten dann als Kennzahl jährlich ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Abweichungen vom Auftragswert sollte die Stadt Nideggen bei allen Vergaben regelmäßig ermitteln.

Der folgende interkommunale Vergleich zeigt, dass die Abweichungen bei vergleichbaren Kommunen zum Teil erheblich sind.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann die Stadt Nideggen Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Stadt sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Nideggen hat vergaberechtliche Aspekte beim Nachtragswesen in der aktuellen Vergabedienstanweisung geregelt.

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.

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen Unwegsamkeiten im Vorfeld nicht immer ersichtlich sind. Für diese Fälle hat die **Stadt Nideggen** in ihrer aktuellen Dienstanweisung Vergabe in Ziffer 35 Abs. 6 geregelt, dass Nachträge schriftlich zu erteilen sind. Auch sollen Nachträge so rechtzeitig veranlasst werden, dass die Entscheidungsbefugnisse nicht beeinträchtigt werden. Das steht in Ziffer 35 Abs. 4 der Dienstanweisung Vergabe. Die Preise für den Nachtrag sind auf Grundlage der Preisvereinbarung des Hauptangebotes auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Auch die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge ist zu dokumentieren. In Ziffer 35 Abs. 3 und 4 der Dienstanweisung Vergabe finden sich entsprechende Regelungen.

Ein standardisiertes Verfahren zur Abwicklung von Nachtragsverfahren gibt es nicht. So sind die Bediensteten im Einzelfall gefordert, individuelle Bearbeitungsschritte einzuleiten. Diese fehlenden Regelungen erschweren einheitlich Verfahren und führen zu Handlungsunsicherheiten.

Die Vergaben werden weder durch ein Rechnungsprüfungsamt oder eine dafür benannte geeignete Bedienstete oder einen geeigneten Bediensteten geprüft. Auch bei Nachträgen ist die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung notwendig. Zuständig sollte die MILAN als zentrale Vergabestelle sein.

Die gpaNRW hält es für sinnvoll, wenn eine generelle zentrale Betrachtung der Nachträge stattfindet („Nachtragsmanagement“). Es sollte eine systematische Auswertung des Umfangs sowie eine Analyse der Ursachen für das Erfordernis der Nachträge erfolgen. Eine solche Verfahrensweise könnte Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte.

Zudem verdeutlichen zentrale Betrachtungen auch bestimmte Bieterstrategien, die ggf. häufiger zum Vorschein kommen. Diese gilt es dann bei zukünftigen Ausschreibungen schon im Vorfeld durch eindeutige Leistungsbeschreibungen zu unterbinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Nideggen 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 Stadt Nideggen liefern.

Dieses Kapitel wird aus Gründen der Vertraulichkeit nicht veröffentlicht.

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 Stadt Nideggen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	82	E1	Die Stadt Nideggen sollte bei den Vergaben die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen und dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW z. B. auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	82
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Die Stadt Nideggen hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt seit 2024 vor. Eine Schwachstellenanalyse ist für 2025 geplant.	83	E2	Eine Schwachstellenanalyse sollte kurzfristig für die Stadt Nideggen durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.	84
Nachtragswesen					
F3	Die Abweichung der Abrechnungs- von der Auftragssumme kann bei den Bauaufträgen der Stadt Nideggen nicht berechnet werden.	87	E3	Die Abweichungen vom Auftragswert sollte die Stadt Nideggen bei allen Vergaben regelmäßig ermitteln.	88
F4	Die Stadt Nideggen hat vergaberechtliche Aspekte beim Nachtragswesen in der aktuellen Vergabedienstanweisung geregelt.	89	E4	Die Stadt Nideggen sollte Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	90

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 Digitalisierung des Grundschulverbundes der Stadt Nideggen wird technisch von der „Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur“ (KDVZ) und der Stadt Jülich umgesetzt. Diese interkommunale Zusammenarbeit beim IT-Schulsupport findet mittlerweile in allen kreisangehörigen Kommunen des Kreises Düren statt. Hinsichtlich ihrer IT-Steuerung setzt die Stadt Nideggen dabei vollumfänglich auf die bewährte Vorgehensweise und die dahinterliegende Strategie zur Digitalisierung der Schulen. Zusätzlich ist der IT-Support in den Schulen vollständig auf die KDVZ übertragen. Die Stadt Nideggen partizipiert dabei vom umfangreichen Know-how der KDVZ hinsichtlich der IT-Service-Management-Methoden, effizienter Supportprozesse und kurzen Kommunikationswegen. Einen eigenen Medienentwicklungsplan als Planungsgrundlage des Schulträgers hält die Stadt Nideggen jedoch nicht vor.

Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten ist am Grundschulverbund der Stadt Nideggen im interkommunalen Vergleich moderat ausgeprägt. Die Vorgaben des technisch pädagogischen Einsatzkonzeptes und des pädagogischen Medienkonzeptes des Grundschulverbund Nideggen sind erfüllt. Das betrifft sowohl die Vorgaben zur IT-Infrastruktur, den IT-Endgeräten sowie zur Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen. Die Ausstattungsquote mit Präsentationsgeräten in den Unterrichtsräumen ist flächendeckend und erzielt die höchste Ausprägung im interkommunalen Vergleich.

Bei der IT-Sicherheit am Grundschulverbund „Gemeinschaftsgrundschule Burgblick Nideggen“ ist der Gesamterfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich positioniert. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in weniger Aspekten als bei den Vergleichskommunen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also aufseiten 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 Stadt Nideggen setzt bei der Digitalisierung ihrer Schulen auf eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Jülich und der KDVZ. Dadurch hat sie eine gute Grundlage geschaffen, die Digitalisierung in den Schulen voranzutreiben. Diese Vorgehensweise richtet sich an den Konzeptionen und Standards der Kooperationspartner aus und nicht an einem durch den Schulträger entwickelten Medienentwicklungsplan.

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-Support²⁰, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

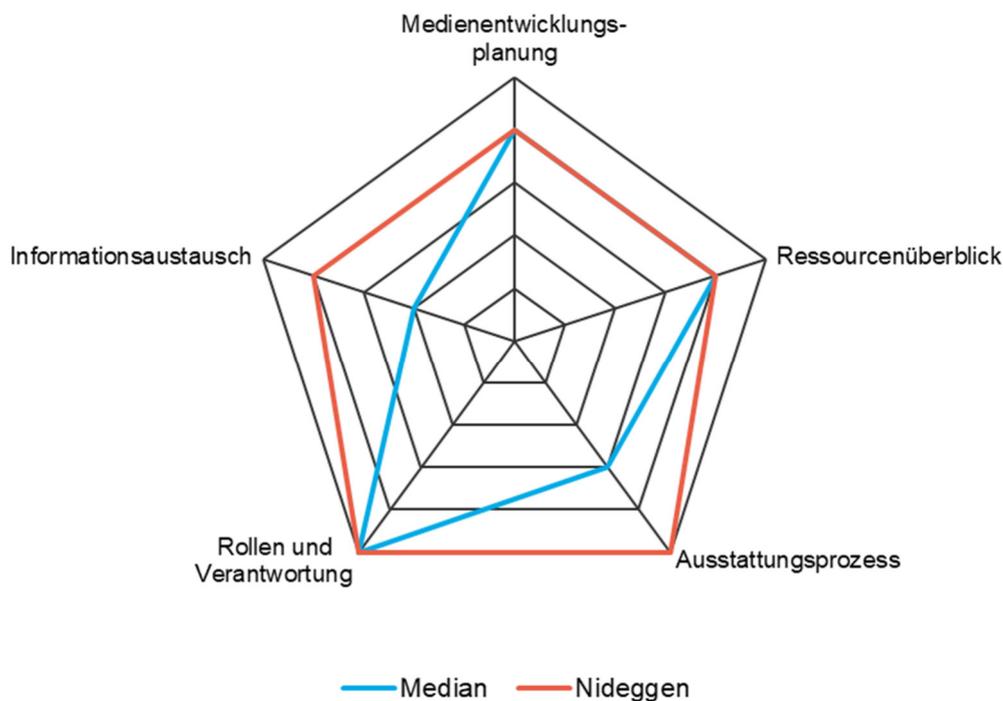
²⁰ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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

Die **Stadt Nideggen** ist Schulträger eines Grundschulverbundes (Gemeinschaftsgrundschule Burgblick Nideggen). Sie betreut als Schulträger demnach drei Schulstandorte mit insgesamt 16 Klassen und 349 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2022/2023.

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

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



Die Stadt Nideggen stützt die Digitalisierung an ihren Schulen auf eine umfangreiche Kooperation mit der „Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur“ (KDVZ) und der Stadt Jülich sowie auf die Fördermaßnahmen des „DigitalPakt Schule“. Einen formal dokumentierten fortlaufenden Planungsprozess bzw. Medienentwicklungsplan (MEP) gibt es in der Stadt Nideggen jedoch nicht. Damit fehlt der Stadt vom Grundsatz her eine wichtige Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche Planung zur Schul-IT. Denn der MEP liefert im Idealfall dem Schulträger Vorgaben zur IT-Grundstruktur, IT-Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Digitalisierungsmaßnahmen. Hier verlässt sich die Stadt Nideggen in großem Umfang auf die Erfahrungswerte und konzeptionellen Standards beim Kooperationspartner KDVZ, der den Schulsupport für Kommunen seit 2009 als interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Düren durchführt. Im Wesentlichen resultiert die Ausstattungsplanung auf dem Medienkonzept der Stadt Jülich bzw. des Schulsupportes der KDVZ so-

wie dem technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten (TpEk). Diese greifen zumindest Teilaspekte der pädagogischen Medienentwicklung der Schulen auf. Die Vorgehensweise der Stadt Nideggen bei den Planungen und Umsetzungsmaßnahmen zur Digitalisierung des Grundschulverbundes weist Vorteile auf. Hier kommen durch die interkommunale Zusammenarbeit Synergieeffekte zum Tragen, die der Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienlich sind. Aus Sicht der gpaNRW kommt diese Vorgehensweise ebenfalls einem nachhaltigen Entwicklungsprozess wie dem Medienentwicklungsplan im Sinne der Medienberatung NRW für den Schulträger nahe. Aussagekräftige Erfahrungswerte werden sich für Nideggen erst nach und nach im Zuge der Evaluierung des Digitalisierungsprozesses beim Grundschulverbundes und der damit angefallenen Kosten zeigen.

Die Stadt Nideggen ist nach eigenen Angaben bis auf wenige Ausnahmen in der Lage, an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Das ist insbesondere dem Umstand geschuldet, weil nur ein Grundschulverbund durch den Schulträger betreut wird. Das Zusammentragen der Daten beim Schulträger ist aus Sicht der gpaNRW jedoch mit erhöhtem Aufwand verbunden. Das liegt daran, dass die technische Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahmen durch den Schulsupport der KDVZ erfolgt. Hier werden dann auch die Informationen über die beschaffte Hard- und Software vorgehalten. Der Schulträger muss im Bedarfsfall, z. B. durch Anfragen aus der Politik, diese Informationen dann beim Schulsupport der KDVZ erfragen bzw. die Informationen aus den Rechnungen der KDVZ heraussuchen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehenden Kosten vollständig, zentraler Stelle auswertbar machen.

In der Stadt Nideggen ist der Schulsupport der KDVZ für die Beschaffung und Installation von Hardware und Software vertragsgemäß zuständig. Dazu stimmt sich dieser mit der Schulleitung und dem Schulträger im Bedarfsfall ab. Der Schulsupport der KDVZ partizipiert dabei von Rahmenverträgen einer externen Genossenschaft hinsichtlich bestimmter IT-Ausstattungen und deren kostengünstiger Beschaffung. Dazu hat der Schulsupport auch eigene Warenkörbe definiert, um alle Schulen einheitlich auszustatten. Die gpaNRW unterstützt die Vorgehensweise der Stadt Nideggen, bei der Digitalisierung der Schulen auf eine interkommunale Zusammenarbeit zu setzen. Beim Ausstattungsprozess gelten im Wesentlichen die Sicherheitsstandards der KDVZ. Eine eigene IT-Sicherheitsrichtlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für den Grundschulverbund gibt es in der Stadt Nideggen nicht. Wir gehen im Kapitel 3.3.3 IT-Sicherheit noch genauer darauf ein.

Für den Second-Level-Support am Grundschulverbund nimmt die Stadt Nideggen den Schulsupport der KDVZ per Vertrag in Anspruch. Der First-Level-Support obliegt benannten Lehrkräften am Grundschulverbund. Als Mitglied der KDVZ Rhein-Erft-Rur betreibt der Schulsupport der Stadt Jülich seit dem 01. September 2009 eine interkommunale Zusammenarbeit und kooperiert auch mit dem Grundschulverbund der Stadt Nideggen. Das für den Support notwendige Personal wird durch die KDVZ gestellt. Die KDVZ setzt Monitoring Systeme, automatische Softwareverteilung, mobiles Device Management, Fernwartung und weitere Softwarelösungen für den Support der Schulen ein. Weiterhin gibt es Vorgaben für die eingesetzte Hardware, um ein homogenes IT-Umfeld zu schaffen. Der IT-Schulsupport der KDVZ ist in der Nachbarkommune Kreuzau zentral für die regional zu betreuenden Kommunen untergebracht. Die vorgefundene

Aufgabendelegation in der Stadt Nideggen bietet nach Angaben der Schulen und des Fachamtes einen gut funktionierenden IT-Support.

Die Medienentwicklung für die Schulen ist ein komplexes Thema mit langfristigem Planungshorizont und bindet in der Umsetzung erhebliche Ressourcen des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten sehr wichtig, auch wenn die inneren und äußeren Schulangelegenheiten rechtlich getrennt voneinander zu betrachten sind. Die Stadt Nideggen hat den Schulsupport der KDZ mit der Digitalisierung der Schulen beauftragt, sodass sich die Notwendigkeit für eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe laut Fachamt aktuell nicht ergibt. Diese Notwendigkeit besteht laut Fachamt nur noch bei größeren Abstimmungen zur Schul-IT. Das gilt hauptsächlich für die IT-Infrastruktur und größeren Beschaffungsmaßnahmen sowie für strategische Entscheidungen zur Schul-IT. Auf der operativen Ebene besteht ein kontinuierlicher Austausch bei den Schulleiterdienstbesprechungen, an denen die städtische IT mitteilnimmt. Damit wird in der Stadt Nideggen für das operative Geschäft bei der Schul-IT ein angemessener Informationsaustausch zwischen den Beteiligten gewährleistet. Idealerweise sollte der Informationsaustausch auch den Medienentwicklungsplan im Fokus haben, um eine pädagogisch ausgerichtete und aktuelle IT-Ausstattung an den Schulen und deren Finanzierung fortlaufend zu gewährleisten. So kann eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe ggf. eigene strategische Zielvorgaben für Nideggen entwickeln und die zukünftigen finanziellen Belastungen für die Stadteruieren.

→ **Empfehlung**

Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Nideggen sollten durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.

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 Stadt Nideggen erfüllt die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung. Dazu werden hohe bis sehr hohe Ausstattungsquoten bei den IT-Endgeräten und der Präsentationstechnik erzielt.

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.*

Eine Übersicht über die Ausstattungsplanung und den Realisierungsfortschritt gibt es in der **Stadt Nideggen** nicht. Hier verlässt sich die Stadt vollumfänglich auf die Kooperation mit der KDvZ. Dazu wurde über die Förderprogramme des Landes NRW und des Bundes sowie aus kommunalen Eigenanteilen digitale Infrastruktur geschaffen und IT- Endgeräte sowie Präsentationstechnik für den Grundschulverbund beschafft. Die geplanten Digitalisierungsmaßnahmen hinsichtlich der Ausstattung des Grundschulverbundes sind abgeschlossen. Auch die Finanzmittel aus den Förderprogrammen zur Digitalisierung der Schulen für Nideggen in Höhe von rund 140.000 Euro wurden komplett ausgeschöpft. Dadurch wird die IT-Ausstattung an den Schulen in effizienter Weise durch den Schulträger an die pädagogischen Erfordernisse der Schulen angepasst. Die Politik wird insbesondere bei größeren IT-Vorhaben an den Schulen über die erforderlichen Beschlussverfahren eingebunden.

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Stadt Nideggen den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte Bereich hinein. Die Stadt Nideggen verfügt aktuell an den Schulstandorten des Grundschulverbundes über Glasfaseranschlüsse. Diese weisen jeweils einen 250 MBit/s Anschluss auf. Darüber hinaus ist der Internetzugriff über LAN und WLAN flächendeckend eingerichtet. Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen in ein Verwaltungs- und ein Schulnetz getrennt wird. Bei der Stadt Nideggen erfolgt die Trennung im Grundschulverbund logisch über Berechtigungsstrukturen. Laut der Medienberatung NRW reicht es aus, eine sichere logische Trennung des Verwaltungs- und Schulnetzes über Netzwerkkomponenten und Anmeldeprozeduren herzustellen²¹.

Im Grundschulverbund der Stadt Nideggen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2022/2023 wie folgt dar²²:

²¹ Lernförderliche IT-Ausstattung für Schulen Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen in NRW, Medienberatung NRW Münster / Düsseldorf, 1. Auflage 2017

²² Die Auswertungen sind 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).

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



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Kennzahlenausprägung gilt es, eine differenzierte Betrachtung vorzunehmen. Auf der einen Seite erzielt die Stadt Nideggen mit ihrem Wert bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken am Grundschulverbund eingesetzt wird, im interkommunalen Vergleich eine moderate Ausprägung. Auf der anderen Seite werden die pädagogischen Anforderungen des Grundschulverbundes nach einer 1:2 Ausstattung mit mobilen Endgeräten (zwei bis vier Klassensätze pro Schulstandort) gegenwärtig vom Schulträger wie angefordert umgesetzt.

Darüber hinaus gibt es fest installierte PCs und Notebooks in Medienräumen, die für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen. Die in den Medienkonzepten und TPEK gewünschte Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Stadt Nideggen umfassend realisiert werden.

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume im Grundschulverbund mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationstechniken je Unterrichtsraum in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Kennzahlen	Nideggen	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,00	0,00	0,35	0,56	0,92	1,28	20
Beamer	0,00	0,00	0,05	0,17	0,29	1,03	20
Großformatige Bildschirme	1,00	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	20
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	20

Bei der Ausstattung der Unterrichtsräume des Grundschulverbundes in Nideggen mit Präsentationstechnik ergibt sich im interkommunalen Vergleich ein Spitzenplatz. Dabei handelt es sich um Präsentationseinheiten mit jeweils einem großformatigen Bildschirm in Kombination mit einer Multimedia-Box. Damit verfügt der Grundschulverbund flächendeckend über Präsentationsgeräte in allen Unterrichtsräumen. Insoweit wurden die Planungen aus dem pädagogischen Medienkonzept des Grundschulverbundes und dem TpEk durch die Stadt Nideggen bereits umgesetzt.

Da der Grundschulverbund der Stadt Nideggen erst vor Kurzem mit IT-Endgeräten ausgestattet wurde, befinden sich diese noch auf dem aktuellen Stand der Technik. Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich überwiegend eingesetzten IT-Endgeräte liegt bei ein bis drei Jahren. Gewöhnlich beträgt der Abschreibungs- und Nutzungszeitraum für die Hardware fünf Jahre. Ältere IT-Endgeräte (PC) im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es am Grundschulverbund nicht bzw. nicht in nennenswerten Umfang. Perspektivisch wird der Austausch von nicht mehr nutzbaren IT-Endgeräten schwerpunktmäßig Bestandteil der anstehenden Medienentwicklungsplanung in Nideggen sein.

Die Stadt Nideggen beziffert die Stellenanteile für die Planungen und finanzielle Abwicklung bei der Schul-IT mit rund 0,1 Vollzeit-Stellen. Diese sind dem Fachbereich 1 „Zentrale Dienste“ zugeordnet. Der Support und die Beschaffung erfolgen über die KDZ. Einen ersten Hinweis über die Angemessenheit des Personalressourceneinsatzes ermittelt die gpaNRW über die Kennzahl „IT-Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte Pädagogik“. Demnach werden in Nideggen für 100 IT-Endgeräte 0,02 Schul-IT-Vollzeit-Stelle eingesetzt. Der Median der Vergleichskommunen, die die Schul-IT weitestgehend über Dritte wie Nideggen abwickelt, kann aktuell mangels einer ausreichenden Zahl an Vergleichswerten nicht valide bestimmt werden. Das Personal der Schul-IT der Stadt Nideggen schätzt den derzeitigen Personaleinsatz überwiegend als angemessen ein. Qualifizierte Aussagen können nur auf Basis einer Personalbemessung getroffen werden, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht durchgeführt hat. Angesichts des sehr hohen Auslagerungsgrades bei den Aufgaben für die IT an Schulen, wird dies derzeit nicht als erforderlich eingeschätzt.

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 BSI²³-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Bei der IT-Sicherheit des Grundschulverbundes in der Stadt Nideggen gibt es noch Defizite in einigen geprüften Sicherheitsaspekten.

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 potenzielle 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 **Stadt Nideggen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024

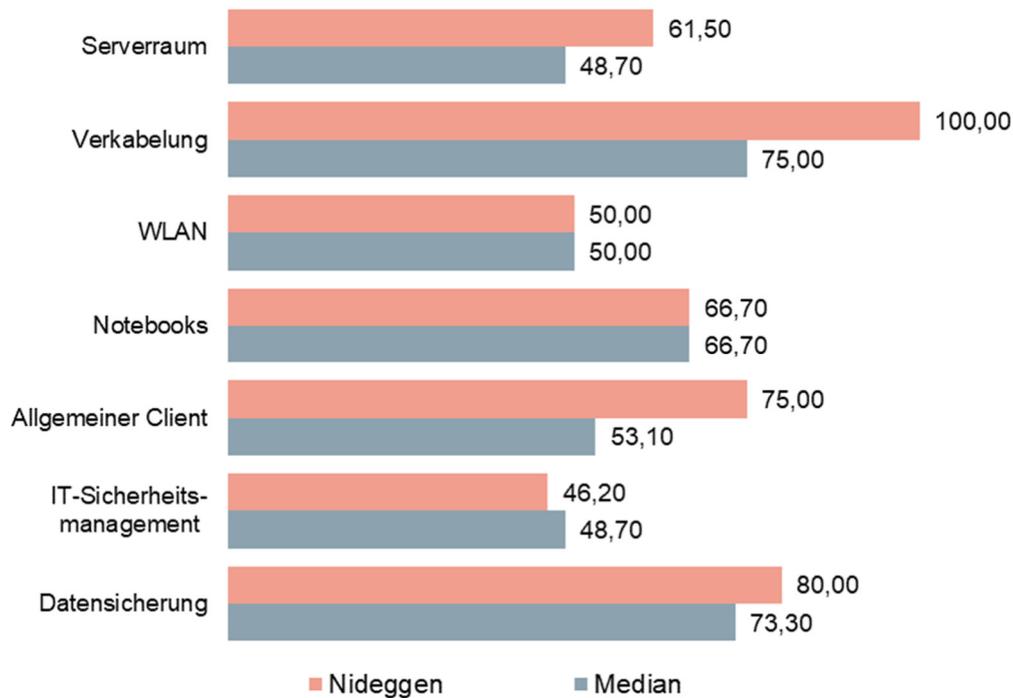


Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 54,7 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der standortübergreifende Erfüllungsgrad des Grundschulverbundes liegt mit 65,5 Prozent deutlich höher. Dennoch ist der Abstand zum Zielwert mit 100 Prozent recht deutlich.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Nideggen wie folgt dar:

²³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in einigen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Optimierungspotenziale zum Teil in technisch organisatorischen Aspekten. Zum anderen zeigen sich Optimierungspotenziale auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Betrachtungsfelder. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schule in den Sicherheitsprozess.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte die aus der Anlage hervorgehenden noch fehlenden Maßnahmen konsequent umsetzen.

Schulscharfe Ergebnisse und ein ggf. abgeleiteter Handlungsbedarf sind in der als Anlage beigefügten Tabelle aufgeführt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Nideggen setzt bei der Digitalisierung ihrer Schulen auf eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Jülich und der KDvZ. Dadurch hat sie eine gute Grundlage geschaffen, die Digitalisierung in den Schulen voranzutreiben. Diese Vorgehensweise richtet sich an den Konzeptionen und Standards der Kooperationspartner aus und nicht an einem durch den Schulträger entwickelten Medienentwicklungsplan.	82	E1.1	Die Stadt Nideggen sollte den gesamten Bestandsbestand sowie alle damit einhergehenden Kosten vollständig, zentraler Stelle auswertbar machen.	82
			E1.2	Die Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Stadt Nideggen sollten durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.	98
F2	Bei der IT-Sicherheit des Grundschulverbundes in der Stadt Nideggen gibt es noch Defizite in einigen geprüften Sicherheitsaspekten.	82	E2	Die Stadt Nideggen sollte die aus der Anlage hervorgehenden noch fehlenden Maßnahmen konsequent umsetzen.	82

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 Stadt Nideggen weist mit fünf Seniorenpflegeeinrichtungen eine größere Wahrscheinlichkeit für ordnungsbehördliche Bestattungen auf als Kommunen mit weniger Einrichtungen. Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadtverwaltung fünf ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Damit gehört Nideggen zu den 25 Prozent der Kommunen mit einer erhöhten Falldichte.

Die Stadt Nideggen hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein. Die ordnungsbehördlichen Bestattungen werden als Feuerbestattung durchgeführt. Die Asche wird verstreut. Die Verstreuerung der Asche ist ohne ausdrücklichen Wunsch von Verstorbenen gesetzlich nicht vorgesehen. Diesbezüglich muss die Ordnungsbehörde künftig eine rechtskonforme Bestattungsart wählen. Dies hat die Stadt Nideggen zugesichert. Der Großteil der bislang geprüften Kommunen wählt hierfür die anonyme Urnenbeisetzung.

Bei der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen nutzt die Stadt Nideggen die bestehenden Handlungsmöglichkeiten. Zeigen die Angehörigen keine Bereitschaft zur Durchführung der Bestattung, wird die Kommune selbst im Rahmen der Ersatzvornahme tätig. Die entstandenen Kosten fordert die Stadt von den bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid ein. Zusätzlich legt sie hierzu eine Verwaltungsgebühr fest, die allerdings erhöht werden sollte.

Bislang fehlen der Ordnungsbehörde noch schriftliche Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen. Verfahrensstandards unterstützen die Beschäftigten - beispielsweise im Vertretungsfall - und verhelfen zu einer gerichtsfesten Aktenführung. Deshalb sollte die Stadt Nideggen entsprechende Verfahrensstandards festlegen. Darüber hinaus sollten die Beschäftigten die Möglichkeit erhalten, sich in dem Aufgabenfeld weiterzubilden.

Im Vergleichsjahr 2021 verzeichnet die Stadt Nideggen weniger Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Ein Grund hierfür ist die kostengünstige aber unzulässige regelmäßig gewählte Form der Verstreuerung der Asche. Ein Viertel der Vergleichskommunen erreicht aber auch mit der anonymen Bestattung der Urne einen günstigen Vergleichswert. Diesbezüglich sollte die Stadt Nideggen eine entsprechende Markterkundung durchführen. Dadurch, dass die Kommune vergleichsweise hohe Kostenerstatungen von Angehörigen erzielt, bleibt der Fehlbetrag im Vergleichsjahr unter dem Median.

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. Das interkommunale Vergleichsjahr ist derzeit noch das Jahr 2021. Für 2022 liegen der gpaNRW noch nicht genügend Vergleichswerte vor. Sobald eine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten vorhanden ist, wird das Vergleichsjahr aktualisiert.

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 Stadt Nideggen weist im interkommunalen Vergleich eine erhöhte Falldichte bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen auf.

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Nideggen** 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 Stadt Nideggen gibt es fünf Seniorenpflegeeinrichtungen; davon eine vom Staat finanzierte Einrichtung für Schwerstpflegebedürftige. In dem betrachteten Prüfzeitraum von 2019 bis 2022 sind keine neuen Einrichtungen hinzugekommen. Wenn im Stadtgebiet entsprechende Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörige größer als in Kommunen, die nicht über solche Einrichtungen verfügen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Nideggen 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	4	6	5	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	4	6	5	3

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen sinkt nach einem Anstieg der Fallzahlen 2020 in den Folgejahren wieder. Alle Bestattungsfälle sind von der Stadtverwaltung selbst durchgeführt worden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Nideggen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

2019	2020	2021	2022
4,02	6,00	4,92	2,94

Bei steigender Einwohnerzahl verzeichnet die Stadt Nideggen 2021 und 2022 eine rückläufige Falldichte bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die gpaNRW stellt nachfolgend die Kennzahl für das Jahr 2021 in den interkommunalen Vergleich:

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,92	0,00	0,00	0,83	1,95	10,02	52

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannweite der Kennzahl. Die Stadt Nideggen gehört zu dem Viertel der Kommunen mit einer höheren Falldichte.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Stadt Nideggen 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 **Stadt Nideggen** sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt. Sie hält die vorgegebenen Fristen ein. Durch einen Bereitschaftsdienst stellt die Stadt 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 Stadt Nideggen 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 Stadtgebiet 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 **Stadt Nideggen** 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 Stadt Nideggen 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/der Betreuerin,
- Wohnungsbegehungen,
- Befragung der Nachbarschaft,
- ggfs. Recherche im Internet (u.a. soziale Medien),
- Kontaktaufnahme mit dem Nachlassgericht.

Allerdings sind eigene Recherchen überwiegend nicht erforderlich, weil die Bestattungsfälle oftmals aus den Senioreneinrichtungen kommen. Hier sind erforderliche Angaben zu den bestattungspflichtigen Angehörigen bereits hinterlegt. Wenn Wohnungsbegehungen erforderlich sind – insbesondere bei Gefahr in Verzug (Gefahr des Abhandenkommens von Urkunden, Wertgegenständen, etc.) - hält die Kommune das erforderliche Vieraugenprinzip ein. Wenn absehbar ist, dass ein Nachlass vorhanden ist, nimmt die Ordnungsbehörde Kontakt mit dem Nachlassgericht auf. 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 oder schriftlich 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 Stadt, ob diese eine Bereitschaft durch 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

→ Feststellung

Die Stadt Nideggen führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen in Form der Kremierung mit anschließender Verstreuung der Totenasche durch. Eine Verstreuung der Totenasche bedarf gemäß § 15 Absatz 6 Bestattungsgesetz NRW dem Wunsch der verstorbenen Person. Wenn eine entsprechende Willensbekundung nicht vorliegt, handelt die Kommune rechtswidrig.

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

Die **Stadt Nideggen** wählt als Bestattungsform die Einäscherung mit anschließender Verstreuung der Totenasche auf der Friedwiese. Die Verstreuung der Totenasche darf aber nicht ohne weiteres vorgenommen werden. Sie bedarf der Verfügung von Todes wegen, also dem Wunsch der verstorbenen Person²⁴. Ohne vorliegende Willensbekundung handelt die Ordnungsbehörde rechtswidrig. Normalerweise wählen Kommunen als Bestattungsart die Feuerbestattung mit anschließender anonymer Beisetzung der Urne.

→ Empfehlung

Die Stadt Nideggen muss die ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtskonform durchführen. Die Vorgaben nach § 15 Absatz 6 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW sind zu beachten.

Die Stadt Nideggen hat schriftlich bestätigt, dass sie zukünftig bei ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Verstreuung der Asche nur noch vornimmt, wenn dies ausdrücklich von der verstorbenen Person schriftlich oder elektronisch verfügt worden ist.

²⁴ § 15 Abs. 6 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Stadt Nideggen nutzt mögliche Zeiträume, um eine Ersatzvornahme zu vermeiden.

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.

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.

Die **Stadt Nideggen** nutzt diesen Spielraum um weiterhin nach bestattungspflichtigen Angehörigen zu suchen. Hiermit will die Ordnungsbehörde eine Ersatzvornahme vermeiden. Gleichzeitig gibt das den Angehörigen mehr Zeit für die Planung der Beisetzung. Sofern erforderlich, gibt die Stadt Nideggen den Angehörigen die Beisetzung per Verwaltungsakt auf.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Wenn möglich, erhebt die Stadt Nideggen von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Außerdem setzt die Kommune eine Verwaltungsgebühr fest. Diese ist allerdings vergleichsweise niedrig.

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 **Stadt Nideggen** 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) tragen Erben die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Auch Kommunen haben die Möglichkeit, auf privatrechtlichen Wegen die Kosten über die Erben geltend zu machen. Die Stadt Nideggen meldet diesbezüglich ihre Ansprüche beim Nachlassgericht an.

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 bzw. Reduzierung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro. Die Stadt Nideggen erhebt in der Regel eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 50 Euro. Das ist vergleichsweise wenig. Um den eigenen Verwaltungsaufwand zu decken, bzw. zu reduzieren, sollte die Stadt Nideggen die Verwaltungsgebühr anheben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte ihre Verwaltungsgebühr für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zumindest bis zur Hälfte des möglichen Höchstsatzes anheben.

Die Stadt Nideggen hat mitgeteilt, dass die Verwaltungsgebühr zwischenzeitlich auf 180 Euro erhöht worden ist.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Nideggen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. An Fortbildungen haben die Beschäftigten noch nicht teilgenommen.

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 **Stadt Nideggen** hat derzeit im Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen nur Verfahrensanweisungen für den Bereitschaftsdienst hinterlegt. In der Ordnungsbehörde selbst sind die Abläufe nach eigener Aussage bekannt und gut etabliert. Allerdings existieren noch keine schriftlichen Verfahrensstandards. Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. An Fortbildungsmaßnahmen haben die Beschäftigten bislang nicht teilgenommen.

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 Stadt Nideggen entsprechende Standards verschriftlichen. Gegebenenfalls kann die Stadt 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, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen und ggf. Wertsachen,
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips,
- Dokumentation.

Darüber hinaus sollten die Beschäftigten die Möglichkeit zur Schulung bzw. Fortbildung in dem Aufgabenfeld erhalten, damit die Abläufe verfestigt werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen. Die Beschäftigten sollten sich bei Bedarf in dem Aufgabenfeld fortbilden.

Nach eigener Aussage hat die Stadt Nideggen inzwischen bereits damit begonnen, entsprechende Standards zu 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 Stadtordnung 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 Stadt Nideggen hat einen geringeren Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

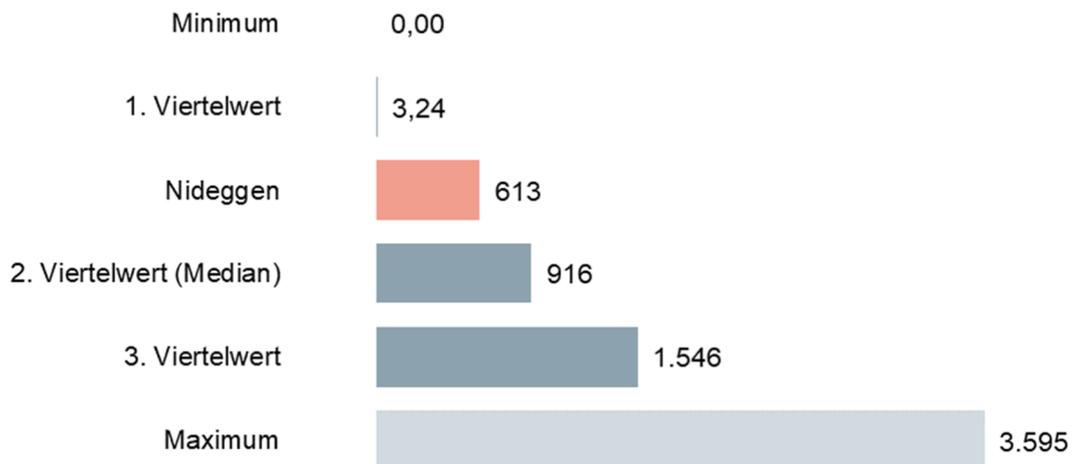
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

2019	2020	2021
1.658	531	613

Der Fehlbetrag hängt von der Höhe der Aufwendungen ab und davon, ob Erträge erzielt werden können. Während die **Stadt Nideggen** in den Jahren 2020 und 2021 vermehrt Kostenerstattungen von Angehörigen erzielen kann, verbleibt der Kommune in 2019 ein vergleichsweise hoher Fehlbetrag.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Es zeigt sich eine große Spannweite in der Kennzahl, die in Abhängigkeit der individuellen Gegebenheiten variiert. Die Stadt Nideggen gehört zu der Hälfte der Kommunen, die im Vergleich einen geringeren Fehlbetrag aufweisen.

4.6.2 Aufwendungen

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen liegen in der Stadt Nideggen unter dem Median. Ein Grund hierfür ist die kostengünstige aber unzulässige Verstreuung der Totenasche.

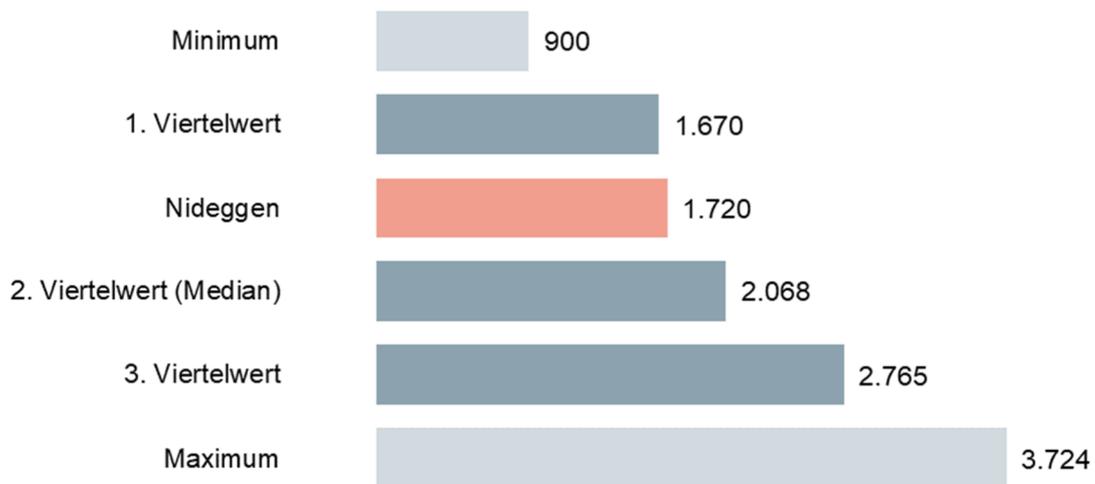
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nideggen in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	7.111	13.935	8.599
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.778	2.323	1.720

Die Aufwendungen je Fall sind in **Nideggen** im Jahr 2020 erhöht. Grund hierfür sind Mehraufwendungen durch einen Bestattungsvorsorgevertrag, der im Vorfeld zwischen dem Verstorbenen und einem Bestattungsunternehmen geschlossen worden ist.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In Einzelfällen sind Kommunen nur geringe Aufwendungen entstanden, weil die Aufwendungen teilweise im Vorfeld durch Versicherungsleistungen gedeckt worden sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch in dieser Kennzahl zeigt sich eine große Spannweite. Die Stadt Nideggen hat weniger Aufwendungen für ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Ein Grund hierfür ist die Verstreuung der Totenasche, die vergleichsweise günstig aber rechtswidrig ist (siehe Ziffer 4.4.3 Art der Bestattung). Wie bereits dargestellt, wählt der überwiegende Anteil der bislang geprüften Kommunen die anonyme Urnenbeisetzung als günstigste Bestattungsart. Rund ein Viertel der Vergleichskommunen erzielt hiermit trotzdem einen günstigen Vergleichswert, der auch unter den Aufwendungen der Stadt Nideggen liegt.

→ Empfehlung

Die Ordnungsbehörde sollte eine Markterkundung für die Bestattungsform der anonymen Urnenbeisetzung durchführen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

- Die Stadt Nideggen erzielt höhere Kostenerstattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

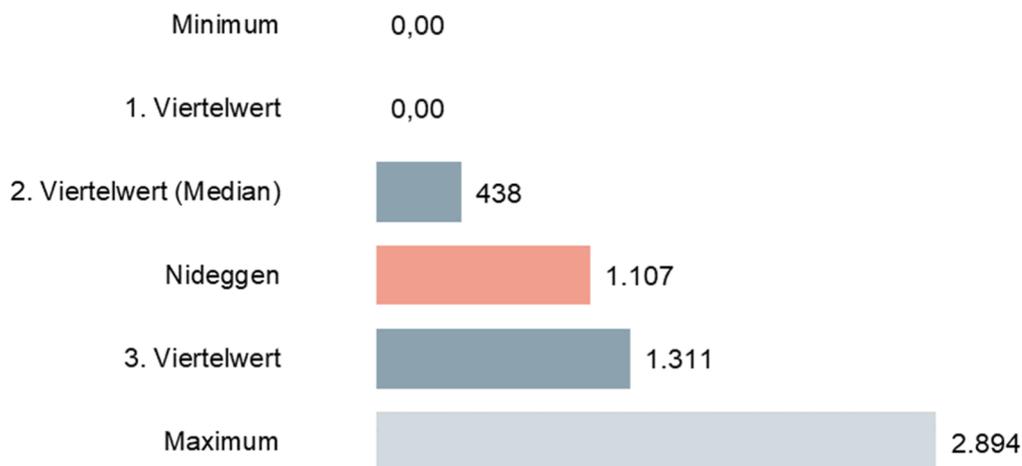
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Nideggen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	478	10.751	5.536
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	120	1.729	1.107

Die Kostenerstattungen der **Stadt Nideggen** variieren u.a. in Relation zu der Leistungsfähigkeit der bestattungspflichtigen Angehörigen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen*:



*Mehrfachnennung bei 0 Euro

Es gibt mehrere Kommunen, die keine Kostenerstattungen vereinnahmen können. Die Stadt Nideggen positioniert sich bei der Hälfte der Kommunen mit vergleichsweise hohen Kostenerstattungen. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

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 Stadt Nideggen führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen in Form der Kremierung mit anschließender Verstreuerung der Totenasche durch. Eine Verstreuerung der Totenasche bedarf gemäß § 15 Absatz 6 Bestattungsgesetz NRW dem Wunsch der verstorbenen Person. Wenn eine entsprechende Willensbekundung nicht vorliegt, handelt die Kommune rechtswidrig.	110	E1 Die Stadt Nideggen muss die ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtskonform durchführen. Die Vorgaben nach § 15 Absatz 6 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW sind zu beachten.	110
F2	Wenn möglich, erhebt die Stadt Nideggen von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Außerdem setzt die Kommune eine Verwaltungsgebühr fest. Diese ist allerdings vergleichsweise niedrig.	111	E2 Die Stadt Nideggen sollte ihre Verwaltungsgebühr für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zumindest bis zur Hälfte des möglichen Höchstsatzes anheben.	112
Verfahrensstandards				
F3	Die Stadt Nideggen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. An Fortbildungen haben die Beschäftigten noch nicht teilgenommen.	112	E3 Die Stadt Nideggen sollte Verfahrensstandards für die ordnungsbehördlichen Bestattungen definieren und verschriftlichen. Die Beschäftigten sollten sich bei Bedarf in dem Aufgabenfeld fortbilden.	113
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung				
F4	Die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen liegen in der Stadt Nideggen unter dem Median. Ein Grund hierfür ist die kostengünstige aber unzulässige Verstreuerung der Totenasche.	115	E4 Die Ordnungsbehörde sollte eine Markterkundung für die Bestattungsform der anonymen Urnenbeisetzung durchführen.	116

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Nideggen 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 Stadt Nideggen besitzt sieben kommunale Friedhöfe. Die Friedhofsfläche ist insgesamt gesehen geringer als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Einwohnerbezogen stellt die Stadt beim Flächenverbrauch den Median.

Die Friedhöfe werden mit einem Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen von rund 57 Prozent weniger stark frequentiert als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Trotzdem erzielt die Stadt Nideggen im Vergleichsjahr 2021 einen sehr hohen Kostendeckungsgrad und gleicht damit Unterdeckungen der Vorjahre teilweise aus. Möglich ist dies durch die geringen Aufwendungen der Kommune. Die Kosten je Quadratmeter Friedhofsfläche liegen in der Stadt Nideggen bei rund drei Euro. Damit zählt die Kommune zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen. Darüber hinaus erzielt die Stadt mehr Erträge als die Hälfte der Vergleichskommunen. Falls der Kostendeckungsgrad wieder sinkt, könnte die Stadt Nideggen darüber nachdenken, Nutzer kleinerer Flächen verstärkt am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Das wird möglich, wenn die Kommune den verminderten Pflegeaufwand der Angehörigen über eine Äquivalenzziffer stärker gewichtet.

Ein großer Anteil der Bestattungsfläche ist bereits jetzt schon unbelegt. Darüber hinaus geht auch der Trend in der Stadt Nideggen Richtung pflegearmer/pflegefreier Grabstätten. Insbesondere Ascheverstreungen werden in der Kommune verstärkt in Anspruch genommen. Hierdurch wird künftig immer weniger Bestattungsfläche benötigt; die verbleibenden Grünflächen wachsen. Um die Flächen wirtschaftlich auszurichten, müssen langfristige Strategien entwickelt werden. Gegebenenfalls können Flächen abgetrennt, anders genutzt oder pflegearm gestaltet werden. Entsprechende Überlegungen bestehen in der Stadt Nideggen bereits.

Aber nicht nur die Flächen muss die Stadtverwaltung langfristig planen. Auch die Trauerhallen sollten in die Planung einbezogen werden. Die Trauerhallen werden 2021 nur in sehr geringem Umfang genutzt. Um die Nachfrage zu steigern, hat die Stadt eine Gebührensenkung beschlossen. Teilweise werden Hallen bereits einer anderen bzw. erweiterten Nutzung zugeführt. Um die Friedhofshallen aber auch die Friedhöfe generell in der Öffentlichkeit wieder präsenter zu machen, sollte die Friedhofsverwaltung ihre Öffentlichkeitsarbeit intensivieren.

Transparenz für das Aufgabenfeld bringen Kennzahlen. Die Stadt Nideggen 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 Stadt Nideggen stellt bei der einwohnerbezogenen Friedhofsfläche den Median. Die kommunalen Friedhöfe werden weniger stark angenommen als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

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 Stadtgebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	7	1	2	3	8	15	55
Kommunale Friedhofsfläche in qm	36.058	7.774	32.360	43.878	63.588	165.018	55
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,55	0,72	2,80	3,55	4,76	9,57	55
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	56,77	14,38	51,43	75,00	87,60	155	53
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,44	1,20	1,83	2,20	2,71	5,74	53

Die **Stadt Nideggen** besitzt mehr kommunale Friedhöfe als die Hälfte der Vergleichskommunen. Von der Gesamtfläche sind die Friedhöfe etwas kleiner; einwohnerbezogen stellt Nideggen beim Flächenverbrauch den Median. Die Friedhöfe werden im Vergleich weniger stark frequentiert. Durch die kleinere Gesamtfläche liegt die Zahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche aber noch über dem Median.

Die gpaNRW hat fünf kommunale Friedhöfe im Rahmen 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 Stadt Nideggen sind die Fachbereiche I und II hinsichtlich 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 **Stadt Nideggen** im Fachbereich I – Zentrale Sicherheit – und hier im Bereich I/2 – Sicherheit und Ordnung.

Die Friedhofsverwaltung ist zentral für die Administration und Verwaltung der Friedhöfe zuständig. Das beinhaltet Aufgaben in Zusammenhang mit den Beisetzungen, der Einhaltung der Friedhofsordnung und der Gebührenkalkulation. Bei der Gebührenkalkulation erhält die Friedhofsverwaltung Unterstützung von der Finanzbuchhaltung. Die Finanzbuchhaltung ist im Fachbereich II – Finanzen und Bauen - und hier im Bereich II/1 - Haushalt - angegliedert.

Der städtische Bauhof übernimmt die Pflege und Reinigung der Friedhöfe, die Herrichtung von Grabstätten zur Beisetzung und den Winterdienst. Der Baubetriebshof gehört organisatorisch zum Fachbereich II - Bereich II/2 – Hochbau, Gebäudemanagement und Bauhof.

Die Aufgaben sind nach Angaben der Friedhofsverwaltung klar zugeordnet und schnittstellenfrei organisiert. Doppelarbeiten werden weitestgehend vermieden. Abstimmungen erfolgen bei Bedarf auf kurzem Dienstweg.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Nideggen möchte als grundsätzliches Ziel die Attraktivität ihrer Friedhöfe steigern. Es fehlen noch Indikatoren wie Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrades.

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 **Stadt Nideggen** hat die generelle Zielvorgabe, ihre Friedhöfe attraktiver zu machen. Hierdurch soll die Nachfrage nach kommunalen Bestattungen erhöht werden. Die Zielsetzungen stimmt die Stadt Nideggen mit den Ortsvorstehern des Stadtgebietes und den Kirchengemeinden ab. Diesbezüglich findet ein regelmäßiger Austausch statt. Die enge Zusammenarbeit hat den Vorteil, dass die Planungen bedarfsnah erfolgen und Konsens auf breiter Ebene erzielt wird.

Die Stadt Nideggen sollte ihre Ziele messbar formulieren und den Zielerreichungsgrad mittels Kennzahlen nachhalten (z.B. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen soll im Jahr 2025 auf x Prozent erhöht werden). Aus den strategischen Zielsetzungen sollten operative Handlungsschritte abgeleitet und definiert werden. Diesbezüglich befindet sich die Stadtverwaltung bereits auf dem Weg. Beispielsweise plant die Friedhofsverwaltung derzeit die Einrichtung von Streuwiesen für alle Friedhöfen, weil diese Bestattungsform in Nideggen verstärkt nachgefragt wird (siehe auch Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren).

Um Ziele messbar zu machen, kann die Stadt Nideggen auch die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend sollte sie die Kennzahlen friedhofsbezogen erheben und auswerten. Die

Entwicklungen sollte die Friedhofsverwaltung für die Entscheidungsträger transparent in einem Berichtswesen aufbereiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte den Zielerreichungsgrad ihrer Zielvorgaben mittels Kennzahlen überprüfen. Entwicklungen sollte die Kommune über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Arbeitsabläufe der Friedhofsverwaltung werden durch den Einsatz einer Fachsoftware unterstützt. Das Programm ermöglicht auch visuelle Ansichten der Friedhöfe.

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 **Stadt Nideggen** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, sowie Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Mit Hilfe der Fachsoftware können Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfasst und ausgewertet werden. Die Daten werden regelmäßig nachgepflegt und aktualisiert.

Die Friedhofssoftware ermöglicht auch eine visuelle Ansicht der Friedhöfe. Das erleichtert die Planung der Gräber, die Schließung von Lücken und die Abstimmung mit den Bestattern. Allerdings hat die Software Defizite bei der Vermessung der Flächen. Es ist nur eine grobe Flächenbestimmung möglich. Eine detaillierte Vermessung wäre wünschenswert, kann aber nach Angaben der Friedhofsverwaltung mit dem vorhandenen Programm nicht realisiert werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung 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 **Stadt Nideggen** werden nur mit einem Anteil der Bestattungen an den Sterbefällen von rund 57 Prozent angenommen (siehe Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen). Deshalb ist es wichtig, dass sich Interessierte frühzeitig mit dem Leistungsangebot der Stadt beschäftigen können.

Auf der Internetseite der Stadt Nideggen hat die Kommune ihre Friedhöfe namentlich benannt. Darüber hinaus sind die Bestattungsarten aufgelistet. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind mit Kontaktdaten angegeben. Zudem kann die Friedhofsordnung heruntergeladen werden.

Ergänzen kann die Stadtverwaltung ihre Angaben durch folgende Punkte:

- Informationen zu den einzelnen Friedhöfen (z.B. Öffnungszeiten, Adresse, Karte), ggfs. Bebilderung,
- Informationen zu den Trauerhallen, ggfs. mit Bebilderung,
- Verlinkung der Friedhofsgebührensatzung,
- Verlinkung notwendiger Formulare.

Zusätzlich könnte die Stadt Nideggen 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 Internetzugang einen Zugang zu der Thematik.

→ **Empfehlung**

Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer erweiterten Darstellung der Friedhöfe auf der Homepage der Stadtverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.

Nach Angabe der Stadt Nideggen wird die Empfehlung zur Erweiterung des Internet-Auftrittes zwischenzeitlich bereits umgesetzt.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Stadtordnung 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

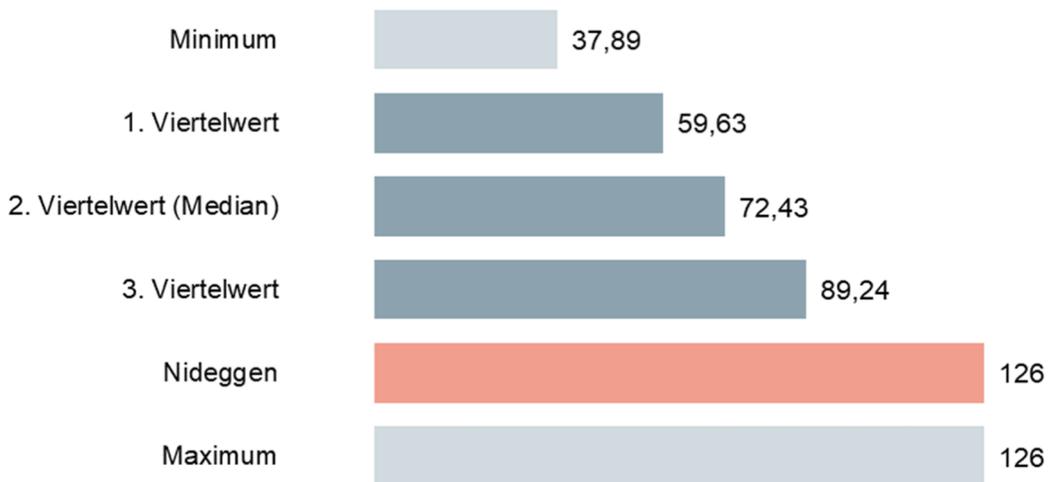
- Die Stadt Nideggen erreicht im Vergleichsjahr 2021 den höchsten Kostendeckungsgrad des Vergleichskreises.

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.

Der nachfolgend betrachtete Kostendeckungsgrad ist nicht mit der nach § 6 KAG NRW zu ermittelnden Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckung gleichzusetzen, da kalkulatorische Positionen wie z.B. der öffentliche Grünanteil hierin nicht enthalten sind.

Die **Stadt Nideggen** kalkuliert die Friedhofsgebühren mindestens alle drei Jahre neu. Eine Nachkalkulation führt die Finanzbuchhaltung jährlich durch. Die Gebührensatzung ist zuletzt im Februar 2021 geändert worden²⁵. Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Die Erträge liegen 2021 bei 140.156 Euro; die Aufwendungen bei 111.300 Euro²⁶.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

²⁵ Gebührensatzung der Stadt Nideggen für das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 24. Februar 2021

²⁶ Stadt Nideggen, Haushaltsplan 2023, Seite 273, Teilergebnisplan, Produkt 1305 Friedhöfe und Bestattungswesen



Die Stadt Nideggen erreicht im Vergleichsjahr mit Abstand den höchsten Kostendeckungsgrad. Die Kosten je qm Friedhofsfläche liegen in Nideggen bei 3,09 Euro. Damit zählt die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen. Demgegenüber liegen die Erträge je qm Friedhofsfläche bei 3,89 Euro und damit über dem Median.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021
84,09	79,58	126

Kostenüber- und Kostenunterdeckungen sind innerhalb von vier Jahren auszugleichen. Von dieser Ausgleichsmöglichkeit macht die Stadt Nideggen im Jahr 2021 Gebrauch.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

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

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁷ 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.

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

- Fläche,
- individuell / anonym,
- Verlängerungsmöglichkeit,

²⁷ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

- fester Bestattungsort,
- Pflegeaufwand Kommune,
- Mehrfachbestattungen.

Die unterschiedliche Gewichtung führt dazu, dass Urnengräber (Nutzungsdauer 20 Jahre) teilweise deutlich günstiger sind als Erdgräber (Nutzungsdauer 30 Jahre). Beispielsweise kostet ein Urnenreihengrab 751 Euro weniger als ein Erdreihengrab und ein Urnenwahlgrab kostet 912 Euro weniger als ein Erdwahlgrab²⁸.

Um die Nachfrage nach Urnengräbern in der Gebührenkalkulation noch stärker zu berücksichtigen, könnte die Stadt Nideggen 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. Das führt dazu, dass sich die Spanne der Gebühren zwischen Urnen- und Erdgräbern verringert. Auch die vorhandene Nachfrage nach Bestattungen auf der Friedwiese würde durch die zusätzliche Äquivalenzziffer gebührenmäßig stärker berücksichtigt.

Im Vergleichsjahr 2021 erzielt die Stadt Nideggen einen hohen Kostendeckungsgrad. In den Vorjahren lag der Kostendeckungsgrad allerdings deutlich niedriger. Eine Erhöhung der Gebühren wirkt begünstigend auf den Deckungsgrad, falls dieser wieder sinkt. Allerdings ist hierbei immer auch auf die Entwicklung des Nachfrageverhaltens zu achten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn der Pflegeaufwand der Angehörigen zusätzlich über eine Äquivalenzziffer berücksichtigt wird.

Die Stadt Nideggen hat diesbezüglich mitgeteilt, dass eine entsprechende Anpassung im Rahmen der nächsten Gebührenkalkulation geprüft wird.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt in der Stadt Nideggen unter dem Median. Die Trauerhallen werden nur in geringem Umfang genutzt.

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

Die **Stadt Nideggen** hält auf sechs kommunalen Friedhöfen eine Trauerhalle vor. Nach Angaben der Kommune besteht eine Konkurrenzsituation zu privaten Abschiedsräumen von Bestattern. Die Stadt Nideggen hat sich bereits im Jahr 2014 mit einem „Betrieb der „Leichenhallen durch Dritte“ befasst²⁹. Es ist der Beschluss gefasst worden, den Betrieb der Trauerhallen bei der Verwaltung zu belassen. Die Pflege erfolgt in Zusammenarbeit mit den Dorfgemeinschaften

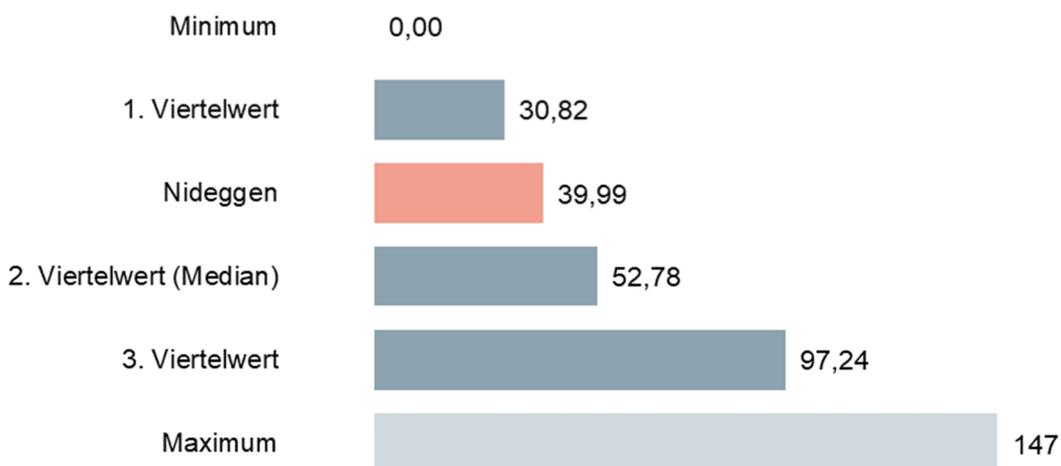
²⁸ Gebührensatzung der Stadt Nideggen für das Friedhofs- und Bestattungswesen vom 24. Februar 2021, § 5 Gebührentarif

²⁹Stadt Nideggen, BVL-95/2014, Sitzungsvorlage und Beschluss: „Betrieb der Leichenhallen durch Dritte“

und den Kirchenvorständen. Im Gegenzug können diese beispielsweise Lagerräume nutzen. Größere Sanierungsarbeiten sind nicht vorgesehen; die Hallen werden je nach Bedarf instandgehalten.

Die Erlöse aus den Gebühren für die Trauerhallen liegen im Betrachtungsjahr bei 4.247 Euro, die Aufwendungen bei 10.620 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben Kommunen, die keine Erlöse für ihre Trauerhallen erzielen, gibt es auch Kommunen, die ihre Trauerhallen anderweitig nutzen und hierdurch zusätzliche Erlöse erzielen. In der Stadt Nideggen liegt der Kostendeckungsgrad unterhalb des Median. Darüber hinaus soll der Kostendeckungsgrad nach Angaben der Verwaltung künftig auf zehn Prozent reduziert werden. Hierdurch will die Kommune die Nutzung der Hallen attraktiver machen und die Nachfrage steigern. Laut aktueller Gebührenkalkulation verringert sich die Nutzungsgebühr von derzeit 232 Euro auf 161 Euro³⁰.

³⁰ Stadt Nideggen, Friedhofsgebührenkalkulation 2024, Seite 1

Die Stadt Nideggen zählt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen für ihre Trauerhallen. Je Trauerhalle wendet die Stadt 2021 insgesamt 1.770 Euro auf. Der Median liegt in dieser Kennzahl deutlich höher bei 9.183 Euro. Um Kosten einzusparen, werden die Friedhofshallen beispielsweise nur noch gereinigt, wenn sie vermietet werden.

Die Erlöse sind von der Anzahl der Beisetzungen und der damit verbundenen Nutzungen der Trauerhallen abhängig. In 2021 werden die Trauerhallen bei zwölf von insgesamt 88 Beisetzungen genutzt. Das entspricht einem Anteil von rund 14 Prozent.

Anteil Nutzungen Trauerhallen in Prozent 2021

Kennzahl	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen	13,64	0,00	27,28	57,35	75,54	137	55

Die Stadt Nideggen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen, in denen die Trauerhallen nur in geringem Umfang frequentiert werden. Das liegt nach Angaben der Friedhofsverwaltung insbesondere an der Konkurrenz durch private Abschiedsräume von Bestattern.

Positiv ist, dass die Stadt Nideggen die Aufwendungen und Erträge für die Friedhofshallen im Rahmen der Gebührenkalkulation separat ermittelt³¹. Hierdurch kann die Kommune beurteilen, welche Hallen kostenintensiver sind. Bei durchschnittlich nur zwei Nutzungen pro Halle und Jahr sollte sich die Stadt Nideggen Strategien für die zukünftige Nutzung der Hallen überlegen. Diesbezüglich hat die Stadt Nideggen bereits Ideen entwickelt. Beispielsweise wird derzeit bereits eine Trauerhalle von einem Schützenverein genutzt. Darüber hinaus werden Hallen auch zur Unterbringung von Friedhofsgeräten in Anspruch genommen. Zudem bestehen weitere Überlegungen seitens der Verwaltung zur anderweitigen Verwendung einer Trauerhalle. Die Stadt befindet sich diesbezüglich in Absprache mit einer Dorfgemeinschaft.

→ Empfehlung

In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Stadt Nideggen 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 Einfluss-

³¹ Nachkalkulation Friedhof 2021, Blatt Kosten Hallen

faktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskultur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

5.6.1 Einflussfaktoren

→ Feststellung

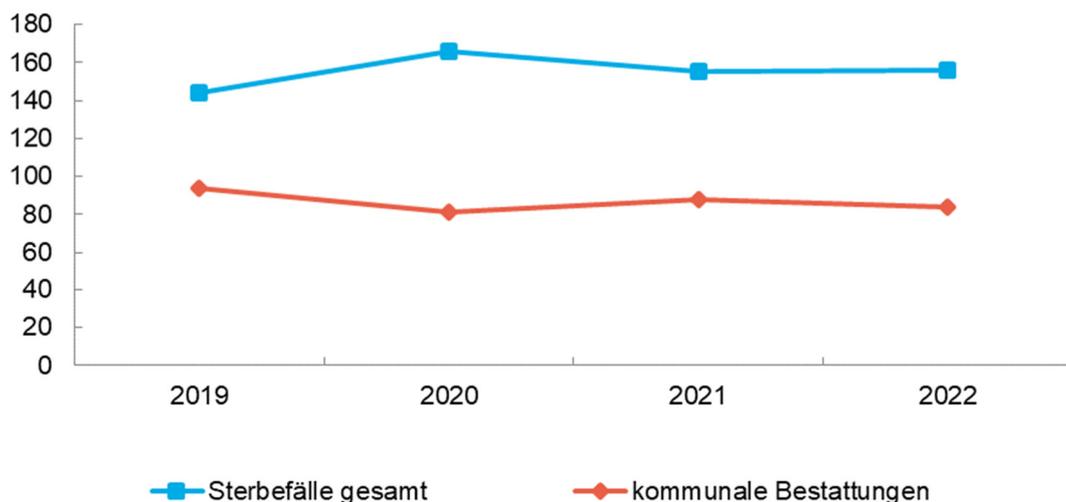
Die Bestattungszahlen innerhalb der einzelnen Grabarten erhebt die Stadt Nideggen im Rahmen der Gebührenkalkulation. Noch mehr Transparenz ermöglicht eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik.

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 der **Stadt Nideggen** 2023 nach den Angaben von IT.NRW bei 10.292 Einwohnern. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf 10.875 Einwohner erhöhen wird. Die Zahl der Einwohner ab 80 Jahren wird hierbei lt. den Prognosewerten von 862 Einwohnern in 2023 auf 1.262 Einwohner 2040 steigen. Das entspricht einer Steigerung von rund 46 Prozent. Trotzdem geht die Modellrechnung nur von einem leichten Anstieg der Sterbefälle aus (2023 – 155 Sterbefälle / 2040 – 191 Sterbefälle).

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Nideggen



Nach einem Anstieg der Sterbefälle 2020 gehen die Sterbefälle 2021 wieder zurück und bleiben 2022 auf vergleichsweise konstantem Niveau. Demgegenüber sinkt die Zahl der kommunalen Bestattungen 2020; steigt dann 2021 leicht an und sinkt 2022 wieder geringfügig.

Anteil Bestattungsarten an den kommunalen Bestattungen Stadt Nideggen 2019 bis 2022 in Prozent

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Anteil Bestattungen Erdgräber an kommunalen Bestattungen	7,45	7,40	6,82	8,34
Anteil Bestattungen Urnengräber an kommunalen Bestattungen	50,00	39,51	30,68	29,76
Anteil Bestattungen Aschestreufeld an kommunalen Bestattungen	42,55	53,09	62,50	61,90

In der Stadt Nideggen besteht die Besonderheit, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der Bestattungen auf den Friedwiesen in Form der Verstreuerung der Asche erfolgt. Besonders im Jahr 2020 zeigt sich eine deutliche Verlagerung von Urnenbestattungen zu Bestattungen auf dem Aschestreufeld mit steigender Tendenz für 2021.

Die Friedhofsverwaltung erhebt die Bestattungszahlen innerhalb der einzelnen Grabarten im Rahmen der jährlichen Gebührenkalkulation³². Hierdurch besteht Transparenz über das Nachfrageverhalten. Noch konkreter kann die Kommune planen, wenn sie die Bestattungszahlen im Zeitreihenvergleich friedhofsbezogen auswertet. Das ermöglicht genauere Zielvorgaben für die einzelnen Friedhöfe.

→ Empfehlung

Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungszahlen innerhalb einzelner Grabarten friedhofsbezogen auswerten und im Zeitreihenvergleich fortschreiben. Hieraus können individuelle Zielvorgaben für die einzelnen Friedhöfe abgeleitet werden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

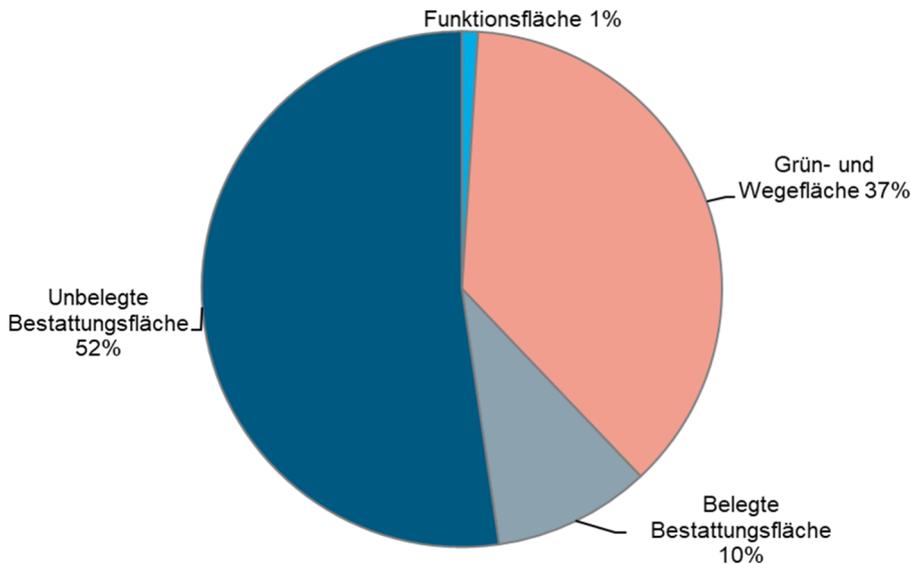
- Die Stadt Nideggen hat einen großen Anteil unbelegter Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche.

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.

³² Stadt Nideggen, Friedhofsgebührenkalkulation 2024, Fallzahlen (Schnitt der letzten drei Jahre) und Nutzungszeiten

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 **Stadt Nideggen** 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. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 darstellen. Der Anteil der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche liegt in Nideggen bei insgesamt rund 62 Prozent. Allerdings ist hiervon ein Großteil unbelegt.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	15,75	10,83	22,76	31,79	43,31	89,33	30
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	13,66	9,60	20,75	29,30	41,28	84,60	30

Kennzahl	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,09	1,01	1,83	3,00	4,44	8,72	30

Von der gesamten Bestattungsfläche sind nur rund 16 Prozent mit Gräbern belegt. Damit gehört die Stadt Nideggen zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Wert.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Stadt Nideggen Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.

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 der **Stadt Nideggen** ist der deutliche Wandel im Bestattungswesen zu möglichst kleinen und pflegearmen Grabstätten zu spüren (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren).

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Nideggen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	6
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	42
Neukäufe Urnengräber 2021	27
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	4

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber 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 der Stadt Nideggen ist die Zahl der freiwerdenden Erdgrabstellen deutlich höher als die Zahl der Neukäufe. Bei den Urnengräbern überwiegen die Neukäufe. Darüber hinaus besteht in der Stadt eine große Nachfrage nach Bestattungen auf der Friedwiese.

Die jeweiligen Bedarfe ermittelt die Friedhofsverwaltung im Austausch mit den Ortsvorstehern und den Kirchengemeinden. Derzeit plant die Stadtverwaltung die weitere Einrichtung von Friedwiesen und die Verstreuung von Asche im Wurzelbereich von Bäumen. Sowohl eine anonyme Verstreuung als auch die namentliche Benennung, beispielsweise an einer Stele, sollen möglich sein. Durch den engen Austausch und den guten Konsens, der dabei erzielt wird, ergeben sich auch Finanzierungsmodelle. Beispielsweise übernimmt die Kirchengemeinde aktuell die Finanzierung einer Stele, die nach ihren eigenen Wünschen gestaltet wird. Auf dem Friedhof in Wollersheim werden zukünftig auch Baumbestattungen angeboten. Ein Bedarf nach weiteren Bestattungsformen wie Urnengemeinschaftsgräbern, Urnennischen oder Kolumbarien zeichnet sich nach Aussage der Friedhofsverwaltung derzeit nicht ab. Sofern sich diesbezüglich die Nachfrage ändert, könnte die Stadt Nideggen beispielsweise auch darüber nachdenken, Trauerhallen für Kolumbarien zu nutzen.

Durch die Änderung im Bestattungsverhalten benötigt die Kommune künftig immer weniger Bestattungsfläche. Deshalb sollte die Stadt Nideggen die Flächen langfristig planen. Die Friedhofsverwaltung versucht bereits bewusst, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuhalten, um diese dann wieder in Gänge zu beplanen. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Trotzdem gibt es auch in Nideggen einzelne nicht mehr belegte Grabstellen auf Grabfeldern oder einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern. Die Verwaltung sollte in ihren Bemühungen fortfahren. Nicht mehr benötigte Bestattungsflächen sollte sie in pflegearme Grünflächen umwandeln. Wenn möglich, sollte die Stadt Nideggen versuchen, Flächen abzutrennen oder einer anderen Nutzung zuzuführen (siehe hierzu auch nachfolgende Kapitel).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungsflächen auf ihren Friedhöfen langfristig planen. Nicht mehr benötigte Bestattungsflächen sollte sie möglichst einer anderen Nutzung zuführen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche ist in der Stadt Nideggen weniger stark ausgeprägt. Die Flächen müssen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Bestattungsfläche ebenfalls geplant werden.

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 **Stadt Nideggen** sind der Friedhofsverwaltung die Strukturen der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen im Wesentlichen bekannt (z. B. Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege, etc.). Transparenz besteht einerseits über die Friedhofssoftware, in der Grün- und Wegeflächen visuell hinterlegt sind. Darüber hinaus erhält die Friedhofsverwaltung Informationen über den Baubetriebshof, der die Pflege der Grün- und Wegeflächen übernimmt. Notwendige Arbeiten werden im Rahmen aktueller Gegebenheiten durchgeführt. Sichtkontrollen erfolgen sowohl durch den Baubetriebshof als auch durch die Friedhofsverwaltung.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Nideggen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	36,94	14,45	37,44	50,44	66,36	78,84	38
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	40,61	33,84	46,44	52,85	67,15	78,72	31
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	59,39	21,28	32,85	47,15	53,57	66,16	31

Die Spannweite der Kennzahlen steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen ist in der Stadt Nideggen weniger stark ausgeprägt. Der überwiegende Anteil der Flächen entfällt auf Wegeflächen. Diese verursachen nach Angaben der Friedhofsverwaltung hohe Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsausgaben, weil die Wege möglichst barrierefrei gestaltet werden.

Wichtig ist, dass die Stadt Nideggen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Bestattungsfläche auch die Grün- und Wegeflächen langfristig plant. Um Kosten einzusparen, könnte die Stadt Nideggen versuchen, Grün- und Wegeflächen zu reduzieren. Beispielsweise könnte die Stadtverwaltung versuchen, Teilstücke zu verpachten oder abzugrenzen. Die Stadt Nideggen beschäftigt sich bereits mit entsprechenden Überlegungen. Es wird geprüft, ob Flächen entwidmet und umgenutzt werden können. Allerdings wird dies nach Aussage der Friedhofsverwaltung nur eingeschränkt möglich sein. Die meisten Friedhöfe liegen zentral und sind im Umfeld mit Bebauung versehen, so dass die Stadt derzeit wenig Möglichkeiten für eine anderweitige Nutzung sieht.

→ Empfehlung

Die Stadt Nideggen sollte auch die Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen langfristig planen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

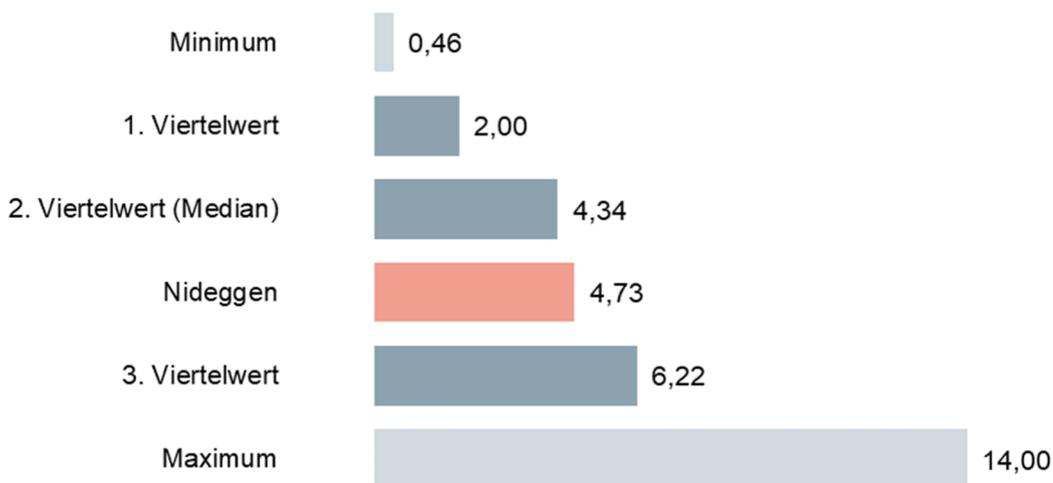
Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen liegen in Nideggen über dem Median. Die Aufwendungen sind in Relation zur Nutzung der Flächen zu setzen.

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

Für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ist der Baubetriebshof der **Stadt Nideggen** zuständig. Pflegestandards sind derzeit nicht definiert. Positiv ist, dass die Stadt Nideggen die Unterhaltungsaufwendungen für die einzelnen Friedhöfe im Rahmen der Gebührenkalkulation differenziert ermittelt³³. Hierdurch kann die Verwaltung die Kostenintensität der einzelnen Friedhöfe gut beurteilen.

Der Anteil der Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen an den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen liegt in Nideggen bei rund 57 Prozent. Hiermit positioniert sich die Stadtverwaltung bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil. Insofern stellt die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen in Nideggen eine wichtige Stellschraube zur Reduzierung von Aufwendungen dar.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



³³ Stadt Nideggen, Nachkalkulation Friedhof 2021, Reiter Bauhof

Auch in diesen Kennzahlen zeigt sich eine deutliche Spannweite. Die Kennzahlen variiert in Abhängigkeit der vorhandenen Strukturen, der Beschaffenheit der Wege und der Grünanlagen, der vereinbarten Pflegestandards, des Pflegeturnus sowie der jeweiligen Leistungskonditionen. Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Nideggen liegen über dem Median.

Um die Unterhaltungsaufwendungen für die Friedhöfe möglichst gering zu halten, sollte sich die Stadt Nideggen bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So könnten z. B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Diesbezüglich hat die Friedhofsverwaltung beispielsweise bereits auf verschiedenen Friedhöfen Blühwiesen angelegt, um die Artenvielfalt zu unterstützen und einen Beitrag zum Naturschutz zu leisten. Flächen, die intensiver genutzt werden (z. B. an den Hauptachsen), könnten dagegen ansprechender gestaltet sein.

Bei den Wegepflegeleistungen sollte sich die Stadt Nideggen auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentrieren. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollte die Stadt reduzieren. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplittete Wege) sollten sukzessive zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken und/oder Rasentragschichten.

→ **Empfehlung**

Um den Unterhaltungsaufwand niedrig zu halten, sollte die Kommune die Intensität der Grün- und Wegepflege auch an der Nutzung der Flächen ausrichten.

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 Stadt Nideggen möchte als grundsätzliches Ziel die Attraktivität ihrer Friedhöfe steigern. Es fehlen noch Indikatoren wie Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrades.	123	E1	Die Stadt Nideggen sollte den Zielerreichungsgrad ihrer Zielvorgaben mittels Kennzahlen überprüfen. Entwicklungen sollte die Kommune über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.	124
F2	Die Friedhofsverwaltung betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen.	124	E2	Die Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen sollte verbessert werden. Neben einer erweiterten Darstellung der Friedhöfe auf der Homepage der Stadtverwaltung ist auch das Erstellen eines Flyers denkbar.	125
Gebühren					
F3	Um die Gebühren für die verschiedenen Grabarten festzulegen, nutzt die Stadt Nideggen Äquivalenzziffern. Nutzer pflegeärmerer Bestattungsformen können noch stärker am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	127	E3	Die Stadt Nideggen kann das Gebührenaufkommen an die Nachfrage anpassen, wenn der Pflegeaufwand der Angehörigen zusätzlich über eine Äquivalenzziffer berücksichtigt wird.	128
F4	Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt in der Stadt Nideggen unter dem Median. Die Trauerhallen werden nur in geringem Umfang genutzt.	128	E4	In die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung sollte die Stadt Nideggen auch die weitere Verwendung ihrer Trauerhallen einbeziehen.	130
Friedhofsflächen					
F5	Die Bestattungszahlen innerhalb der einzelnen Grabarten erhebt die Stadt Nideggen im Rahmen der Gebührenkalkulation. Noch mehr Transparenz ermöglicht eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik.	131	E5	Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungszahlen innerhalb einzelner Grabarten friedhofsbezogen auswerten und im Zeitreihenvergleich fort-schreiben. Hieraus können individuelle Zielvorgaben für die einzelnen Friedhöfe abgeleitet werden.	89
F6	Das Nachfrageverhalten hat Auswirkung auf die Bestattungsfläche. Daher ist es wichtig, dass sich die Stadt Nideggen Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.	134	E6	Die Stadt Nideggen sollte die Bestattungsflächen auf ihren Friedhöfen langfristig planen. Nicht mehr benötigte Bestattungsflächen sollte sie möglichst einer anderen Nutzung zuführen.	135

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F7	Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche ist in der Stadt Nideggen weniger stark ausgeprägt. Die Flächen müssen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Bestattungsfläche ebenfalls geplant werden.	135	E7	Die Stadt Nideggen sollte auch die Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen langfristig planen.	136
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen liegen in Nideggen über dem Median. Die Aufwendungen sind in Relation zur Nutzung der Flächen zu setzen.	136	E8	Um den Unterhaltungsaufwand niedrig zu halten, sollte die Kommune die Intensität der Grün- und Wegepflege auch an der Nutzung der Flächen ausrichten.	138

→ 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